BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1996-1997

WERKLOOSHEID EN MAATSCHAPPELIJKE UITSLUITING

INLEIDENDE NOTA VAN DE COMMISSIE VOOR DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN

13 mei 1997

1-631/1

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1996-1997

WERKLOOSHEID EN MAATSCHAPPELIJKE UITSLUITING

INLEIDENDE NOTA VAN DE COMMISSIE VOOR DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN

13 mei 1997

INHOUD

	Blz.
Voorwoord	5
I. Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	7
A. Algemene uitgangspunten	7
B. Knelpunten in de relatie tussen de sociale zekerheid, de financiële armoede en de langdurige werkloosheid in België	10
C. Aanbevelingen van het IAB, de Europese Commissie en de OESO	14
II. Feitelijke gegevens	18
A. Langdurige werkloosheid in België	18
1. Omvang en evolutie	20
2. Kenmerken	21
3. Internationale vergelijking	24
4. Relatie tussen de omvang van de werkloosheid en de langdurige werkloosheid	31
5. Sociaal-psychologische typologie van langdurig werklozen	34
B. De langdurige werkloosheid in de werkloosheidsreglementering	36
1. De Belgische werkloosheidsreglementering	36
2. De Belgische reglementering in internationale context	36
3. Het sanctiebeleid in de Belgische wetgeving	38
C. Het werkgelegenheidsbeleid van de Federale Regering	49
1. Overheidsuitgaven voor de arbeidsmarkt	49
2. Het werkgelegenheidsbeleid in de regeringsmededeling van 25 maart 1997	52
III. Evaluatie	59
A. De langdurige werkloosheid in de Belgische werkloosheidsreglementering. — Standpunten van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties	59
1. Beoordeling van artikel 80 door de sociale partners	59
2. Beoordeling door de leden van de Nationale Administratieve Commissie	62
B. Langdurige werkloosheid en herintredekansen in de arbeidsmarkt	65
1. De gegevens van de Europese Commissie	65

2. De arbeidsparticipatie van geschorsten 68
3. De generositeit van de uitkeringen en de *employment traps* 71

C. Langdurige werkloosheid en armoede 77
1. Uitkeringsafhankelijkheid en armoedepeil in internationaal vergelijkend perspectief 78
2. Doelmatigheid van de Belgische werkloosheidsverzekering 81
3. Verdelings- en kostprijsgevolgen van een meer selectief stelsel 85
4. Schorsing van het recht op uitkeringen als oorzaak van armoede 87

D. Is er een afruil tussen langdurige werkloosheid en armoede? 89
1. De OESO 90
2. De Europese Commissie 94
3. De Hoge Raad van Financiën 96
4. Het Internationaal Arbeidsbureau 98

E. Evaluatie van het Belgische werkgelegenheidsbeleid . . 103
1. Standpunt van de Regering 103
2. Evaluatie door het Federaal Planbureau, de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven 108

Bijlage I: Kort overzicht van de werkloosheidsreglementering 115

Bijlage II: Samenvattende tabel van de recente regeringsmaatregelen inzake werkgelegenheid 117

Bijlage III: Lijst van de hoorzittingen 121

Bijlage IV: Lijst van de tabellen en grafieken 123

Voorwoord

Uit een nota van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten van februari 1995 blijkt een sterke toename van het aantal aanvragen tot het bekomen van het bestaansminimum.

In het desbetreffende document wordt geconcludeerd dat die toename in belangrijke mate toe te schrijven is aan het sanctiebeleid inzake werkloosheid.

De bovengenoemde enquête was voor de Commissie voor de Sociale Aangelegenheden de aanleiding om een onderzoek te wijden aan het sanctiebeleid met betrekking tot de werkloosheid. De commissie achtte dit des te noodzakelijker omdat ook in het Algemeen Verslag over de armoede van de Koning Boudewijnstichting de werkloosheid in het algemeen en het schorsingsbeleid van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening in het bijzonder worden aangegeven als belangrijke oorzaken van maatschappelijke uitsluiting.

In een eerste stadium werden hoorzittingen georganiseerd met de leidend ambtenaar van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties en de leden van de Nationale Administratieve Commissie.

Nadien werd de bespreking in de commissie verruimd tot de langdurige inactiviteit en de gevolgen hiervan op het sociaal-economisch gebied. Langdurige inactiviteit en verafhankelijking houden immers een gevaar in van sociale uitsluiting, waardoor de betrokkenen aansluiting ontberen met de dominante levensstijl en de cultuur van de samenleving, met inbegrip van politieke vervreemding, waardoor de democratie zelf wordt bedreigd.

Daartoe werden in de commissie deskundigen uit de academische disciplines economie, sociologie en psychologie uitgenodigd en werd een beroep gedaan op de medewerking van ambtenaren van nationale en internationale instellingen.

De informatie die tijdens deze hoorzittingen is vergaard, werd verwerkt in de hiernavolgende inleidende nota die als leidraad zal dienen voor het debat over «werkloosheid en maatschappelijke uitsluiting».

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

Vaste leden: mevrouw Maximus, voorzitster; de heer Buelens, mevrouw Cantillon, de heren G. Charlier, Coene, mevrouw Delcourt-Pêtre, de heren Destexhe, D'Hooghe, Hazette, de dames Merchiers, Nelis-Van Liedekerke, de heren Olivier, Poty en Santkin.

Plaatsvervangers: de heer Bock, mevrouw Bribosia-Picard, de heren Ph. Charlier, Devolder, Hatry, mevrouw Leduc, de heer Moens, de dames Sémer, Thijs en Van der Wildt.

Andere senatoren: H.K.H. Prinses Astrid en mevrouw Dardenne.

Als voorzitter van de commissie acht ik het mijn plicht te wijzen op de belangrijke inbreng van de deskundigen die op het verzoek van de commissie zijn ingegaan. Zij hebben hun kennis en ervaring belangeloos ten dienste van de Senaat gesteld en verdienen hiervoor onze oprechte waardering en welgemeende dank.

Het werk is evenwel niet af. Het is nu aan de Senaat om de werkzaamheden van de commissie te evalueren, er de conclusies uit te trekken en voorstellen te formuleren die een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren tot een structurele oplossing van het probleem van de langdurige werkloosheid, de armoede en de maatschappelijke uitsluiting.

De voorzitster

Lydia MAXIMUS.

I. Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

De mondialisering, de technologische ontwikkelingen en de overgang van een industriële economie naar een diensteneconomie hebben, samen met de groei van de beroepsbevolking (door de stijgende vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie) geleid tot grote, structurele onevenwichten op de arbeidsmarkt. Hoewel de economische groei meer (en niet minder) arbeidsintensief is geworden(1) en de werkgelegenheidsgroei ook nu nog licht positief is, leidden voormelde ontwikkelingen, enerzijds, tot grote verschuivingen op de arbeidsmarkt (van industrie naar dienstensector en van ongeschoolde naar kennis-intensieve jobs) en, anderzijds, tot een toename van de werkloosheid en in het bijzonder van de langdurige werkloosheid. Ook al blijft het armoedepeil in België op een van de laagste niveaus in de OESO-landen, heeft dit toch geleid tot een maatschappelijk onhoudbare en onwenselijke situatie, die thans is uitgegroeid tot dé centrale sociaal-economische beleidskwestie.

A. Algemene uitgangspunten:

1. betreffende de omvang en de algemene kenmerken van de langdurige werkloosheid in België

De Belgische werkloosheidgraad volgens de IAO-definitie(2) ligt met 9,5 % lager dan het het Europese gemiddelde dat in november 1996 10,9 % bedroeg. Gecorrigeerd wat de stijging van het aantal niet-werkzoekende oudere werklozen betreft, bleef het werkloosheidscijfer in België tussen december 1995 en december 1996 onveranderd op hetzelfde niveau. In Nederland, waar het werkloosheidscijfer overigens duidelijk onder het Europese gemiddelde blijft, werd tussen oktober 1995 en oktober 1996 een daling van 0,4 % opgetekend. In Duitsland en Frankrijk bleef de werkloosheidsgraad stijgen.

Daar waar België inzake het werkloosheidscijfer in de Europese Unie een middenpositie inneemt, onderscheidt het land zich wel wat het bijzonder hoge aandeel hierin van de langdurige werkloosheid betreft. Dit bedraagt momenteel 64 % tegenover een gemiddelde van 50 % voor de Unie. Het aandeel van de langdurige werkloosheid is in de periode 1975-1995 gestegen van 35,9 % tot 64 %. Vooral het jaar 1985 is opvallend met bijna 70 % langdurige werkloosheid. In 1996 is de langdurige werkloosheidsgraad vrijwel gelijk gebleven tegenover 1995, met nog een lichte stijging van het aandeel van de werkloosheidsgraad van twee jaar en meer(3).

De langdurige werkloosheid is gekenmerkt door een groot aandeel laaggeschoolden (71 % van de mannen en 66 % van de vrouwen die meer dan twee jaar werkloos zijn, hebben geen diploma hoger secundair onderwijs), door een groot aandeel vrouwen(61,5 %) en door een relatief groot aandeel alleenstaanden (tussen 20 en 25 % van de langdurig werkloze mannen en vrouwen is alleenstaand) en personen die deel uitmaken van een gezin waarvan nog andere leden langdurig werkloos zijn(4).

---

(1) Zie IAB, blz. 100.

(2) Volgens de IAO-definitie worden enkel die personen als werkloze opgenomen, die nauwkeurig vastgelegde voorwaarden vervullen, met name geen werk hebben, beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en actief zoeken naar een baan. De geharmoniseerde cijfers van de Europese Commissie die als referentie worden gebruikt voor internationale vergelijkingen en die worden berekend op basis van een jaarlijkse enquête naar de arbeidskrachten, beantwoorden aan dezelfde definitie (zie ook voetnoot blz. 20).

(3) Zie blz. 18-20.

(4) Zie blz. 21-24.

2. betreffende de relatie tussen werkloosheid en langdurige werkloosheid

Er blijkt geen absoluut verband tussen de algemene en de langdurige werkloosheidsgraad. België en Italië hadden in 1990 een vergelijkbaar aandeel langdurige werkloosheid, maar de Belgische werkloosheidsgraad lag 2 % lager dan de Italiaanse. Daartegenover staat dat de werkloosheidsgraad in België op ongeveer hetzelfde peil lag als in Denemarken, maar dat het aandeel van de langdurige werkloosheid in Denemarken 35 % lager lag dan in België.

Ook daalt het aandeel van de langdurige werkloosheid niet onmiddellijk zodra het werkloosheidspeil daalt. Het volume langdurige werkloosheid vertoont de neiging om nog een paar jaar te stijgen en dan pas langzaam te dalen. Deze vertaagde reactie kan worden verklaard door de eigen dynamiek van de betreffende arbeidsmarkt waarbij diverse factoren een rol kunnen spelen, zoals de snelheid van het economisch herstel, de graad van structurele economische veranderingen, het bestaan van tewerkstellingsprogramma's en de mate waarin kortdurig werklozen eerst aan een job worden geholpen.

De relatief hoge graad van de langdurige werkloosheid houdt ook geen verband met een hoog instroompercentage in de werkloosheid. Dit bedroeg in België tussen 1990 en 1994 gemiddeld 0,93 % van de beroepsbevolking, wat in Europees verband laag is. Hier tegenover staat echter een beperkte uitstroom uit de werkloosheid. Van de personen die werkloos worden, hebben er na 24 maanden slechts 86,2 % het stelsel opnieuw verlaten. Alleen Italië doet het wat dit betreft slechter dan België. De kans om de werkloosheid te verlaten bedraagt in ons land na 6 maanden 5,9 % en na 12 maanden nog 4 %(1).

3. betreffende de afhankelijkheid van uitkeringen

België is in verhouding tot de omringende landen verder gegaan in de verafhankelijking van de bevolking op actieve leeftijd. Wanneer men ook de uitkeringenstelsels andere dan de werkloosheid in rekening brengt, telt het land, uitgedrukt in voltijdse equivalenten per 100 werknemers 51 uitkeringsgerechtigden op actieve leeftijd, tegenover 43 in Nederland, 41 in Duitsland en 34 in Frankrijk en in het Verenigd Koninkrijk. Ondanks het stijgende arbeidsaanbod door de hogere participatiegraad van vrouwen, is de tewerkstellingsgraad in België ongeveer gelijk gebleven. Deze is met 55,7 % de laagste van de Noord-Europese landen en ligt een stuk onder het gemiddelde van de Europese Unie, dat 60,2 % bedraagt.

4. betreffende het Belgische stelsel van werkloosheidsuitkeringen

De Europese werkloosheidsstelsels kunnen in vier groepen worden onderverdeeld(2). Het Continentale model wordt gekenmerkt door het sterke verzekeringskarakter. De toegang tot de verzekeringsuitkeringen is afhankelijk van een referte-eis (voldoende jaren gewerkt) en de duur van de uitkeringen varieert volgens het arbeidsverleden en de leeftijd. De maximale uitkeringsduur voor min-vijftigjarigen schommelt tussen één jaar in Duitsland en drie jaar in Nederland. Na het uitdoven van de verzekeringsrechten wordt de werkloze opgevangen in een categoriaal bijstandsstelsel (Duitsland en Frankrijk) of in de algemene bijstand (Nederland). Deze stelsels zijn gefinancierd door algemene overheidsmiddelen en geven na onderzoek van de bestaansmiddelen recht op relatief hoge uitkeringen die onbeperkt zijn in de tijd.

Het Angelsaksische model wordt gekenmerkt door een verzekering met lage toegangsdrempels (ca. 11 weken bijdrageduur), lage uitkeringen en een korte uniforme uitkeringsduur

(1) Zie blz. 66-67.
(2) Zie blz. 36.

(max. 1 jaar). Zij wordt gefinancierd door bijdragen die een progressief karakter hebben. Nadien komen de werklozen in de algemene bijstand terecht, met lage middelengetoetste basisuitkeringen, aangevuld door uitkeringen volgens specifieke behoeften.

Het Scandinavische model kent een werkloosheidsverzekering met een lage toegangsdrempel, genereuze uitkeringen en een uniforme en lange uitkeringsduur, die wordt onderbroken door reïntegratie-initiatieven. De werkloosheidsverzekering wordt aangevuld door een algemeen bijstandsstelsel dat streng is inzake toegang, maar recht geeft op hoge uitkeringen.

De zuidelijke Europese landen kennen rudimentaire stelsels met beperkte professionele werkloosheidsverzekeringen (hoge referte-eis, en beperkte uitkeringsduur), aangevuld met beperkte en onvolgroeide lokale bijstandsinitiatieven.

De Belgische werkloosheidsverzekering wordt, zoals in de andere continentale landen, gefinancierd door bijdragen van werkgevers en werknemers, maar kent geen beperking in de tijd. Mede hierdoor is het stelsel gekenmerkt door een hoog aantal uitkeringsgerechtigden en lage gemiddelde uitkeringen. Zowel bij de hoge als bij de lagere lonen is de vervangingsratio relatief laag, vergeleken met die in andere Europese landen. In het Belgische werkloosheidsstelsel bedraagt de loongrens waarop de uitkering wordt berekend, 78 % van het modale loon. In Nederland, Duitsland en Frankrijk is dit respectievelijk 150 %, 170 % en 600 % van het modale loon(1).

5. betreffende de financiële doelmatigheid van de werkloosheidsuitkeringen

In tegenstelling tot wat in het publieke discours dikwijls wordt verondersteld leidt de grote uitkeringsafhankelijkheid niet tot een hoog armoedepeil. Dit bedraagt ongeveer 6 % van de totale bevolking en blijft over de jaren vrij stabiel . Ook wat de norm van de meer algemene bestaanszekerheid betreft blijft België relatief goed scoren met een niveau dat onder 20 % blijft.

Achter dit gunstige armoedecijfer gaat in de werkloosheid evenwel een scherpe tweedeling schuil tussen de gezinnen die van één inkomen (laat staan één uitkering) moeten leven en de tweeverdieners. Het armoederisico bij gezinnen die een werkloosheidsuitkering kunnen koppelen aan een ander inkomen (eventueel vervangingsinkomen) bedraagt 3,4 %. Bij gezinnen die alleen van een werkloosheidsuitkering moeten leven stijgt dit percentage tot 40 %. Het financiële risico van de werkloosheid bij gezinnen die van één inkomen moeten leven wordt in het stelsel derhalve zeer slecht opgevangen(2).

6. betreffende de sociaal-psychologische gevolgen van de maatschappelijke uitsluiting

Bij de bovenstaande vaststelling omtrent de relatief hoge financiële doelmatigheid van de Belgische sociale zekerheid rijst de vraag of het voorkomen van (financiële) armoede kan volstaan als doelstelling van een sociaal-economisch beleid. Bij het grote volume van langdurige afhankelijkheid kunnen immers vragen worden gesteld, zowel vanuit economisch als vanuit sociaal oogpunt. Langdurige werkloosheid leidt voor een gemeenschap tot het verlies van productieve capaciteit, werkervaring en noodzakelijke arbeidsattitudes, waardoor de inactiviteit zelf oorzaak wordt van verlies van werkgelegenheid.

Daarnaast is arbeidsdeelname nog steeds een belangrijk middel van maatschappelijke participatie en sociale integratie. Langdurige verafhankelijking houdt het gevaar in van sociale

(1) Zie blz. 71-72.
(2) Zie blz. 81-83.

uitsluiting waardoor de betrokkenen aansluiting verliezen met de dominante levensstijl en de cultuur van de samenleving, met inbegrip van politieke vervreemding, waardoor de democratie zelf wordt bedreigd.

Uit sociaal-psychologisch onderzoek valt af te leiden dat zowat een kwart van de langdurig werklozen ontmoedigd en/of wanhopig is. Ze blijven ondanks mislukkingen in hun zoekgedrag sterk op arbeid gericht en ervaren de werkloosheid als zeer problematisch. Het betreft hier vooral laaggeschoolden, in veel gevallen alleenstaanden (1).

B. Knelpunten in de relatie tussen de sociale zekerheid, de financiële armoede en de langdurige werkloosheid in België

Bovenstaande uitgangspunten — relatief hoog aandeel langdurige werkloosheid, hoge inactiviteitsgraad, grote afhankelijkheid van sociale uitkeringen, een stelsel gekenmerkt door weliswaar lage maar in de duur quasi onbeperkte uitkeringen en relatieve financiële armoede — roepen drie vragen op:

• is er een verband tussen het Belgische stelsel van werkloosheidsuitkeringen en de langdurige werkloosheid;

• wat is het verband tussen financiële armoede en werkloosheid;

• hoe kan artikel 80 van de werkloosheidsreglemering in het licht hiervan worden geëvalueerd.

1. Is er een verband tussen het Belgische stelsel van werkloosheidsuitkeringen en de langdurige inactiviteit?

a) Inzake uitgavenniveau

Het uitgavenniveau dat verband houdt met de werkloosheid kan — onrechtstreeks via de verhoging van de loonkosten — een arbeidsvernietigend effect hebben en aldus de werkloosheid, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, bijkomend versterken.

Als dusdanig kan het uitgavenniveau van het stelsel geen verklaring zijn voor de relatief zeer hoge langdurige werkloosheid in België. In internationaal perspectief is het uitgavenniveau voor de werkloosheidsregelingen in België immers niet overdreven hoog. Met een uitgave die in 1995 voor de werkloosheidsuitkeringen en de vervroegde uittredingen samen 2,86 % van het BBP bedroeg, is het stelsel duurder dan het Duitse en het Franse, maar goedkoper dan het Nederlandse of het Deense. In de OESO bekleedt België een middenpositie met een werkloosheidscijfer dat lichtjes onder het gemiddelde ligt en een uitgavenpeil dat iets meer bedraagt dan het gemiddelde (2).
België onderscheidt zich binnen Europa wel wat de financiering van het stelsel betreft, die vrijwel volledig gebeurt via lasten die op de factor arbeid wegen (werkgevers- en werknemersbijdragen). Dit is mede een van de oorzaken van de hoge loonkosten in België die, naar algemeen wordt aangenomen, vooral voor de laagproductieve arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt een arbeidsvernietigend effect hebben.

---

(1) Zie blz. 34-36.
(2) Zie blz. 77.

b) Inzake uitkeringsniveau

Ook van het niveau van de individuele uitkeringen kan een negatief effect uitgaan op de omvang van de afhankelijkheidsgraad, in het bijzonder door een verzwakte uitstroom uit de werkloosheid. Uitkeringen die te hoog zijn in vergelijking met potentiële lonen, maken arbeid financieel onaantrekkelijk.

Vergeleken met andere landen kent België echter lage netto-vervangingsratio's, zowel voor de hogere als voor de lagere lonen:

• ten aanzien van de hogere lonen wordt dit verklaard door de lage loongrenzen voor de uitkeringsberekening waardoor de relatie tussen de uitkering en het verloren loon zeer zwak is geworden.

• ten aanzien van de lage lonen worden de lage vervangingsratio's in de eerste plaats verklaard door de afwezigheid van (inkomensgebonden) transfers ter compensatie van woonlasten(1).

Toch is er ook in het Belgische stelsel voor bepaalde groepen onmiskenbaar een financiële val. Voor eenoudergezinnen met kinderen, bedraagt de vervangingsratio 90 % bij een aan het minimumloon betaalde voltijdse baan, zodat er vrijwel geen enkele stimulans is om zich opnieuw op de arbeidsmarkt te begeven. Voor samenwoners is er tot een deeltijdse betrekking van 55 % van het bruto-minimumloon zo goed als geen incentive om te gaan werken(2).

c) Inzake uitkeringsduur

België is zowat het enige land binnen de OESO waar de uitkeringen onbeperkt zijn in de tijd. Dit roept de vraag op of dit kenmerk van de regelgeving (mede) de hoge graad van langdurige werkloosheid kan verklaren. Tijdens de hoorzittingen heeft de commissie kennis genomen van het wetenschappelijk onderzoek omtrent deze vraag in binnen- en buitenland. De aldus verzamelde informatie heeft evenwel geen uitsluitsel gegeven over de vraag of de onbeperktheid in duur de uitstroom uit de werkloosheid aantast.

Uit cijfers van de RVA blijkt dat van de volledig werklozen die in juni 1994 werden geschorst op basis van artikel 80 van de werkloosheidsreglementering, na negen maanden 20,6 % opnieuw aan het werk was. Om een inzicht te krijgen in het stimulerend effect van de schorsing zou dit percentage echter moeten worden vergeleken met de «normale» uitstroom uit de werkloosheid van een gelijkaardige groep werklozen die geen sanctie opliep(3).

Uit buitenlands onderzoek, gebaseerd op individuele trajecten blijkt, ondanks nuanceverschillen, bij het naderen van het einde van de rechten een verhoogde uitstroom uit de werkloosheid en een verhoogde instroom in de arbeidsmarkt. Deze conclusie wordt evenwel niet bevestigd door macro-economisch onderzoek van het IRES naar de gevolgen van de schorsingen wegens abnormaal langdurige werkloosheid in België tijdens de eerste helft van de jaren negentig.
Een sanctie, opgelegd na een lange periode van werkloosheid, betekent vrijwel geen stimulans voor het zoekgedrag. De werkloze beschikt op dat ogenblik immers over een zeer beperkte bewegingsruimte: de langdurige werkloosheid als dusdanig is een negatief selectiecriterium voor de werkgevers, het arbeidsaanbod is beperkt, de werkloze heeft zich aangepast aan zijn situatie en hij heeft ondertussen heel wat capaciteiten verloren(4).

(1) Zie blz. 71-72.
(2) Zie blz. 73-74.
(3) Zie blz. 69.
(4) Zie blz. 70.

Ook de Hoge Raad van Financiën komt tot de conclusie dat de resultaten van het eerder genoemde buitenlandse micro-economische onderzoek voor België slechts van indicatieve aard kunnen zijn, aangezien het slechts in beperkte mate wordt ondersteund door het beschikbare onderzoek in België(1).

d) Inzake het werkgelegenheidsbeleid

Het aandeel van de actieve uitgaven voor de arbeidsmarkt is gedurende de jongste jaren (van 64,3 miljard in 1985 tot 112,0 miljard in 1994) sterk gestegen. België staat wat dit betreft met 1,47 % van het BBP op de vierde plaats binnen de Europese Unie. In kwantitatieve termen wordt thans dus kennelijk veel aandacht besteed aan activerend beleid. Gegeven de lage uitstroom uit de werkloosheid rijst hier echter de vraag naar de doelmatigheid van de ingezette middelen(2).

2. Wat is het verband tussen financiële armoede en werkloosheid(3)?

(a) Het internationaal vergelijkend onderzoek omtrent de omvang van de relatieve armoede toont aan dat de cross-nationale verschillen in dit verband zeer aanzienlijk zijn. De relatieve armoede varieert van 19 % in de Verenigde Staten tot ongeveer 6 % in België, Finland en Noorwegen.

Hoewel de relatieve armoede in de meeste geavanceerde economieën (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, waar een sterke stijging wordt vastgesteld) vrij stabiel is gebleven, kan in vrijwel alle landen een stijging van de pre-transferarmoede worden vastgesteld ten gevolge van gezinsontbindingen en ongunstige arbeidsmarktontwikkelingen voor bepaalde groepen, die echter meestal werd gecompenseerd door de sociale zekerheid.

(b) De verdelings- en kostprijsgevolgen van een omschakeling naar een tweeledig stelsel, waarbij kortdurige werkloosheid wordt beschermd in de sociale zekerheid en langdurig werklozen worden opgevangen in een middelen- en inkomensgetoetst bijstandsluik, worden vanzelfsprekend bepaald door de concrete invulling van dit stelsel. Zo toont onderzoek aan dat de invoering van de Nederlandse uitkeringstermijnen met het behoud van de Belgische uitkeringsniveaus zowel in de verzekering als in de bijstand, een aanzienlijke besparing zouden opleveren. Dit zou evenwel tegelijk leiden tot een sterke verhoging van het armoedepeil. Een integrale overname van de Nederlandse uitkeringslogica (uitkeringstermijnen en -niveaus) zou het stelsel wel doelmatiger maken wat de armoedepreventie betreft, maar zou geen besparing opleveren(4).

(c) Geen enkel land realiseert een laag armoedepeil met een benedengemiddeld uitgavenpeil in de sociale zekerheid. Deze bevinding suggereert dat een grotere efficiëntie in de verdeling van de middelen (via selectiviteit) slechts in beperkte mate een geringere middeleninzet kan compenseren. Internationaal onderzoek suggereert dat armoedebestrijding een aanzienlijke middeleninzet vereist.

(d) Hoewel de werkloosheid wordt beschouwd als een van de belangrijkste oorzaken van armoede, kan er binnen de groep van OESO-lidstaten geen verband worden vastgesteld

(1) Zie blz. 97.
(2) Zie blz. 51.
(3) Zie blz. 78-81.
(4) Zie blz. 85.

tussen de werkloosheidsgraad en het armoedepeil. Men kan in dit verband vier clusters van landen onderscheiden, die nog meer uitgesproken zijn wat de langdurige werkloosheid betreft:

— een eerste cluster omvat landen zoals Denemarken, Noorwegen, Zweden en Zwitserland die in het midden van de jaren tachtig een relatief lage werkloosheidsgraad wisten te paren aan een lage armoedegraad onder de actieve bevolking. Recent is wellicht ook Nederland deze groep van landen komen vervoegen;

— een tweede groep wordt gevormd door de Verenigde Staten, Canada en Australië, waar een laag niveau van werkloosheid gepaard gaat met een hoog armoedepeil. Het betreft hier landen met grote loonverschillen en een sterk uitgebouwde lage-loonsector;

— een derde cluster omvat de meeste continentaal Europese landen die alle relatief hoge niveaus van werkloosheid paren aan relatief lage armoedeniveaus. Het armoederisico van de werkloosheid wordt hier opgevangen in het stelsel van sociale uitkeringen;

— alleen in Ierland gaat een hoge werkloosheidsgraad samen met een hoog armoedepeil.

(e) Een gangbare verklaring voor deze bevinding is een potentiële afruil tussen tewerkstelling en armoede, afhankelijk van de mate waarin men bereid is een lage-loonsector te tolereren. Waar er geen verband wordt gevonden tussen armoede en werkloosheid, is er immers wel een duidelijke samenhang tussen lage lonen en armoede. In landen met een hoge niet-gesubsidieerde werkgelegenheidsgraad ging de groei hiervan gepaard met een reële daling van de laagste lonen. Omgekeerd lijkt het erop dat landen zoals België een lage armoedegraad kennen, niet ondanks de hoge werkloosheid maar precies omwille van de tolerantie voor hoge niveaus van uitkeringsafhankelijkheid als prijs voor een stabiele loonwaaier.

De Scandinavische landen en wellicht ook Nederland tonen echter aan dat de afruil niet onontkoombaar is. Deze landen combineren immers een hoog tewerkstellingsniveau aan een laag armoedepeil en hoge sociale uitgaven. Mogelijk bevestigt de ervaring in deze landen de conclusie van de topconferentie van de G7, waar is verklaard dat er geen keuze behoort te zijn tussen stijgende werkloosheid en groter wordende inkomensongelijkheid(1).

3. Evaluatie van artikel 80(2)

Ter compensatie van het onbeperkte karakter van de uitkeringen in de tijd kent het Belgische stelsel een regeling van schorsing van bepaalde langdurig werklozen, waarvan aangenomen wordt dat zij niet langer werkwillig zijn. Het aantal gevallen van schorsing op grond van artikel 80 bedroeg 32 044 in 1996. Dit is een stijging met 9 770 gevallen in vergelijking met 1995. Deze stijging is te verklaren door de gewijzigde berekeningswijze van de toegestane werkloosheidsduur (van tweemaal naar 1,5 maal de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur).

De hoorzittingen brachten omtrent deze regeling volgende knelpunten aan het licht:

(a) hoewel het armoede-effect van de regeling moet worden genuanceerd, wordt vastgesteld dat na 9 maanden 1,1 % van de geschorsten in de sociale bijstand vervallen(3). Hoewel — vanaf het ogenblik dat hun gezinsinkomen onder het vastgestelde peil valt — geschorsten terug aanspraak kunnen maken op werkloosheidsuitkeringen, blijkt in de praktijk dat een

(1) Zie blz. 94, aanbevelingen van de Europese Commissie.
(2) Zie blz. 59.
(3) Zie blz. 88.

aantal geschorsten geen gebruik maken van deze regeling. Dit houdt wellicht verband met het contra-intuïtieve karakter van de maatregel die een niet logisch verband legt tussen het behoefte- en verzekeringsbeginsel;

(b) de belasting van de administratieve beroepscommissie (op vrijwillige basis samengesteld uit afgevaardigden van de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties) is zeer hoog: de commissie komt vrijwel dagelijks bijeen met telkens een dertigtal dossiers op de agenda. De sociale partners hebben dan ook de grootste moeite om deze commisie voldoende te bemannen;

(c) artikel 80 wordt als discriminerend ervaren, aangezien enkel een bepaalde groep werklozen wegens vermeende werkonwilligheid kan geschorst worden, namelijk de samenwonende langdurig werklozen (meestal vrouwen) met een inkomen boven de vastgestelde grens;

(d) het criterium om een schorsing te ontlopen — namelijk het bewijs leveren van een voldoende zoekgedrag — is wellicht geen goede graadmeter van de arbeidsbereidheid. Het aanpassingsproces dat een werkloze doormaakt in de loop van de werkloosheid veroorzaakt immers een verzwakking van zijn/haar zoekgedrag(1). Bovendien wordt geen rekening gehouden met het feit dat laaggeschoolden objectief minder kansen op de arbeidsmarkt hebben dan hogergeschoolden;

(e) de band tussen de regionale werkgelegenheidsmaatregelen en de bepaling van «abnormaal langdurige werkloosheid» is onduidelijk. In de huidige omstandigheden is het bijvoorbeeld niet onmogelijk dat een werkloze die gedurende een jaar een regionaal begeleidingsplan heeft gevolgd, toch wordt geschorst.

C. Aanbevelingen van het IAB, de Europese Commissie en de OESO

1. De aanbevelingen van het Internationaal Arbeidsbureau(2)

Het uitgangspunt van het IAB is dat de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt tengevolge van de mondialisering en de technologische innovatie niet van die aard zijn dat zij leiden tot een sterke verhoging van het aanvaardbare werkloosheidspeil. Wel is het IAB van oordeel dat door de instroom van vrouwen op de arbeidsmarkt, enerzijds, en de technologische evolutie, anderzijds, het concept van volledige tewerkstelling is veranderd. In een moderne industriële samenleving hoeft dit concept niet te betekenen dat iedereen die zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, gedurende zijn of haar hele actieve leven een vaste voltijdse baan bekleedt.

Bovendien leiden de evoluties die wij thans kennen tot een concentratie van de beste en de meest gespecialiseerde arbeidskrachten binnen ondernemingen en sectoren. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat er een groep laaggekwalificeerde werknemers die alsmaar minder aan hun trekken komen. Dit betekent dat ook binnen de nationale staten de ongelijkheid toeneemt.

Hiervan uitgaand geeft het IAB de individuele staten een aantal richtlijnen mee voor een beleid gericht op werkgelegenheid:

(1) vooreerst is een werkgelegenheidsbeleid, fundamenteel een beleid gericht op economische groei, die momenteel in Europa te laag is. Het IAB deelt in dit verband de twijfels die door

(1) Zie blz. 70-71.
(2) Zie blz. 98.

de OESO worden geuit bij het restrictieve beleid dat door een aantal Europese landen wordt gevoerd uit vrees voor een opflakkering van de inflatie. Dit beleid belet in belangrijke mate de dynamisering en de groeikansen van de economie.

(2) een groeibeleid moet wel een anti-inflatoir beleid zijn, door een sterke beheersing van en discipline bij collectieve onderhandelingen. De resultaten die de jongste jaren werden geboekt inzake de beperking van de inflatie, mogen niet verloren gaan. Een laag inflatiepeil is de beste garantie voor lage interestvoeten die op hun beurt de economische groei stimuleren.

(3) tenslotte moeten het concept en de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid *sensu stricto* worden verbeterd. Het IAB onderschrijft hier de algemene these van de OESO dat de financiële middelen beschikbaar voor werkloosheid op een zo actief mogelijke wijze worden aangewend via het subsidiëren van laagbetaalde arbeid, het verlagen van loonlasten om langdurig werklozen opnieuw in te schakelen in het arbeidsproces, vorming en opleiding enz. In een wereld waar de concurrentie steeds scherper wordt kan men zich niet veroorloven dat hele groepen inactief blijven en leven van passieve financiële steun.

(4) een soepeler organisatie van de arbeidsmarkt komt de werkgelegenheid ongetwijfeld ten goede, maar het IAB deelt wat dit betreft niet de mening van degenen die hierin het ultieme middel zien om de werkloosheid op te lossen. Het is ook niet correct de verschillende prestaties van Europa en de VS inzake arbeidscreatie hieraan toe te schrijven. De Europese arbeidsmarkt is traditioneel strakker georganiseerd geweest dan de Amerikaanse, wat in het verleden niet heeft belet massaal degelijke jobs te creëren. Omgekeerd is er de jongste 10 jaar in de West-Europese landen een sterke tendens tot deregulering, maar die heeft in termen van werkgelegenheid slechts beperkte resultaten opgeleverd.

2. De aanbevelingen van de Europese Commissie (1)

Het uitgangspunt van de aanbevelingen van de Europese Commissie is de conclusie van de topconferentie van de G7 waarin is verklaard dat er geen keuze behoort te zijn tussen stijgende werkloosheid en groter wordende inkomensongelijkheid.

(1) Het lijdt echter geen twijfel dat pragmatische hervormingen nodig zijn om mogelijke belemmeringen voor het zoeken naar werk uit de weg te ruimen en arbeidsmarkten beter te laten functioneren. In deze context zou een verlaging van de indirecte arbeidskosten, met name als deze gericht wordt op de onderkant van de loonschaal, de werkgelegenheid bevorderen.

(2) Maar omdat het effect hiervan waarschijnlijk beperkt zal zijn, wordt het des te belangrijker te voldoen aan de voorwaarden om de groeivoet tot boven de productiviteitstrend te laten stijgen en alle oorzaken van beperking van het groeipotentieel van de Europese economie te bestrijden. De Europese Commissie onderstreept in dit verband dat het banenverlies in hoofdzaak te wijten is aan een geringe productiegroei in de traditionele sectoren. Dit wijst op de noodzaak van een groter concurrentievermogen en betere marktomstandigheden.

(3) Uit de omvang van het personeelsverloop kan men niet afleiden dat de arbeidsmarkten uitzonderlijk inflexibel zijn, ten minste met betrekking tot de stromen werknemers tussen sectoren. Uit de gegevens kan men wel afleiden dat laaggekwalificeerde werknemers er een groot deel van voor hun rekening nemen en dat zij misschien gemakkelijker van de ene naar de andere activiteit overstappen dan mensen met hogere en vaak meer specifieke kwalificaties.

---

(1) Zie blz. 94.

(4) Met betrekking tot het probleem van de langdurige werkloosheid brengt de Commissie volgende elementen naar voren:

— de herintegratie dient te beginnen lang voordat mensen langdurig werkloos worden en ontmoedigd raken;

— voor een vroegtijdige actie is het nodig dat personen met risico van langdurige werkloosheid worden geïdentificeerd. De plaatselijke dienst voor arbeidsvoorziening moet in staat zijn hoogwaardige begeleiding en advies te verlenen;

— bij een succesvolle herintegratie hoort vaak een opleiding voor nieuwe, meer gekwalificeerde banen; een betere afstemming op de kwalificatiebehoeften van ondernemingen ter plaatse vergroot de kansen van werklozen;

— gecombineerde maatregelen voor opleiding en werkervaring kunnen helpen de weerstand tegen scholing te overwinnen; hierbij motiveert men de langdurig werklozen door te wijzen op mogelijke kansen op een baan. In de praktijk opgedane ervaring wordt door werkgevers meer op prijs gesteld dan alleen scholing;

— plannen voor het scheppen van werkgelegenheid dienen te worden gebaseerd op actief partnerschap en gezamenlijke financiering, waarbij alle factoren op de plaatselijke arbeidsmarkt worden betrokken. Bijzondere nadruk dient op de actieve medewerking van de sociale partners te worden gelegd. Kleinschalige plannen voor het scheppen van werkgelegenheid, gericht op groepen en gemeenschappen met de meeste achterstand, bieden vaak meer mogelijkheden en zijn doelmatiger dan sommige grootschalige plannen;

— in het algemeen zijn geslaagde preventie- en herintegratiestrategieën voor het aanpakken van langdurige werkloosheid en sociale uitsluiting afhankelijk van ontwikkelingen van wijdere strekking (voltijd- en deeltijdbanen, werken als zelfstandige, onderwijs en opleiding, het combineren van gezin en werk);

— de doeltreffendheid en de waarde van een activerend arbeidsmarktbeleid ter voorkoming en bestrijding van langdurige werkloosheid mag men niet alleen beoordelen naar het aantal korte-termijnplaatsingen, maar moet ook worden bezien naar de inzetbaarheid op langere termijn;

— als belangrijk onderdeel van een activerende, preventieve strategie dient het begrip «transitionele arbeidsmarkt» met banen van korte duur, die inzetbaarheid helpen behouden of herkrijgen, te worden ontwikkeld.

3. De aanbevelingen van de OESO (1)

De OESO is van oordeel dat de ingrediënten van het Belgische werkgelegenheidsbeleid (de verlaging van de lasten op arbeid voor bepaalde sectoren of bepaalde groepen op de arbeidsmarkt, de herverdeling van de arbeid en de bevordering van de flexibiliteit onder meer door regelingen inzake deeltijdse en tijdelijke arbeid te versoepelen en het afremmen van loonstijgingen door de wet op het behoud van het concurrentievermogen) onvoldoende coherent zijn. Zij kaderen al te zeer in de traditie van het Belgische beleid, dat zich eenzijdig richt op concurrentie met het buitenland en te weinig aandacht schenkt aan de structurele starheid van de arbeidsmarkt, die aan de basis ligt van de moeilijkheden.

De belangrijkste doelstelling van het beleid moet er volgens de OESO dan ook in bestaan het overheidsingrijpen in de arbeidsmarkt en in de loonvorming te beperken. De grotere flexibi-

(1) Zie blz. 90.

liteit die hiervan het gevolg is, zal op zichzelf een verbetering van het concurrentievermogen tot gevolg hebben en de wildgroei van werkgelegenheidsprogramma's overbodig maken. In het licht hiervan doet de OESO onder meer de volgende vaststellingen en aanbevelingen:

(1) de beperkte loonspanning in België is zeer nadelig voor de kansen van laaggeschoolde werknemers. De lonen in het lagere segment van de arbeidsmarkt zijn te hoog ten gevolge van het hoge minimumloon en door het te rigide en ondoorzichtige systeem van loononderhandelingen, waardoor reële lonen die hoger liggen dan het minimumloon in hele sectoren worden opgelegd;

Daarom moet de automatische loonindexering worden afgeschaft en dienen de onderhandelde loonsverhogingen beter aan te sluiten bij de stijging van de productiviteit. In een overgangsperiode moet het mogelijk worden — al dan niet via collectieve onderhandelingen — voor bepaalde groepen werknemers lonen te bepalen die onder het minimumloon liggen;

Indien de lonen in een dergelijk systeem onder een aanvaardbaar peil zouden zakken, kunnen zij worden aangevuld door middelengetoetste toeslagen, een transfer die activerend werkt en werkloosheidsvallen tegengaat;

(2) de lasten op het loon zijn te hoog in internationaal perspectief en niet verenigbaar met een hoge werkgelegensheidsgraad. Het beleid heeft hier een eerste stap in de goede richting gedaan via de «alternatieve financiering van de sociale zekerheid». De lastenverlagingen zouden in eerste instantie moeten worden geheroriënteerd naar de groepen onderaan de arbeidsmarkt, waar de nood aan en het effect van dergelijke voordelen het grootst zijn;

(3) de regels inzake arbeidsbescherming zijn te streng waardoor aanwervingen worden ontmoedigd. De opzeggingstermijnen voor bedienden zijn te lang en moeten worden verkort. De opzeggingstermijnen voor arbeiders in bepaalde sectoren die wel in de lijn liggen van het internationaal aanvaardbare, moeten op ruimere schaal worden toegepast;

(4) het uitkeringsbeleid moet in een meer actieve richting worden omgebogen door een verlaging van de vervangingsratio's, een beperking van de rechten in de tijd, de afbouw van alternatieve uitkeringssystemen voor bijvoorbeeld vervroegde uittredingen en een verstrenging van de controles op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en het sanctiebeleid. Dit laatste vergt een betere samenwerking en coördinatie van het federale en gewestelijke beleid;

(5) de langdurig inactieven moeten worden gestimuleerd zich opnieuw op de arbeidsmarkt te begeven. Het begeleidingsplan moet worden uitgebreid tot alle categorieën werklozen en vervroegde uittreders, ongeacht de scholingsgraad of de leeftijd;

(6) het onderwijsniveau, zeker op het intermediaire niveau (hoger secundair) moet worden verbeterd;

(7) marktmonopolies moeten verder worden afgebouwd en er moet worden voortgegaan op de weg van de privatiseringen.

II. Feitelijke gegevens

A. Langdurige werkloosheid in België

Ter inleiding(1)
België telde in 1996 gemiddeld 477 740 uitkeringsgerechtigde werklozen.
De totale Belgische werkloosheidsgraad lag in de periode 1991-1996 evenwel steeds lager dan het Europese gemiddelde (België 9,5% — EU 10,9% in november 1996).

In de periode 1991-1994 is overal in Europa de werkloosheidsgraad sterk gestegen. De stijging was relatief evenwel meer uitgesproken in België (+51,5%) dan in de Europese Unie (+35,4%).
Sindsdien is er een lichte kentering merkbaar. Tussen september 1995 en september 1996 nam de werkloosheidsgraad in België af van 10% tot 9,7% daar waar de Europese werkloosheidsgraad klom van 10,7% naar 10,8% en dit ondanks het geleidelijke herstel van de Europese conjunctuur in de loop van het jaar.

Tabel 1 — *Werkzoekenden zonder baan in % van de beroepsbevolking*

	1991	1992	1993	1994	1995	sept. 1995	juli 1996	aug. 1996	sept. 1996
België	6,6	7,3	8,9	10,0	9,9	10,0	9,7	9,8	9,7
Denemarken	8,4	9,2	10,1	8,2	7,1	6,8	6,4	6,1	5,7
Duitsland*	5,6	6,6	7,9	8,4	8,2	8,3	8,9	8,9	9,0
Frankrijk	9,5	10,4	11,7	12,3	11,6	11,6	12,3	12,4	12,5
Griekenland	7,0	7,9	8,6	8,9	9,1	—	—	—	—
Ierland	14,8	15,4	15,6	14,3	12,4	12,3	12,5	12,5	12,4
Italië	8,8	9,0	10,3	11,4	11,9	11,8	12,2	—	—
Luxemburg	1,7	2,1	2,7	3,2	2,9	2,8	3,1	3,1	3,2
Nederland	5,8	5,6	6,6	7,1	7,0	6,8	6,7	—	—
Portugal	4,0	4,2	5,7	7,0	7,3	7,2	7,2	7,1	7,1
Spanje	16,4	18,5	22,8	24,1	22,9	23,0	21,3	21,3	21,4
Verenigd Koninkrijk	8,8	10,1	10,4	9,6	8,8	8,7	8,3	8,2	8,1
Finland	7,6	13,0	17,5	17,9	16,6	16,4	15,5	16,0	15,1
Zweden	3,3	5,8	9,5	9,8	9,2	9,1	9,9	9,8	10,2
Oostenrijk	—	—	—	—	3,8	3,9	4,1	4,1	4,1
Europese Unie	8,2	9,3	10,7	11,1	10,7	10,7	10,8	10,8	10,8

Bron: Eurostat.
** Inclusief voormalige DDR.*

De langdurige (langer dan één jaar) werkloosheid bedraagt momenteel in België ongeveer 64% van de totale werkloosheidsgraad. Dit cijfer ligt gevoelig hoger dan het Europese gemiddelde (50%, Eurostat). Hoewel ook het globale werkloosheidscijfer relatief hoog ligt, is het duidelijk dat België zich vooral onderscheidt van de andere landen van de Europese Unie wat het aandeel hierin van de langdurige werkloosheid betreft.

(1) *RVA - Jaarverslag 1996*, blz. 22.

Tabel 2 — *Aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid*

	1973	1979	1991	1995 voorlopig
België	37,9	61,6	61,6	62,4
Duitsland	12,8	28,7	45,5	48,7
Frankrijk	21,7	30,3	38,7	40,2
Nederland	21,8	35,9	43,0	46,6

Bron: Hoge Raad van Financiën.

Tabel 3 — *Werkloosheid naar duur (percentage van de beroepsbevolking)*

Land	Langer dan 1 jaar	Totaal	Aandeel langdurig in totaal	Jaar
België	4,3	8,6	52,9	1993
Duitsland	3,1	6,1	40,3	1993
Denemarken (1)	2,7	8,8	25,2	1993
Groot-Brittannië	4,4	9,6	42,5	1994
Japan	0,5	2,9	17,5	1994
Nederland	2,9	6,2	52,3	1993
Zweden	1,4	8	17,3	1994
USA	0,7	6	12,2	1994

Bron: OESO, 1995b, tabellen 1.8. L. and Q. Het aandeel langdurig werklozen is gebaseerd op nationale enquêtes van de toetslanden.
(1) Het cijfer voor Denemarken is niet gestandaardiseerd.

België is in verhouding tot de omringende landen verder gegaan in de verafhankelijking van de actieve generatie. Dit is ook het geval wanneer naast de werkloosheidsverzekering, de andere uitkeringen voor de actieve bevolking in rekening worden gebracht. Uitgedrukt in voltijdse equivalenten kent België per 100 werknemers 51 uitkeringstrekkers op actieve leeftijd, tegenover 43 in Nederland , 41 in Duitsland, 35 in Denemarken en 34 in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk(1).

Tabel 4 — *Volume uitkeringsgerechtigden op actieve leeftijd in % van het aantal werkenden (in voltijdse equivalenten) 1992.*

Land	%
België	51,2
Nederland	42,6
Duitsland	40,7
Denemarken	35,3
Verenigd Koninkrijk	34,2
Frankrijk	33,8

Bron: De Voogd/Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1996.

(1) De Voogd, Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996, geciteerd door L. De Lathouwer, CSB.

1. Omvang en evolutie van de langdurige werkloosheid (1)

Zoals uit onderstaande tabel blijkt is het aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheidsgraad tijdens de periode 1975-1995 gestegen van 35,9 % tot 64 %. Vooral het jaar 1985 is opvallend met bijna 70 % langdurige werkloosheid. In 1996 is de langdurige werkloosheidsgraad vrijwel gelijk gebleven tegenover 1995. In dezelfde periode was er wel een lichte stijging van het aandeel van de werkloosheid van twee jaar en meer.

Tabel 5 — *Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (1993-1996)*

Toestand op 30 juni	Absolute cijfers				In % van het totaal				Verschil op 1 jaar		
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996	94/93	95/94	96/95
Totaal	461232	496523	490297	465033	100,0	100,0	100,0	100,0	+35291	–6226	–25264
Duur											
minder dan een jaar	198798	198219	176295	167161	43,1	39,9	36,0	35,9	– 579	–21924	– 9134
een jaar en meer	262434	298304	314002	297872	56,9	60,1	64,0	64,1	+35870	–15698	–16130
Waarvan											
twee jaar en meer	174253	202960	217919	209492	37,8	40,9	44,4	45,0	+28707	+14959	– 8427

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid — Evaluatierapport 1996 van het federaal werkgelegenheidsbeleid.

Tabel 6 — *Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (1975-1995)*

Toestand op 30 juni	Absolute cijfers					In % van het totaal					Verschil op 5 jaar			
	1975	1980	1985	1990	1995	1975	1980	1985	1990	1995	80/75	85/80	90/85	95/85
Totaal	162000	294870	455530	331767	490297	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	+132870	+160660	–123763	+158530
Duur														
minder dan een jaar	103907	124230	144414	123748	176295	64,1	42,1	31,7	37,3	36,0	+ 20323	+ 20184	– 20666	+ 52547
een jaar en meer	58093	170640	311116	208019	314002	35,9	57,9	68,3	62,7	64,0	+112547	+140476	–103097	+105983
Waarvan														
twee jaar en meer	37338	121428	229331	155295	217919	23,0	41,2	50,3	46,8	44,4	+ 84090	+107903	– 74036	+ 62624

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid — Evaluatierapport 1996 van het federaal werkgelegenheidsbeleid.

---

(1) Belgische administratieve statistieken hanteren doorgaans een definitie van werkloosheid die verschilt van de Europese. Die laatste maken gebruik van een gestandaardiseerde definitie die steunt op criteria, vastgelegd door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO-definitie).
Er zijn drie criteria:
• zonder werk zijn;
• beschikbaar zijn, d.i. in de mogelijkheid zijn om binnen de vijftien dagen een voorgesteld werk te aanvaarden;
• actief gezocht hebben naar een job als werknemer of zelfstandige in de vier weken die voorafgaan.
De Belgische administratieve statistieken hanteren de definitie van de Uitkeringsgerechtigde Volledig Werklozen «UVW».
Dit zijn volledig werklozen die:
• niet gebonden zijn door een arbeidsovereenkomst;
• een werkloosheids- of wachtuitkering genieten en
• ingeschreven zijn als werkzoekende voor een voltijdse betrekking.
In het kader van de Belgische reglementering is het m.a.w. niet noodzakelijk om gedurende de laatste vier weken actieve stappen te hebben gezet om werk te zoeken, teneinde een uitkering te kunnen genieten.

De hiernavolgende grafiek schetst de evolutie van de langdurige werkloosheid van meer dan 2 jaar en de werkloosheidsgraad tussen 1987 en 1996.

Grafiek 1: *Evolutie tussen 1987 en 1996 van de langdurige werkloosheid (meer dan 2 jaar) en van de werkloosheidsgraad*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: RVA — Jaarverslag 1996.

Tijdens de tweede helft van de jaren tachtig herleeft de Belgische economie. De jaren 1988, 1989 en 1990 zijn zelfs gekenmerkt door hoogconjunctuur. De werkloosheidsgraad daalt in deze periode met ongeveer 4 %. Het aandeel van de langdurige werkloosheid vertoont een daling van dezelfde grootte. Tijdens deze periode van economische groei konden naast de pas afgestudeerden en de werklozen met een korte inactiviteitsduur, ook de langdurig werklozen aan de slag.

Nadien incasseert de economie de eerste klappen van de recessie. Ook al blijft het aandeel van de langdurige werkloosheid dalen (37,6 % in 1993), toch stijgt de werkloosheidsgraad, die in 1994 18,5 % bereikt. De stijging van de werkloosheid in de loop van die periode was in de eerste plaats een gevolg van het toenemende aantal kortdurig werklozen. Vanaf 1994, na hèt crisisjaar 1993, is het relatief aandeel van de langdurige werkloosheid opnieuw gestegen tot 45,2 % in 1996.

Vanaf 1994 duidt de daling van de werkloosheidsgraad op een lichte conjunctuurverbetering (18,5 % in 1994 en 16,4 % in 1996). Die was echter onvoldoende om het aandeel van de langdurige werkloosheid te verminderen, aangezien bij een herleving van de economie in eerste instantie werklozen met een korte inactiviteitsduur op de arbeidsmarkt terechtkunnen.

2. Kenmerken van de langdurige werkloosheid

a) Naar scholingsniveau:

De cijfergegevens voor juni 1996 (zie tabel 7) geven aan dat het aandeel van de laagstgeschoolden in de totaliteit van de langdurig werklozen nog steeds het grootst is. Naarmate de scholingsgraad stijgt, vermindert het werkloosheidspeil. Dit uit zich nog sterker bij mannelijke werklozen. 16,6 % van de totale werklozenpopulatie heeft hoger onderwijs genoten.

Tabel 7 — *Scholingsniveau van langdurig uitkeringsgerechtigde voltijdse werklozen (twee jaar werkloos) naar geslacht, en van alle UVW's juni 1996*

	Lager onderwijs	Lager secundair	Hoger secundair	Hoger onderwijs	Overige	Totaal
Vrouwen	35,9	30,8	23,8	4,5	5,0	100
Mannen	46,7	24,3	13,3	4,6	11,1	100
Alle UVW (M+V) . . .	32,0	26,8	23,0	16,6	1,6	100

Bron: RVA.

b) Naar geslacht:

Het aandeel van de vrouwen in het totaal van de werkzoekende/UVW stijgt naarmate de inactiviteitsduur toeneemt (−1 jaar: 52,3 % tegenover 2 jaar en +: 61,5 %). Bij de mannen wordt het tegenovergestelde geconstateerd (−1 jaar: 47,7 % tegenover 38,5 % met 2 jaar of meer werkloosheid)(1).

In 1996 was 39 % van de mannelijke werkzoekende/uitkeringsgerechtigde voltijdse werklozen sedert minder dan één jaar inactief tegenover 31,9 % bij de vrouwen. Daarentegen was 48,5 % van de vrouwelijke werkzoekende/uitkeringsgerechtigde voltijdse werklozen sedert 2 jaar of langer werkloos, tegenover 40,8 % bij de mannen.

Tabellen 8 en 9 — *Verdeling volgens inactiviteitsduur en geslacht van de werkzoekende UVW in 1996*

Inactiviteitsduur	Mannen	Verschil 1995	Vrouwen	Verschil 1995	Totaal	Verschil 1995
−3 maanden	27 942	−1 337	28 923	−1 230	56 865	−2 567
3 maanden tot 6 maanden	19 852	−1 139	21 590	−1 509	41 442	−2 647
6 maanden tot 1 jaar	31 826	−1 088	36 822	−1 555	68 648	−2 643
1 jaar tot 2 jaar	41 293	−3 758	53 466	−4 071	94 759	−7 828
2 jaar tot 5 jaar	50 986	−1 799	79 234	−3 537	130 220	−5 337
5 jaar tot 10 jaar	21 105	1 133	37 493	1 849	58 598	2 982
10 jaar en meer	11 152	−1 502	16 056	−2 671	27 208	−4 173
Totaal	204 156	−9 489	273 584	−12 725	477 740	−22 214
Hergroepering: minder dan 1 jaar .	79 620	−3 564	87 335	−4 294	166 955	−7 857
1 jaar tot 2 jaar	41 293	−3 758	53 466	−4 071	94 759	−7 828
2 jaar en meer	83 243	−2 168	132 783	−4 359	216 026	−6 528

Inactiviteitsduur	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
−3 maanden	49,1	50,9	100,0	13,7	10,6	11,9
3 maanden tot 6 maanden	47,9	52,1	100,0	9,7	7,9	8,7
6 maanden tot 1 jaar	46,4	53,6	100,0	15,6	13,5	14,4
1 jaar tot 2 jaar	43,6	56,4	100,0	20,2	19,5	19,8
2 jaar tot 5 jaar	39,2	60,8	100,0	25,0	29,0	27,3
5 jaar tot 10 jaar	36,0	64,0	100,0	10,3	13,7	12,3
10 jaar en meer	41,0	59,0	100,0	5,5	5,9	5,7
Totaal	42,7	57,3	100,0	100,0	100,0	100,0
Hergroepering: minder dan 1 jaar .	47,7	52,3	100,0	39,0	31,9	34,9
1 jaar tot 2 jaar	43,6	56,4	100,0	20,2	19,5	19,8
2 jaar en meer	38,5	61,5	100,0	40,8	48,5	45,2

Bron: RVA - Jaarverslag 1996.

(1) *RVA - Jaarverslag 1996*, blz. 52.

c) Naar gezinstype : (1)

Twintig tot vijfentwintig procent van de langdurige werklozen zijn alleenstaand tegen zo'n 15% voor de totale groep werklozen. Het hoge aandeel alleenstaanden in de langdurige werkloosheid is een algemeen verschijnsel in zowat alle Noord-Europese landen. In België is het verschil echter uitgesproken sterk (net zoals in Nederland, Finland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland).

Grafiek 2 : *Tewerkgestelde en niet-tewerkgestelde mannen, 15 tot 64 jaar, volgens gezinsgrootte, 1995*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron : Europese Commissie.

Bovendien bedraagt in 1995 het percentage van alleenwonende mannen dat langer dan één jaar werkloos is 15%, tegenover 12% gedurende minder dan één jaar. Bij vrouwen is de verhouding omgekeerd, met 11% alleenwonenden die langer dan één jaar werkloos zijn, tegenover 13% met een werkloosheid van minder dan één jaar.

Grafiek 3 : *Werkloze en langdurig werkloze mannen en vrouwen, 15 tot 64 jaar, die alleen wonen, 1995*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron : Europese Commissie.

(1) «The household characteristics of the unemployed in Europe». Tekst verstrekt en toegelicht door A. Chapman, Europese Commissie, tijdens een hoorzitting op 8 maart 1997.

Het risico op werkloosheid is groter voor personen die een huishouden vormen met één of meerdere werklozen. Bovendien nemen de kansen op werkloosheid toe in huishoudens waar er langdurige werkloosheid is. Bij stijgende werkloosheid neemt bij koppels de kans op werkloosheid van de partner toe van 9% bij kortdurende werkloosheid tot 13% bij langdurige werkloosheid.

3. Internationale vergelijking

OESO

Uit gegevens betreffende de landen van de OESO(1) blijkt dat het probleem van de langdurige werkloosheid geen recent verschijnsel is. Reeds in de jaren zeventig was het aandeel van de langdurige werkloosheid hoog in sommige Europese landen, waaronder België. Bovendien is het aandeel van de langdurige werkloosheid in België nog beduidend hoger dan in de meeste andere OESO-landen. Enkel Ierland en Italië hebben een gelijkaardig, zeer hoog aandeel langdurige werkloosheid.

---

(1) OECD, «Long-term unemployment: selected causes and remedies», 1996, blz. 83 e.v.

Grafiek 4: *Aandeel van de langdurige werkloosheid (meer dan 1 jaar) en werkloosheidsgraad (percentages)*

Deze grafieken zijn beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Deze grafieken zijn beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

EUROPESE UNIE

Uit het verslag «Werkgelegenheid in Europa — 1996» van de Europese Commissie(1) blijkt dat de algemene werkloosheidsgraad in de Europese Unie onveranderlijk hoog blijft. Midden 1996 bedroeg dit percentage 10,7 % van de totale beroepsbevolking. De jeugdwerkloosheid blijft twee keer zo hoog als de werkloosheid van volwassenen, met een gemiddelde boven de 20 %(2).

In 1995 trof de langdurige werkloosheid 48 % van de werklozen. Voor 1996 is er nog een stijging van 2 %. Het percentage werklozen die langer dan twee jaar werkloos blijven, is van 27 % gestegen tot 30 %.

Onderstaande grafiek geeft voor de jaren 1986, 1991 en 1995 de verhouding weer tussen de werkloosheid van langer dan één jaar en de totale werkloosheid in de verschillende lidstaten(3).

Grafiek 5: *Graad van totale werkloosheid en van langdurige werkloosheid in de Europese Unie tussen 1986 en 1995*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: Europese Commissie: Emploi en Europe - 1996.

Binnen de Europese Unie was in 1995 ongeveer 48,5 % van de werklozen zonder werk sedert één jaar of meer, dit wil zeggen een gemiddelde van 5,5 % van de actieve bevolking. 60 % was meer dan twee jaar werkloos.

Rekening houdend met de relatief lage graad van langdurige werkloosheid in de nieuwste Lid-Staten, betekent dit een verhoging tegenover het jaar 1994. Voor het Europa van de 12 stelt men een voortdurende en aanzienlijke verhoging van de langdurig werklozen vast sinds 1992.

---

(1) Werkgelegenheid in Europa 1996, COM (96) 485. Toegelicht door A. Chapman, Europese Commissie, tijdens een hoorzitting op 8 maart 1997.
(2) COM(96) 485, blz. 7.
(3) COM(96) 485, blz. 96 en volgende.

Het aandeel van de langdurige werkloosheid in 1995 is vergelijkbaar met dat van het einde van de jaren 80.

Zowel voor mannen als voor vrouwen was het aandeel van de langdurige werkloosheid hoger in 1995 dan in 1991, in lijn met de totale werkloosheid. In de meeste landen, het Verenigd Koninkrijk en Ierland uitgezonderd, was de langdurige werkloosheid net zoals de totale werkloosheid hoger bij vrouwen dan bij mannen.

Grafieken 6 en 7: *Graad van totale werkloosheid en langdurige werkloosheid bij mannen in de Unie, 1986, 1991 en 1995 — Graad van totale werkloosheid en langdurige werkloosheid bij vrouwen in de Unie, 1986, 1991 en 1995*

Deze grafieken zijn beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: Europese Commissie: Emploi en Europe - 1996.

De langdurige werkloosheid binnen de Europese Unie volgt duidelijk de evolutie van de algemene werkloosheid, maar in een trager tempo. De reactie op economische veranderingen is trager, wat blijkt uit de volgende grafiek.

Grafiek 8: *Totale en langdurige werkloosheidsgraden en wijziging van het BBP en totale werkgelegenheid in de EU 12, 1983-1995*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

De evolutie van de totale en de langdurige werkloosheid in België volgt die van de Unie, maar is meer uitgesproken.

Grafiek 9: *Totale en langdurige werkloosheidsgraden en wijziging van het BBP en van de totale werkgelegenheid, België, 1983-1995*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Wat het algemene werkloosheidspeil betreft, blijft België in de periode 1991-1996 onder het Europese gemiddelde. Tussen 1991-1994 steeg de werkloosheidsgraad overal in de Europese Unie (+ 35,4 %), maar sterker in België (+ 51,5 %).

Inzake langdurige werkloosheid ligt België ver boven het Europese gemiddelde, hierin alleen voorafgegaan door Italië.

Grafiek 10 : *Werkloosheid en langdurige werkloosheid in de EU, 1995*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

In België is meer dan 40 % van de werklozen langer dan twee jaar werkzoekend, tegen bijna 30 % in de Europese Unie. Het aandeel van de Belgische vrouwen die langer dan twee jaar werkloos zijn, ligt met 43 % ver boven het Europese gemiddelde, dat «slechts» 30,5 % bedraagt.

Tabel 10 *— De werkloosheidsduur volgens geslacht in % — 1995*

Werkloosheidsduur	België			Euro 15		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
< 1 jaar	38,6	36,8	37,6	51,7	49,9	50,8
1 < 2 jaar	24,5	20,2	22,2	19,6	19,6	19,6
2 jaar en + ...	36,9	43,0	40,2	28,7	30,5	29,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EUROSTAT - geciteerd door RVA - Jaarverslag 1996.

Vrouwen maken in verhouding tot hun aandeel in de arbeidsmarkt een veel groter gedeelte uit van de langdurig werklozen dan mannen. In vele landen, waaronder België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland, Portugal en Spanje, ligt de graad van langdurige werkloosheid hoger voor vrouwen dan voor mannen. Het verschil gaat van 2% in Denemarken tot 16% in Spanje(1).

Langdurige werkloosheid is in alle landen behalve de Zuid-Europese (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje) geconcentreerd binnen de beroepsbevolking tussen 25 en 44 jaar. Binnen deze groep is het aandeel van de mannelijke langdurig werklozen groter dan hun aandeel in de totale werkloosheid.

Tussen 1979 en 1989 was er een stijging van het aandeel van de werknemers tussen 25 en 44 jaar binnen de langdurige werkloosheid, met een overeenstemmende daling in de jeugdgroep.

Een laag opleidingsniveau en beperkte vaardigheden schijnen kenmerkend te zijn voor de groep langdurig werklozen. Nochtans is dit ook het geval, zeker wat het lage opleidingsniveau betreft, voor de werklozen in het algemeen. Gebaseerd op onderzoek in acht OESO-landen lijkt niettemin het argument op te gaan dat een laag opleidingsniveau, in het bijzonder gebrek aan een diploma van hoger secundair onderwijs, kan leiden tot langdurige werkloosheid. Verder onderzoek moet dit bevestigen.

Tenslotte lijkt de werkloosheid van lange duur licht te verschuiven naar personen met een hogere opleiding.

4. Relatie tussen de omvang van de werkloosheid en de langdurige werkloosheid(2)

Zie voor België grafiek 1 *supra*.

Er blijkt geen absoluut verband te bestaan tussen de algemene en de langdurige werkloosheidsgraad(3). België en Italië hadden in 1990 een vergelijkbare graad van langdurige werkloosheid, maar de Belgische werkloosheidsgraad lag 2% lager. Daartegenover staat dat België en Denemarken gelijkaardige werkloosheidsgraden hadden maar dat het aandeel van langdurige werkloosheid in Denemarken 35% lager lag.

Het aandeel van de langdurige werkloosheid vermindert niet onmiddellijk, zodra het werkloosheidspeil daalt. Het volume langdurige werkloosheid vertoont de neiging om nog een paar jaar te stijgen en dan pas langzaam te dalen.

---

(1) OECD «Long-term unemployment: selected causes and remedies», 1996, blz. 89 en volgende.
(2) Idem, blz. 86 en volgende.
(3) Zie ook Commission européenne «Emploi en Europe», blz. 97.

Tabel 11 — *Totale werkloosheidsgraad en aandeel van de langdurige werkloosheid (LDW)*

	1979		1985		1989		1990		1991	
	Werkloos-heidsgraad	LDW aandeel	Werkloos-heidsgraad	LDW aandeel	Werkloos-heidsgraad	LDW aandeel	Werkloos-heidsgraad	LDW aandeel	Werkloos-heidsgraad	LDW aandeel
Australië	6.2	18.1	8.2	30.9	6.1	23.0	6.9	21.6	9.6	24.9
België	7.5	61.5	12.3	69.8	9.3	76.3	8.7	69.9	9.3	—
Canada	7.4	3.4	10.5	10.3	7.5	6.8	8.1	5.7	10.3	7.2
Denemarken	6.2	36.2	9.0	39.3	9.3	25.9	9.5	33.7	10.4	—
Finland	6.0	—	5.0	21.1	3.5	6.9	3.5	—	7.6	—
Frankrijk	6.0	30.3	10.2	46.8	9.4	43.9	8.9	38.3	9.4	37.3
Duitsland	2.9	28.7	7.1	47.9	5.6	49.0	4.9	46.3	4.3	—
Griekenland	1.9	—	7.8	46.2	7.4	52.4	7.0	51.7	8.2	—
Ierland	7.1	38.2	17.4	64.7	15.6	67.3	13.7	67.2	15.8	—
Italië	7.8	51.2	10.2	65.8	12.1	70.4	11.1	71.1	11.0	—
Japan	2.1	16.8	2.6	13.1	2.3	18.7	2.1	19.1	2.1	17.9
Nederland	3.5	35.9	10.0	60.7	7.4	49.9	6.4	48.4	5.9	—
Nieuw-Zeeland	1.9	—	3.6	—	7.2	14.7	7.8	18.6	10.3	21.2
Noorwegen	1.9	2.9	2.6	10.2	4.9	11.6	5.2	19.2	5.5	20.2
Portugal	8.2	—	8.7	—	5.0	48.3	4.7	48.1	4.1	—
Spanje	8.6	29.5	21.5	56.7	17.3	58.5	16.3	54.0	16.3	51.1
Zweden	1.7	6.8	2.4	11.4	1.4	6.5	1.5	4.8	2.7	—
Verenigd Koninkrijk	4.5	29.5	11.6	48.6	6.2	40.8	5.9	36.1	8.3	—
Verenigde Staten	5.8	4.2	7.2	9.5	5.3	5.7	5.5	5.6	6.7	6.3

— = Cijfers niet beschikbaar.
Het aandeel is gedefinieerd als het percentage langdurig werklozen (meer dan 12 maanden) in de totale werkloosheid.
Bron: OESO - Labour Force Statistics.

Deze vertraagde reactie kan worden verklaard door de eigen dynamiek van de betreffende arbeidsmarkt waarbij onder andere volgende factoren een rol spelen: de snelheid van het economisch herstel, de graad van structurele economische veranderingen, het bestaan van tewerkstellingsprogramma's en de mate waarin de kortdurig werklozen eerst aan een job worden geholpen.

Verschillen zijn steeds mogelijk. Denemarken en Zweden — de enige landen die in de jaren tachtig geen stijging van de langdurige werkloosheid hebben gekend — telden de meeste deelnemers aan tewerkstellingsprogramma's. Andere landen, zoals Ierland en Spanje hebben op dit vlak niet zoveel succes gekend, niettegenstaande het eveneens grote aantal deelnemers aan de tewerkstellingsprogramma's.

Ook de graad van in- en uitstroom naar en uit werkloosheid varieert sterk binnen de landen van de OESO, vooral wanneer de vergelijking wordt gemaakt tussen Europa en Noord-Amerika. In Noord-Amerika zijn de in- en uitstromen zowat tien keer belangrijker dan in Europa.

Tabel 12 — *Maandelijkse stromen in en uit de werkloosheid en de langdurige werkloosheid*

		Instroom	Uitstroom	Instromende werkloosheid (% van de totale instroom)					Langdurige werklozen (% van het totaal aantal langdurige werklozen)				
		(percentage)		15-24	25-44	45+	Mannen	Vrouwen	15-24	25-44	45+	Mannen	Vrouwen
Australië	1979	0,9	21,8	50	42	8	47	53	47	30	23	56	44
	1989	1,0	22,4	48	41	11	47	53	33	39	27	67	33
	1991	1,0	11,1	43	42	15	54	46	29	44	27	65	35
België	1979	0,2	(*)	(*)	(*)	(*)	43	57	(*)	(*)	(*)	32	68

		Instroom	Uitstroom	Instromende werkloosheid (% van de totale instroom)					Langdurige werklozen (% van het totaal aantal langdurige werklozen)				
		(percentage)		15-24	25-44	45+	Mannen	Vrouwen	15-24	25-44	45+	Mannen	Vrouwen
	1989	0,1	3,9	43	54	3	55	45	23	59	18	38	62
	1990	0,3	5,1	50	50	(*)	36	64	17	62	20	36	64
Canada	1979	1,8	32,8	52	34	13	52	48	32	46	21	64	36
	1989	1,9	31,8	40	46	14	52	48	9	52	39	64	36
	1991	2,3	23,8	37	48	15	55	45	14	53	33	62	38
Denemarken . .	1979	0,8	(*)	(*)	(*)	(*)	47	53	(*)	(*)	(*)	35	65
	1989	0,9	8,0	50	34	17	48	52	15	50	36	43	57
	1990	0,7	8,3	50	38	13	56	44	10	59	31	44	56
Finland	1979	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
	1989	1,2	(*)	34	44	22	55	45	0	100	(*)	50	50
	1990	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
Frankrijk . . .	1979	0,3	6,1	53	38	9	49	51	28	46	26	37	63
	1989	0,4	6,7	36	57	7	50	50	15	63	22	40	60
	1991	0,3	5,5	35	58	6	52	48	13	63	23	40	60
Duitsland . . .	1979	0,2	(*)	(*)	(*)	(*)	54	52	(*)	(*)	(*)	50	50
	1989	0,3	7,6	33	53	14	48	52	12	42	46	51	49
	1990	0,2	8,0	27	57	16	48	52	8	43	48	51	49
Griekenland . .	1979	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
	1989	0,3	6,1	57	36	7	60	40	62	30	8	31	69
	1990	0,2	5,6	64	27	9	55	45	43	49	8	31	69
Ierland	1979	0,7	(*)	(*)	(*)	(*)	52	48	(*)	(*)	(*)	78	22
	1989	0,3	3,8	42	40	17	46	54	29	50	22	71	29
	1990	0,3	4,2	60	40	(*)	67	33	24	54	22	70	30
Italië	1979	0,3	(*)	(*)	(*)	(*)	50	50	(*)	(*)	(*)	50	50
	1989	0,2	2,8	48	42	11	43	57	59	37	5	40	60
	1990	0,2	3,6	38	51	11	47	53	52	43	5	39	61
Japan	1979	0,3	19,5	42	46	13	58	42	9	52	39	70	30
	1989	0,4	22,0	41	38	22	50	50	11	32	57	71	29
	1991	0,3	23,6	56	30	15	56	44	13	42	46	75	25
Nederland . . .	1979	0,3	(*)	(*)	(*)	(*)	67	33	(*)	(*)	(*)	70	30
	1989	0,2	4,8	58	37	5	42	58	17	59	23	54	46
	1990	0,1	5,6	53	37	11	41	59	13	64	23	50	50
Nieuw-Zeeland .	1979	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
	1989	1,0	15,0	49	39	12	47	53	33	55	12	70	30
	1991	1,3	11,4	50	41	10	50	50	32	49	19	66	34
Noorwegen . .	1979	0,6	40,9	58	25	17	46	54	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
	1989	0,9	19,8	43	43	13	59	41	30	50	20	64	36
	1991	0,9	20,6	46	42	11	61	39	19	57	25	56	44
Portugal . . .	1979	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
	1989	0,0	2,6	32	58	11	68	32	46	41	13	35	65
	1990	0,1	3,1	29	57	14	38	63	38	47	15	35	65
Spanje	1979	0,3	3,7	47	31	22	84	16	57	26	17	60	40
	1989	0,2	2,2	43	39	17	61	39	40	39	22	43	57
	1991	0,2	2,0	38	45	15	61	39	34	38	28	40	60
Zweden . . .	1979	0,5	35,6	53	35	12	48	52	12	28	60	50	50
	1989	0,4	35,7	50	40	10	47	53	13	26	62	59	41
	1990	0,4	30,0	49	37	14	48	52	9	24	67	61	39
Verenigd Koninkrijk . .	1979	0,6	(*)	(*)	(*)	(*)	58	42	(*)	(*)	(*)	75	25

		Instroom	Uitstroom	Instromende werkloosheid (% van de totale instroom)					Langdurige werklozen (% van het totaal aantal langdurige werklozen)				
		(percentage)		15-24	25-44	45+	Mannen	Vrouwen	15-24	25-44	45+	Mannen	Vrouwen
	1989	0,6	13,7	47	37	17	46	54	22	39	39	71	29
	1990	0,6	13,4	43	43	15	48	52	18	43	39	74	26
Verenigde Staten	1979	2,1	47,4	55	32	13	47	53	28	39	33	60	40
	1989	2,0	48,2	45	42	13	50	50	16	55	29	70	30
	1991	2,1	37,3	42	44	14	52	48	14	53	33	68	32

(*) = Cijfers niet beschikbaar.

a) Instroom verwijst naar werklozen van minder dan 1 maand.

b) De uitstroom wordt berekend als het verschil tussen de gemiddelde maandelijkse instroom en de gemiddelde maandelijkse wijziging in de werkloosheid van meer dan een jaar.

$$\text{uitstroom} = \frac{I(t) + I(t-1)}{2} - \frac{C(t) - I(t-1)}{12}$$

I (t) en I (t−1) geven de maandelijkse instroom
C (t) en C (t−1) de werkloosheidsgraad voor respectievelijk de jaren t en t−1.

c) Langdurige werkloosheid = werkloosheid van 1 jaar of meer.

Bron: OESO, Labour Force Statistics.

Op basis van cijfergegevens van de Europese Commissie (zie verder onder het hoofdstuk II B - Langdurige werkloosheid en herintredekansen in de arbeidsmarkt) kan worden geconcludeerd dat er geen rechtstreekse correlatie bestaat tussen de instroom in de werkloosheid en langdurige werkloosheid.

Oostenrijk en Zweden kenden in de periode 1990-1994 een hoge instroom in de werkloosheid, maar in geen van beide landen ging dit gepaard met een hoge graad van langdurige werkloosheid. In België, Ierland en Italië daarentegen gaat een relatief beperkte instroom gepaard met een hoge graad van langdurige werkloosheid.

Tussen de langdurige werkloosheidsgraad en de uitstroom uit de werkloosheid is wel degelijk een duidelijke correlatie. Lidstaten met een lage graad van langdurige werkloosheid kennen alle een sterke uitstroom. Zweden heeft binnen de Europese Unie de hoogste instroom in de werkloosheid, maar alle werklozen die in het stelsel komen hebben dit na 24 maanden weer verlaten.

België heeft een vrij gunstig instroompercentage, doch een zeer hoog langdurig werkloosheidspeil.

5. Sociaal-psychologische typologie van langdurig werklozen

In 1991 werd door het HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid) een subjectieve typologie uitgewerkt(1) op basis van een representatief staal van 309 langdurig werklozen (de gemiddelde werkloosheidsduur bedroeg vijf jaar). In deze analyse werden drie gegevens betrokken:

- hoe belangrijk is arbeid in het levensperspectief van de werkloze;
- wat doet hij om werk te vinden en
- hoe ervaart hij de werkloosheid?

Via een statistisch procédé werden vijf typeerbare groepen onderscheiden met elk een eigen psychosociaal profiel.

(1) De Witte, H. en Hooge, J., Een vergelijking van typologieën van kort- en langdurig werklozen: wetenschappelijke en beleidsmatige implicaties, in P. Van der Hallen, «Arbeidsmarkonderzoekersdag», 1995, Verslagboek, Steunpunt WAV, Leuven. - Hoorzitting met Hans De Witte op 29 februari 1996.

	Percentage	Betrokkenheid op arbeid	Zoekgedrag	Beleving werkloosheid
1. Optimisten	28,3	±	+	±
2. Wanhopigen	11,2	+	+	– –
3. Ontmoedigden	13,6	+	±	–
4. Aangepasten	16,9	+	–	+
5. Teruggetrokkenen	29,9	–	– –	+

De optimisten maken 28,3 % uit van de groep langdurig werklozen. Zij zijn matig betrokken op werk, tonen een actief zoekgedrag en ze beleven hun werkloosheid niet als bijzonder problematisch.

Zij vallen binnen de werklozenbevolking vooral op door de relatief gunstige inschatting van hun kansen op werk in de toekomst. Dit optimisme is deels ingegeven door hun achtergrondkenmerken. Het gaat hier om werklozen die nog vrij jong zijn, iets hoger geschoold en niet al te lang werkloos. Hun optimisme is derhalve voor een goed deel geschraagd door een realitische inschatting van hun toestand.

De wanhopigen vormen een relatief kleine groep van 11,2 % van het totale aantal langdurig werklozen. Het betreft hier werklozen die sterk op arbeid betrokken zijn, die zeer actief naar werk zoeken en de werkloosheid extreem negatief ervaren. Zij vragen in sterke mate om hulp en begeleiding bij het zoeken naar werk en zijn bereid tot grote offers om een betrekking te vinden. De achtergrondkenmerken zijn zowat tegenovergesteld aan die van de optimisten. Ze behoren tot een middenleeftijdscategorie en zijn lager geschoold. Van deze groep maken relatief meer alleenstaanden deel uit.

De groep van de ontmoedigden, die 13,6 % van het totaal aantal werklozen uitmaakt, lijkt op de vorige, met enkele nuanceverschillen. Zij zijn eveneens sterk op arbeid betrokken, maar ze zoeken in mindere mate naar werk. De werkloosheid wordt als problematisch ervaren, zij het in mindere mate dan door de wanhopigen. De groep wordt vooral gekenmerkt door zijn pessimisme. Zij hebben in het verleden actief naar werk gezocht, maar zijn ontmoedigd geraakt omdat hun inspanningen op dit vlak niets hebben opgeleverd.

De groep van de aangepasten, ongeveer 17 % van het totaal, is vrij sterk op werk gericht, maar zoekt er nagenoeg niet meer naar. Het grote verschil met de vorige groep betreft hun positieve beleving van de werkloosheid. Zij hebben er «het beste» van gemaakt. Opvallend in deze groep werklozen is dat zij in het begin van de werkloosheidsperiode zeer actief naar werk zochten en hun toestand als uiterst negatief ervaarden. Deze groep vormt derhalve de beste illustratie van de aanpassingstheorie (zie verder II, B, 2). De aanpassing kan zelfs zo ver gaan dat het welzijnsniveau dat van de werkenden evenaart.

De teruggetrokkenen vormen een vrij grote groep van bijna 30 % met het tegenovergestelde profiel van de wanhopigen. Zij achten het vinden van werk niet belangrijk in hun levensperspectief en zoeken niet naar werk. Voorts ervaren zij de werkloosheid als vrij positief. Nader onderzoek geeft indicaties dat deze groep kan worden onderverdeeld in drie subgroepen:

- een kleine «harde kern», voor wie het profiel «teruggetrokken» aan de basis ligt van de werkloosheid en niet omgekeerd. Zij zouden slechts 6 % van deze groep, of 1 % van de totale werklozenpopulatie uitmaken.
- een categorie die het proces van «aangepaste» doorgetrokken heeft en zich helemaal heeft teruggetrokken van de arbeidsmarkt. Het gaat hier voornamelijk om oudere mensen die zich niet langer betrokken voelen tot de arbeidsmarkt en voor wie de werkloosheid psychologisch een vorm van brugpensioen wordt.

• men vermoedt evenwel dat de grootste deelcategorie wordt gevormd door mensen die zich wegens gezins- of persoonlijke redenen tijdelijk hebben teruggetrokken van de arbeidsmarkt.

De teruggetrokkenen zijn de groep waarbinnen de grootste interesse bestaat voor het statuut van vrijgestelde wegens sociale of familiale redenen.

Een aanduiding hiervoor is het feit dat er een zekere wisselwerking is tussen deze groep en die van de optimisten. Werklozen gaan, vaak ten gevolge van plotselinge gebeurtenissen, over van de ene groep naar de andere. Een optimist wordt van de ene dag op de andere teruggetrokkene omdat bijvoorbeeld zijn of haar partner ziek wordt. Een en ander moet evenwel nog verder worden onderzocht.

Wel is duidelijk dat zich een evolutie kan voordoen van wanhopige, via ontmoedigde naar aangepaste. De gemiddelde leeftijd van de werklozen in de drie groepen lijkt dit te bevestigen.

B. De langdurige werkloosheid in de werkloosheidsreglementering

1. De Belgische werkloosheidsreglementering

Voor een kort overzicht, zie bijlage I.

2. De Belgische reglementering in internationale context (1)

In de meeste Lid-Staten van de Europese Unie bestaat de inkomensbescherming bij werkloosheid uit een tweeledig stelsel: een sociaal verzekeringsstelsel voor kortdurende werkloosheid enerzijds en sociale bijstandsstelsels voor langdurige werkloosheid en voor de personen zonder rechten in de werkloosheidsverzekering, anderzijds.

Het Belgische stelsel is binnen Europa een uitzondering door de afwezigheid van een beperking in de tijd van de werkloosheidsverzekering. Hierdoor is de rol van bijstand voor de actieve generatie in België veel beperkter gebleven dan in de meeste andere landen.

De Europese werkloosheidsstelsels kunnen in vier modellen worden ondergebracht:

1. Het Continentale model (Frankrijk, Duitsland en Nederland)

Dit model wordt gekenmerkt door het samengaan van een werkloosheidsverzekering (in de duur beperkt, met een sterk verzekeringskarakter) en een bijstandsstelsel.

In de werkloosheidsverzekering wordt de toegang bepaald door een referte-eis (voldoende gewerkte jaren) en de duur van de uitkering varieert volgens arbeidsverleden en leeftijd (*cf.* «opbouwstelsel»).

Er zijn substantiële verschillen binnen die groep landen in toegang en in maximale uitkeringsduur. Deze schommelt tussen één (Duitsland) en drie jaar (Nederland) voor minder dan 50-jarigen. Oudere werklozen hebben een langere uitkeringsduur (5 jaar in Nederland en Frankrijk, 2 jaar en 8 maanden in Duitsland).

De financiering van de verzekeringen gebeurt door proportionele bijdragen op arbeid, betaald door werkgevers en werknemers. In de uitvoering spelen de sociale partners via het paritair beheer een centrale rol.

---

(1) Hoorzitting met Lieve De Lathouwer, CSB, op 6 februari 1997.

Het bijstandsstelsel kent een onbeperkte uitkeringsduur voor werklozen die nà middelentoets in aanmerking komen voor een uitkering.

Duitsland en Frankrijk vullen hun verzekering aan met categoriale bijstandsstelsels (respectievelijk de « Arbeitslosenhilfe« en de « Allocation Solidarité Spécifique »), die een mengeling zijn van verzekering en bijstand. Ze zijn veelal genereuzer dan de algemene bijstand, maar werken via het principe van economische binding (referte-eis); ze zijn middelengetoetst en gefinancierd uit algemene overheidsmiddelen.

Nederland verwijst de werklozen door naar een algemeen bijstandsstelsel, na een tussenfase (2 jaar) van een forfaitaire vervolguitkering die ook onder de verzekering wordt georganiseerd. De algemene bijstand is sterk geïntegreerd in het totale sociale bestel en voorziet een relatief hoge minimuminkomenswaarborg.

2. Het Angelsaksische model

Kenmerkend zijn de lage toegangsdrempels (ca. 11 weken bijdrageduur) maar de korte uniforme uitkeringsduur (max. 1 jaar en sinds 1996 « job-seekers allowance » 6 maanden) en de lage forfaitaire uitkeringen.

De verzekering wordt gefinancierd door bijdragen, maar met een progressief karakter (kenmerk van algemene belasting). In het beheer en de uitvoering staat de overheid centraal.

De beperkte werkloosheidsverzekering wordt in zeer belangrijke mate aangevuld met een universeel bijstandstelsel, dat volledig nationaal gefinancieerd wordt en dat sterk geïntegreerd is in het totale sociale-zekerheidsbestel. De (lage) basisuitkeringen in de bijstand worden aangevuld door allerhande middelengetoetste uitkeringen volgens de specifieke behoeften (voor kinderlast, woonsubsidies, enz.).

3. Het Scandinavische model

Het Scandinavische model kent een (vrijwillige) werkloosheidsverzekering met een uniforme én zeer lange uitkeringsduur en een lage toegangsdrempel (14 maanden bijdragen), maar afgewisseld met perioden van activerend reïntegratiebeleid. De werkloze krijgt een *« job-offer »* (tewerkstelling en vorming), waarna betrokkene opnieuw de uitkeringsrechten kan verderzetten indien hij/zij nog steeds werkloos is.

Dit activerend model is het sterkst uitgewerkt in Zweden.

De genereuze uitkeringen beogen vooral de waarborg van de levensstandaard.

De werkloosheidsreglementering wordt in grote mate gefinancierd door algemene overheidsmiddelen. De vakverenigingen spelen een belangrijke rol in de uitvoering.

De werkloosheidsverzekeringen worden aangevuld met een residuair algemeen bijstandsstelsel, dat streng is wat de toegang betreft (bijstand is geen gewaarborgd recht maar een vangnet bij het zich voordoen van een *« social event »*) maar dat zeer hoge uitkeringen verstrekt.

4. Ten slotte is er het rudimentaire model van de zuidelijke landen met beperkte professionele werkloosheidsverzekeringen (hoge referte-eis en beperkte uitkeringsduur), aangevuld met zeer beperkte en onvolgroeide lokale bijstandsinitiatieven.

Het Belgische stelsel wijkt voor verschillende kenmerken af van dat van de omringende landen.

Het wordt gekenmerkt door een werkloosheidsverzekering, die zoals in de andere continentale landen gefinancierd wordt uit bijdragen van werkgevers en werknemers, maar in tegenstelling tot deze landen geen duurbeperking kent en waarbij de uitkeringsniveaus een zwak verzekeringskarakter vertonen.

De lange uitkeringsduur vindt men ook terug in de Scandinavische landen, maar met dit verschil dat in het Belgische stelsel het accent werd gelegd op een passief uitkeringsbeleid, terwijl de Scandinavische landen transfers koppelen aan een activerend reïntegratiebeleid.

De in principe onbeperkte uitkeringsduur moet gerelativeerd worden door het schorsingsbeleid op basis van artikel 80 en volgende van de Belgische werkloosheidsreglementering (zie verder).

Tegenover een quasi-onbeperkte uitkeringsduur staat een zeer zwak verzekeringskarakter van de uitkeringsbedragen, door lage maximale uitkeringen en lage wettelijke vervangingsratio's.

Het uitkeringsverloop wordt sterk gemoduleerd volgens gezinssituatie en volgens leeftijd.

Geen enkele andere werkloosheidsverzekering heeft zulke sterke behoeftengebonden elementen ingebouwd als de Belgische. Via de techniek van de gezinsmodulering worden op basis van « veronderstelde behoeften » hogere uitkeringen verstrekt voor werklozen die uitsluitend moeten leven van werkloosheidsuitkeringen, en lagere uitkeringen voor werklozen die leven in gezinnen met andere gezinsinkomens. In tegenstelling tot een expliciet middelenonderzoek van de « feitelijke behoeften » wordt hierbij slechts op forfaitaire wijze rekening gehouden met de aanwezige middelen.

Oudere werklozen ontvangen verhoogde werkloosheidsuitkeringen via de zogenaamde anciënniteitstoeslagen.

De zeer lange uitkeringsduur ging aanvankelijk samen met een relatief genereuze toegang, althans voor jongere leeftijdscategorieën; voor ouderen is het Belgische stelsel in vergelijking hiermee steeds streng geweest.

Sinds de verstrenging van de referte-eis eind 1993 moeten werknemers thans minimum 1 jaar (– 36-jarigen) tot 2 jaar (+ 50-jarigen) gewerkt hebben om uitkeringsrechten te kunnen genieten.

Anderzijds is België één van de weinige landen waar schoolverlaters zonder arbeidsverleden onbeperkt beschermd worden door de verzekering. Zij genieten wel lagere uitkeringen dan andere werklozen en moeten lange wachttijden doorlopen.

Ook in de Scandinavische landen worden schoolverlaters beschermd door de verzekering, zij het dat voor deze categorie ofwel de duur beperkt wordt (Zweden) of dat schoolverlaters lidmaatschap moeten betalen (Denemarken).

In de uitvoering van het Belgische stelsel spelen, net zoals in de overige continentale en Scandinavische landen, de sociale partners een belangrijke rol. In België blijft deze evenwel niet beperkt tot het beheer, maar betalen de vakverenigingen ook de uitkeringen uit.

3. Het sanctiebeleid in de Belgische wetgeving (1)

a) Algemeen

Naast de eigenlijke sancties (uitsluiting of beperking van het recht op werkloosheidsuitkering) zijn er ook de beslissingen van niet-toelaatbaarheid tot het stelsel van de uitkeringen omdat de werkloze de objectieve voorwaarden om een uitkering te bekomen niet vervult.

Er kunnen vier categorieën worden onderscheiden.

Tot de eerste categorie behoren de beslissingen waarbij de aanvrager niet tot het systeem van de werkloosheidsuitkeringen wordt toegelaten omdat hij onvoldoende arbeidsdagen kan

(1) Hoorzitting met Bruno Van der Linden, IRES, op 5 februari 1997.

bewijzen, niet voldoet aan de voorwaarden voor de schoolverlaters, zijn dossier onvolledig of laattijdig heeft ingediend. Sinds het begin van de jaren negentig worden ook de mogelijkheden van de combinatie van deeltijdse arbeid met werkloosheidsuitkeringen teruggeschroefd. Daarnaast kan ook de cumulatie van de werkloosheidsvergoeding met andere inkomsten aanleiding geven tot een weigering.

Tot de tweede categorie behoren de «niet-onvrijwillig» werklozen en de werklozen die «onbeschikbaar» zijn voor de arbeidsmarkt. De duur van de uitsluiting is afhankelijk van het motief. Bij ontslag ten gevolge van een foutieve houding van de werknemer of bij weigering om een passende betrekking te aanvaarden, bedraagt de uitsluiting ten minste vier weken en maximaal 26 weken. De werkloze die niet bereid is een passende dienstbetrekking te aanvaarden, wordt geacht niet beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt en wordt uitgesloten voor de duur van zijn onbeschikbaarheid met een minimum van zes maanden.

Tot de derde categorie behoren de werklozen aan wie een administratieve sanctie werd opgelegd omdat zij onverschuldigde uitkeringen hebben of zouden kunnen ontvangen, bijvoorbeeld bij niet-aangegeven arbeid (cumulatie met loon) of bij opgave van een onjuiste gezinssamenstelling.

Tot slot betekent abnormaal langdurige werkloosheid een mogelijke oorzaak van uitsluiting.

Onderstaande grafiek geeft de evolutie weer van de toegepaste sancties tussen 1990 en 1995. Niet in de berekening opgenomen zijn de sanctie wegens abnormaal langdurige werkloosheid en de niet-toelating wegens onvoldoende arbeidsdagen, de voorwaarden in verband met studies of de aard (onvolledigheid, ...) van het ingediende dossier.

Grafiek 11: *Overzicht sancties wegens omstandigheden, andere dan abnormaal langdurige werkloosheid en weigering wegens onvoldoende arbeid, studies of de aard van het ingediende dossier*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: B. Van der Linden.

De «beperking van het recht van deeltijdse werknemers» lijkt vanaf 1993 een belangrijke oorzaak van de stijging van het aantal sancties. Deze groep omvat deeltijdse werknemers die ofwel het statuut van deeltijdse werknemers met behoud van rechten aanvroegen (en dit ook bekwamen) of die de inkomensgarantie-uitkering aanvroegen en die niet toegekend kregen ten gevolge van objectieve oorzaken (bijvoorbeeld een te hoog loon). Deze laatsten krijgen toch het statuut van deeltijdse werknemer met behoud van rechten.

Ook wanneer men de categorie «beperking van het recht van deeltijdse werknemers» buiten beschouwing laat, is een belangrijke toename van het aantal sancties merkbaar. Het betreft hier voornamelijk sancties wegens «vrijwillige werkloosheid» en «niet-beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt».

Onderstaande tabellen van de RVA geven een overzicht, voor de jaren 1995 en 1996, van het aantal beslissingen waarin werd vastgesteld dat er geen recht was op uitkeringen (met uitzondering van de betwiste zaken).

Tabel 13 — *RVA. Beslissingen 1995, 1996, verschil 1995-1996 met uitzondering van betwiste zaken*

Beslissingen 1995

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
1. Niet-toelating (onvoldoende arbeid/ studies)				19 850	19 850
2. Niet-toelating ingevolge een onvolledig of laattijdig ingediend dossier . . .				4 274	4 274
3. Beperking van het recht van deeltijdse werknemers				93 141	93 141
4. Niet-vergoedbaarheid (andere) . . .	225	936	4	35 157	35 382
Totaal	225	936	4	152 422	152 647

Beslissingen 1996

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
1. Niet-toelating (onvoldoende arbeid/ studies)				16 509	16 509
2. Niet-toelating ingevolge een onvolledig of laattijdig ingediend dossier . . .				4 050	4 050
3. Beperking van het recht van deeltijdse werknemers				106 202	106 202
4. Niet-vergoedbaarheid (andere) . . .	215	860	4	29 387	29 602
Totaal	215	860	4	156 148	156 363

Verschil 1995-1996

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
1. Niet-toelating (onvoldoende arbeid/ studies)				–3 341	–3 341
2. Niet-toelating ingevolge een onvolledig of laattijdig ingediend dossier . . .				–224	–224
3. Beperking van het recht van deeltijdse werknemers				+13 061	+13 061
4. Niet-vergoedbaarheid (andere) . . .	–10	–76		–5 770	–5 780

Bron: RVA - Jaarverslag 1996.

De stijging in groep 3 in 1996 ten oprichte van 1995 is te verklaren door het afschaffen van de categorie van de onvrijwillig deeltijdse werknemers vanaf 1 januari 1996. Vanaf deze datum worden deze werknemers ambtshalve beschouwd als deeltijdse werknemers met behoud van rechten.

Volgende tabellen belichten de beslissingen van de RVA in de dossiers waarin zich een betwisting voordeed.

Tabel 14 — *RVA. Beslissingen 1995, 1996, verschil 1995-1996 (betwistingen)*

Beslissingen 1995

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
1. Werkloos wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil	13 289	445 982	34	6 030	19 319
2. Administratieve sancties	14 370	161 942	11		14 370
3. Langdurige werkloosheid				22 274	22 274
Totaal	27 659	607 924	22	28 304	55 963

Beslissingen 1996

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
1. Werkloos wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil	11 742	367 144	31	4 818	16 560
2. Administratieve sancties	15 221	173 305	11		15 221
3. Langdurige werkloosheid				32 044	32 044
Totaal	26 963	540 449	21	36 862	63 825

Verschil 1996 - 1995

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
1. Werkloos wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil	–1 547	–78 838	–3	–1 212	–2 759
2. Administratieve sancties	+851	+11 363			+851
3. Langdurige werkloosheid				+9 770	+9 770

Bron: RVA - Jaarverslag 1996.

Groep 1 betreft beslissingen t.a.v. van werklozen die hun betrekking hebben verloren wegens «omstandigheden afhankelijk van hun wil». Het aantal ervan is gedaald met 2 759 gevallen.

Groep 2 betreft o.a. de uitsluitingen wegens het afleggen van een onjuiste verklaring m.b.t. het samenwonen met een zelfstandige en/of het verlenen van hulp bij de uitoefening van die zelfstandige activiteit. Het aantal beslissingen steeg hier met 851 gevallen.

De laatste groep bevat de schorsingen van de langdurig werklozen met toepassing van artikel 80 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991. In 1996 werden 32 044

dergelijke beslissingen genomen tegenover 22 274 in 1995. Deze stijging is te verklaren door het feit dat vanaf 1 januari 1996 de werkloze kan worden geschorst, wanneer de duur van zijn werkloosheid de gemiddelde werkloosheidsduur van zijn regio vermenigvuldigd met 1,5 overschrijdt (i.p.v. een verdubbeling van dit gemiddelde zoals voorheen).

b) Uitsluiting wegens abnormaal langdurige werkloosheid: artikel 80 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991

Doelstelling en verantwoording

Het systeem van werkloosheidsuitkeringen in de ons omringende landen is in de tijd beperkt. Na een vergoede periode in de werkloosheidsverzekering, volgt een periode van vergoeding in het kader van sociale bijstand, gebaseerd op een onderzoek naar bestaansmiddelen. Ter compensatie van het onbeperkte karakter van de uitkeringen, kent het Belgische stelsel een regeling van schorsing van bepaalde langdurig werklozen waarvan aangenomen wordt dat zij niet langer werkwillig zijn.

Historiek

In de besluitwet van 1944 wordt het beginsel opgenomen dat werkloosheidsuitkeringen moeten voorbehouden worden aan personen die onvrijwillig werkloos zijn. De wil om te werken moet worden bewezen door de aanvaarding van elk geschikt werk. Weigering brengt de stopzetting van de uitkeringen met zich mee.

Bij besluit van de Regent van 29 december 1945 werden alle vrouwelijke werklozen die niet het bewijs konden leveren dat zij sedert 1 december 1944 gedurende minstens 75 dagen hadden gewerkt, uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen.

Begin 1949 werd bepaald dat de gehuwde vrouwen, niet-gezinshoofden, het bewijs moesten leveren dat voor hun rekening bijdrage voor de sociale zekerheid werd gestort gedurende 75 volle werkdagen. Die stortingen moesten betrekking hebben op prestaties verricht in de loop van één jaar voorafgaand aan de aanvraag. Aan deze voorwaarde diende elk jaar te worden voldaan.

Het begrip abnormaal langdurige werkloosheid wordt geïntroduceerd in 1951 en via artikel 77*quinquies* ingevoegd in de besluitwet van 1944(1). Bepaalde categorieën werknemers, waarvan de werkloosheid abnormaal lang voortduurt of zich abnormaal herhaalt, kunnen hun uitkeringen verliezen.

De categorieën die worden geviseerd zijn die voor wie de werkloosheidsuitkering niet de hoofdmoot van het gezinsinkomen vormt. Artikel 77*quinquies* bepaalt dat werknemers die een bijberoep uitoefenen of samenwonen met een zelfstandige, of gehuwde vrouwen of hiermee gelijkgestelde (samenwonende) vrouwen, hun uitkeringen kunnen verliezen indien hun werkloosheid abnormaal lang voortduurt of zich abnormaal herhaalt.

De criteria om het abnormaal karakter van de werkloosheid te beoordelen, worden opgenomen in een reglement opgesteld door het Beheerscomité van de RVA, goedgekeurd door de minister van Arbeid. Het betreft hier beroepsverleden, leeftijd, gezinssamenstelling, uitoefening van een bijberoep, kinderlast, lichamelijke geschiktheid en economische situatie d.w.z. de werkgelegenheid in de streek van de werkloze. Deze criteria worden later hernomen in het ministerieel besluit van 1964.

---

(1) Koninklijk besluit van 13 december 1951.

Het koninklijk besluit van 20 december 1963 coördineerde alle besluiten en reglementaire onderrichtingen die op dat ogenblik van kracht waren. Artikel 77*quinquies* werd vervangen door artikel 143.

Voortaan kan de schorsingsmaatregel worden toegepast op alle werklozen die abnormaal langdurig werkloos zijn en niet slechts op bepaalde categorieën.

Een ministerieel besluit van 4 juni 1964 bepaalt de periode van de toegestane werkloosheid.

De inspecteur van het gewestelijk bureau die een werkloze wil schorsen moet hierover een rapport voorleggen aan een raadgevend comité. In dit rapport wordt de situatie van de betrokkene uiteengezet aan de hand van vastgelegde criteria (beroepsverleden, gezinssituatie, economische omstandigheden, ...). De commissie dient binnen de 15 dagen een (bindend) advies te verlenen.

De rol van het comité werd echter stelselmatig beperkt en in 1963 bezat het nog slechts een niet-bindende adviserende bevoegdheid. In 1976 was de tussenkomst van het comité niet meer automatisch, doch gold ze enkel als de werkloze zelf om het advies vroeg binnen 15 dagen na de betekening van de uitsluiting. In 1980 werd het systeem van het adviserend comité afgeschaft.

Vanaf 1984 komt een nieuwe reeks maatregelen, waaronder het belangrijke ministerieel besluit van 23 november 1984. Het begrip «gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur» wordt ingevoerd en vervangt voortaan het criterium «economische omstandigheden».

Hierdoor kon men rekening houden met de regionale verschillen op de arbeidsmarkt. Voor alle regio's van het land wordt door de minister van Arbeid om de vier jaar per leeftijdscategorie en geslacht een toegestane werkloosheidsduur vastgesteld. De toegestane werkloosheidsduur bedraagt het dubbele van de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur, rekening houdend met de leeftijd en het geslacht van de werkloze.

Het koninklijk besluit van 4 juni 1985 bepaalt de uitsluitingsprocedure. Bij abnormaal lange werkloosheid behoort de inspecteur eerst een sanctie van 52 weken op te leggen. Deze periode kan nadien, op advies van de commissie, worden omgezet in een uitsluiting van onbepaalde duur.

In 1986 wordt de aard van de sanctie gewijzigd: de abnormaal langdurig werkloze wordt niet langer definitief uitgesloten van werkloosheidsuitkeringen; zijn recht op uitkeringen wordt voortaan geschorst. De werkloze kan m.a.w. het recht op vergoeding opnieuw verwerven.

De schorsing gaat echter automatisch in wanneer de toegestane werkloosheidsduur wordt overschreden.

Beroep gesteund op objectieve, feitelijke gronden komt voor de RVA-inspecteur. De Nationale Administratieve Commissie wordt opgericht en fungeert als beroepsinstantie, waarvoor subjectieve elementen kunnen worden ingeroepen.

In 1987 wordt de basis gelegd voor de huidige wetgeving en wordt de schorsing wegens langdurige werkloosheid beperkt tot de groep werkloze samenwonenden (degenen die als werkloosheidsuitkering een forfaitair bedrag ontvangen) van minder dan 50 jaar. De gezinsinkomensgrens beneden welke geen schorsing mogelijk is, is het netto belastbaar inkomen van 600 000 frank per jaar, verhoogd met 24 000 frank per persoon ten laste.

Artikel 143 wordt in juni 1990 ook toepasbaar op de categorie «deeltijds werklozen om aan de werkloosheid te ontsnappen».

Bij koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt de werkloosheidsreglementering herschreven in functie van een duidelijker taalgebruik. Artikel 143 wordt artikel 80.

In juni 1992 wordt de berekeningswijze van de werkloosheidsperiode voor deeltijds werklozen gewijzigd: waar aanvankelijk enkel de halve werkloosheidsdagen in aanmerking werden genomen, wordt nu een hele dag aangerekend.

Ter uitvoering van het globaal plan (koninklijk besluit van 27 december 1993) wordt het toepassingsgebied verruimd tot de samenwonende schoolverlaters en de werklozen die vrijgesteld zijn omwille van familiale en sociale redenen.

In de loop van 1996 werden aan de regeling nog verder wijzigingen aangebracht(1). De belangrijkste is wel dat vanaf 1 januari 1996 (koninklijk besluit van 22 november 1995) de toegestane werkloosheidsduur werd ingekort.

Komen momenteel in aanmerking voor schorsing:

Werklozen die op de dag van de verwittiging:

— jonger zijn dan 50 jaar;

— aanspraak kunnen maken op:
  - een forfaitaire werkloosheidsuitkering als samenwonende;
  - een forfaitaire werkloosheidsuitkering als werkloze die vrijgesteld is wegens sociale of familiale redenen en zonder die vrijstelling aanspraak zou kunnen maken op een forfaitaire werkloosheidsuitkering als samenwonende;
  - een overbruggings- of wachtuitkering als samenwonende;

— niet sedert ten minste zes maanden zonder onderbreking tewerkgesteld zijn als voltijds werknemer.

Een aantal categorieën werklozen kunnen niet meer worden geschorst, namelijk zij die:
- 20 jaar beroepsverleden als loontrekkende kunnen bewijzen;
- genieten van een vrijstelling voor het verrichten van activiteiten in een plaatselijke werkgelegenheidsagentschap;
- stadswachter zijn;
- deeltijds werknemer zijn met behoud van rechten.

De toegestane werkloosheidsduur werd teruggebracht van tweemaal tot anderhalve maal de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsperiode (artikel 81). Voor de werkloze die 15 jaar in loondienst kan bewijzen, geldt een periode die overeenstemt met 6 maanden per jaar arbeid, indien deze berekening voordeliger uitvalt.

Procedure

Ten laatste drie maanden vóór het overschrijden van de toegestane werkloosheidsduur, krijgt de werkloze een verwittiging dat zijn werkloosheidsuitkeringen geschorst zullen worden. Tegen dit voornemen van schorsing kan hij dan beroep aantekenen.

De eerste mogelijkheid is een beroep bij de directeur van het werkloosheidsbureau, binnen de maand die volgt op de ontvangst van de verwittiging, op basis van objectieve gronden:

— de werkloze toont aan dat hij de voorwaarden voor uitsluiting wegens langdurige werkloosheid niet vervult;

---

(1) Koninklijk besluit van 22 november 1995. De meeste bepalingen zijn van toepassing op verwittigingen gegeven vanaf 1 januari 1996. Voor een volledig overzicht van de wijzigingen, zie RVA - Jaarverslag 1996, blz. 78 en volgende.

— de werkloze toont aan dat zijn jaarlijks netto-belastbaar (bruto-inkomen verminderd met sociale bijdragen) gezinsinkomen(1), lager is dan 600 000 frank, verhoogd met 24 000 frank per persoon ten laste(2).

Beroep tegen de verwittiging op basis van subjectieve gronden kan worden ingesteld bij de Nationale Administratieve Commissie (NAC)(3), eveneens binnen de maand. De werkloze kan in dit geval aanvoeren dat hij:

— gedurende de hele periode van zijn werkloosheid uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen heeft geleverd om werk te vinden;

— slechts een zeer beperkte arbeidsgeschiktheid of een gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid heeft die gekenmerkt wordt door een lichamelijke of mentale geschiktheid die lager is dan de gewoonlijke eisen van zijn beroep.

Daarnaast dient de NAC het beroep ambtshalve gegrond te verklaren wanneer de werkloze een blijvende arbeidsongeschiktheid heeft van minstens 33 %.

Indien het beroep aanvaard wordt, vervalt de schorsing en kan de werkloze slechts na twee jaar een nieuwe verwittiging krijgen.

Gevolgen van de schorsing

De schorsing heeft tot gevolg dat de volledig werkloze zijn uitkeringen verliest. Hij kan opnieuw werkloosheidsuitkeringen ontvangen bij wijziging van zijn gezinsinkomen(4) of van zijn gezinstoestand, of door het bewijzen van het nodige aantal arbeidsdagen(5).

Omvang en evolutie

Het aantal gevallen van schorsing op grond van artikel 80 bedroeg 32 044 in 1996(6). Dit is een stijging van 9 770 gevallen in vergelijking met 1995. Die stijging is te verklaren door de gewijzigde berekeningswijze van de toegestane werkloosheidsduur (1,5 maal de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur en niet tweemaal).

Tabel 15 — *Schorsingen wegens langdurige werkloosheid 1995, 1996, verschil 1995-1996*

Beslissingen 1995

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
3. Langdurige werkloosheid				22 274	22 274

Beslissingen 1996

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
3. Langdurige werkloosheid				32 044	32 044

(1) Het gezinsinkomen is het gezamenlijk inkomen van alle personen die een invloed hebben op het bedrag van de uitkering van de werkloze, verminderd met zijn eigen uitkeringen.
(2) Deze bedragen worden vanaf 1 januari 1996 geïndexeerd.
(3) Deze commissie is samengesteld uit de sociale partners, een magistraat als voorzitter en een afgevaardigde van de minister.
(4) Indien zijn gezinsinkomen lager wordt dan 500 000 frank per jaar, verhoogd met 24 000 frank per persoon ten laste (deze bedragen worden geïndexeerd).
(5) Minimum 312 in de 18 maanden die voorafgaan aan zijn nieuwe aanvraag.
(6) RVA - Jaarverslag 1996, blz. 108.

Verschil 1996-1995

	Aantal bepaalde duur	Aantal weken	Gemiddeld aantal weken	Aantal onbepaalde duur	Totaal aantal gevallen
3. Langdurige werkloosheid				+9 770	+9 770

Bron: RVA - Jaarverslag 1996.

De schorsingen zijn als volgt verdeeld over de verschillende categorieën werklozen:

— onvrijwillig deeltijdse werknemers 3,34%;

— schoolverlaters: 30,69%;

— werklozen met vrijstelling wegens familiale en sociale redenen: 3,05%;

— uitkeringsgerechtigde volledig werklozen: 62,93%.

Uitgesplitst over de gewesten blijkt dat ten opzichte van 1995 het aantal schorsingen in Vlaanderen en Brussel gestegen is met respectievelijk 12,5% en 22,4%, terwijl de stijging in Wallonië 50,6% bedraagt.

Tabel 16 — *Aantal schorsingen wegens langdurige werkloosheid per gewest*

Vlaanderen:

1995: 13 642

1996: 15 581

Wallonië:

1995: 7 237

1996: 14 665

Brussel:

1995: 1 395

1996: 1 798

Bron: RVA - Jaarverslag 1996.

Het verschil tussen de gewesten is het gevolg van de verkorting van de toegestane werkloosheidsduur met één vierde, die meer effect heeft in Wallonië, waar de gemiddelde werkloosheidsduur langer is dan in Vlaanderen of Brussel.

Sedert 1991 bedraagt het aantal geschorste werklozen per jaar minimaal 17 000(1).

Tabel 17 — *Uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekenden en geschorsten wegens abnormaal lange duur van de werkloosheid per geslacht en per jaar*

Op 30 juni	Totaal UVW (1)			Niet-werkende UVW sedert 2 jaar en meer (1)			Geschorsten wegens abnormaal lange duur (2)		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
1990	142 999	212 826	355 825	55 122	97 282	152 404	111	1 664	1 775
1991	160 079	223 431	383 510	54 967	93 813	148 780	1 980	21 293	23 273
1992	185 315	253 633	438 948	60 197	103 554	163 751	1 168	16 077	17 245
1993	214 815	280 733	495 548	72 076	120 712	192 788	2 772	33 114	35 886
1994	214 540	285 635	500 175	81 989	132 183	214 172	2 303	18 927	21 230
1995	218 284	286 561	504 845	89 568	141 174	230 742	2 448	19 826	22 274

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid - Het federaal werkgelegenheidsbeleid - 1996.
(1) Aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen eind december 1996.
(2) Gecumuleerde toestand eind december 1996.

(1) De Voogd, Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996, geciteerd door L. De Lathouwer, CSB.

De voortdurend wijzigende wetgeving heeft een impact gehad op de aantallen geschorsten tussen 1990 en 1995. Bepaalde categorieën, zoals de onvrijwillig deeltijdse werknemers, die aanvankelijk ontsnapten aan de regeling, kwamen nadien wel in aanmerking voor schorsing. Anderzijds wordt de, sedert 1 januari 1996, nieuwe categorie van deeltijdse werknemers met behoud van rechten, uitdrukkelijk vrijgesteld van de toepassing van de schorsingsreglementering.

Ook de onderstaande grafiek bewijst dat het aantal uitsluitingen in absolute cijfers vanaf de jaren negentig fors is gestegen(1).

Grafiek 12: *Aantal uitsluitingen (in absolute cijfers en procentueel) wegens abnormaal langdurige werkloosheid: evolutie in verhouding tot het aantal volledige uitkeringsgerechtigde werklozen*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Legende: Tx1 verwijst naar het aantal uitsluitingen wegens abnormaal langdurige werkloosheid in verhouding tot de UVW van lange duur. De lijn Tx2 geeft de intensiteit weer van de uitsluitingen in verhouding tot het geheel van de UVW (ongeacht de werkloosheidsduur).

Bron: RVA; berekening: IRES.

Aangezien uitgesloten werklozen zeker meer dan één jaar werkloos zijn, is Tx1 een weergave van het aantal uitsluitingen wegens abnormaal langdurige werkloosheid. Tx2 laat toe om de intensiteit van de uitsluitingen te meten aan het totale aantal werklozen (wat ook hun inactiviteitsduur is). 0.02 betekent een uitsluitingsniveau van 2%.

(1) B. Van der Linden. In de grafiek beperkt de vergelijking zich tot de vergoede volledig werklozen. Vanaf de jaren negentig konden ook andere categorieën werklozen worden uitgesloten. Met hen wordt in deze grafiek geen rekening gehouden.

Internationale vergelijking (1)

Het schorsingsbeleid op basis van artikel 80 moet derhalve begrepen worden als de tegenhanger van buitenlandse stelsels waar een beperkte uitkeringsduur geldt voor werklozen met andere gezinsinkomens.

Toch blijven er nog fundamentele verschillen bestaan met de ons omringende landen:

In België geldt de schorsing enkel voor samenwonenden, terwijl alleenstaanden en werklozen met gezinslast onbeperkte rechten genieten. In de buitenlandse stelsels genieten één-inkomensgezinnen eveneens onbeperkte rechten, doch onder een bijstandsstelsel. Dit heeft vooral implicaties voor de financieringswijze. België is het enige land dat inkomensbescherming bij langdurige werkloosheid financiert uit bijdragen.

Niettegenstaande de schorsingsmogelijkheid blijft de maximale uitkeringsduur nog vrij lang, hoewel er sinds 1996 een gevoelige verstrenging werd ingevoerd. Voor 1996 varieerde de maximale uitkeringsduur voor 36-46-jarigen tussen 4 jaar in Oostende en 9,5 jaar in Hasselt. Voor jongeren ligt het duurcriterium lager, voor ouderen hoger.

Tabel 18 — *Grensoverschrijding abnormaal langdurige werkloosheid, regio met minimumgrens en maximumgrens naar leeftijd voor vrouwen*

Minimum vóór 1996

< 36 jaar: Oostende: 3 jaar, 4 maanden

36-46 jaar: Oostende: 4 jaar, 2 maanden

+ 46 jaar: Aarlen: 5 jaar

Maximum vóór 1996

< 36 jaar: Hasselt: 8 jaar

36-46 jaar: Hasselt: 9 jaar, 6 maanden

+ 46 jaar: Bergen: 11 jaar

Minimum na 1996

< 36 jaar: Oostende: 2 jaar, 6 maanden

36-46 jaar: Oostende: 2 jaar, 11 maanden

+ 46 jaar: Aarlen: 3 jaar, 9 maanden

Maximum na 1996

< 36 jaar: Hasselt: 6 jaar

36-46 jaar: Hasselt: 7 jaar

+ 46 jaar: Bergen: 8 jaar, 3 maanden

Er gelden relatief hoge inkomensgrenzen vanaf welke de werkloze samenwoner uitgesloten wordt van het recht op uitkering. Wanneer de inkomensgrens van 600 000 netto-belastbaar gezinsinkomen (exclusief werkloosheidsuitkering) omgerekend wordt naar een netto-maandelijks gezinsinkomen, kan een samenwonende werkloze (twee kinderen) de werkloosheidsuitkering behouden tot en met een netto-gezinsinkomen van om en bij de

(1) Hoorzitting met Lieve De Lathouwer, CSB, op 6 februari 1997.

59 000 frank per maand (inclusief de werkloosheidsuitkering). Samen met de kinderbijslag betekent dit minimaal een inkomen van 66 000 frank per maand, waardoor deze gezinnen gevoelig boven de ruime sociale levensminima uitkomen (geïndexeerd naar 1996 ca. 59 000 frank voor een gezin met twee kinderen).

C. Het werkgelegenheidsbeleid van de Federale Regering

1. Overheidsuitgaven voor de arbeidsmarkt(1)

Het Evaluatierapport 1996 van het federaal werkgelegenheidsbeleid, gepubliceerd door het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en door de auteurs toegelicht tijdens een hoorzitting(2), geeft in de volgende twee tabellen een overzicht van de evolutie van de actieve en passieve overheidsuitgaven voor de arbeidsmarkt. In de methodologie van de OESO die hierin werd gevolgd, worden als passief omschreven: de overheidsuitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en maatregelen voor vervroegde uittreding. Alle andere uitgaven (beroepsopleiding, steun bij indienstneming, ...) worden als actief beschouwd.

Minderontvangsten van werkgeversbijdragen werden opgenomen als zij betrekking hebben op bijzondere groepen van de arbeidsmarkt. Lineaire bijdragevermindering werden niet in rekening gebracht omdat het hier veeleer maatregelen van macro-economische aard betreft dan werkgelegenheidsmaatregelen. Dit heeft tot gevolg dat de Maribeloperatie niet in deze cijfers verwerkt is.

Tabel 19. — *Raming van de overheidsuitgaven voor de arbeidsmarkt (in miljard frank)*

Programma's	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Administratie van de tewerkstellingsdiensten	8,1	11,7	12,8	13,6	15,9	17,7
Beroepsopleiding	9,5	13,9	15,1	16,9	19,8	22,3
Opleiding van de werknemers en de werklozen	4,9	8,9	9,5	9,5	11,6	13,6
Sociale promotie en beroepsinschakeling	4,6	5,0	5,6	7,3	8,7	8,7
Maatregelen i.v.m. de steun bij indienstneming	39,6	43,3	42,2	45,3	45,2	60,8
Rechtstreekse jobcreatie	38,3	35,8	34,5	36,9	37,2	41,4
Aanwervingssubsidies	0,9	1,9	1,5	1,4	1,4	13,4
Andere	0,4	5,5	6,2	7,0	6,6	6,0
Maatregelen ten gunste van minder-validen	7,1	10,2	10,9	10,8	10,8	11,2
Werkloosheidsvergoeding	123,6	122,3	134,8	152,2	170,3	170,4
Vervroegde uittreding (conv. brugpensioen)	41,5	48,7	50,2	52,1	52,8	53,0
Totaal	229,4	250,1	266,1	291,0	314,8	335,4
Actieve maatregelen	64,3	79,1	81,1	86,6	91,7	112,0
Passieve maatregelen	165,1	171,0	185,0	204,4	223,1	223,4

Bron: Ministeries van Tewerkstelling en Arbeid.

(1) Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Het federaal Werkgelegenheidsbeleid — Evaluatierapport 1996.
(2) Hoorzittingen met de heer M. Jadot, secretaris-generaal en de heer C. Deneve, directeur-generaal van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid op 9 en 14 januari 1997.

Tabel 20. — *Raming van de overheidsuitgaven voor de arbeidsmarkt (in % van het BBP)*

Programma's	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Administratie van de tewerkstellingsdiensten	0,17	0,18	0,19	0,19	0,22	0,23
Beroepsopleiding	0,20	0,22	0,22	0,24	0,27	0,29
Maatregelen i.v.m. de steun bij indienstneming	0,83	0,67	0,63	0,64	0,62	0,80
Rechtstreekse jobcreatie	0,81	0,56	0,51	0,52	0,51	0,54
Aanwervingssubsidies	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,18
Andere	0,01	0,09	0,09	0,10	0,09	0,08
Maatregelen ten gunste van minder-validen	0,15	0,16	0,16	0,15	0,15	0,15
Werkloosheidsvergoeding	2,61	1,90	2,00	2,14	2,34	2,23
Vervroegde uittreding (conv. brugpensioen)	0,87	0,76	0,74	0,73	0,73	0,70
Totaal	4,83	3,89	3,95	4,10	4,33	4,40
Actieve maatregelen	1,35	1,23	1,21	1,23	1,26	1,47
Passieve maatregelen	3,48	2,66	2,74	2,87	3,07	2,93

Bron: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Voor 1994, het meest recente jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn, worden de uitgaven voor het geheel van de arbeidsmarkt op iets meer dan 335 miljard frank geraamd, hetgeen overeenkomt met 4,4 % van het BBP. De stijging tegenover 1993 bedraagt 6,5 %, een evolutie die volledig te verklaren is door een vermeerdering met 22 % van de actieve uitgaven. De stabilisatie van de passieve uitgaven is vooral het gevolg van een conjunctuurverbetering. Het BBP steeg in 1994 met 2,2 %. Daardoor konden de werkloosheidsuitgaven op ongeveer 170 miljard en de uitgaven voor brugpensioenen op 53 miljard worden gehouden.

Het rapport wijst als voornaamste oorzaak voor de stijging van de actieve uitgaven op bijdragevermindering voor werkgevers in het kader van het jongerenbanenplan en het lage-lonenplan. Ook de groei van de uitgaven voor beroepsopleiding met 2,5 miljard frank of 12,6 % is opvallend.

Tussen 1985 en 1994 steeg het aandeel van de actieve uitgaven in het geheel van de uitgaven van 28 % tot 33,4 %.

Vergelijking met de andere EU-Lid-Staten

In 1994 lagen de actieve uitgaven in België met 1,47 % van het BBP, ongeveer 30 % hoger dan het EU-gemiddelde. België komt hiermee op de vierde plaats na de Scandinavische landen.

Tabel 21. — *Actieve uitgaven in % van het BBP - 1994*

Land	Actieve uitgaven	Indexcijfer
Zweden	2,95	260
Denemarken	1,81	160
Finland	1,70	150
België	1,47	130
Ierland (1)	1,47	130
Duitsland	1,32	117
Frankrijk (1)	1,21	107
Nederland	1,21	107
Italië (1)	0,90	79
Portugal	0,84	74
Verenigd Koninkrijk	0,59	52
Spanje	0,53	47
Griekenland (1)	0,40	35
Oostenrijk	0,35	31
Luxemburg (1)	0,24	21
Europese Unie (2)	1,13	100

(1) 1991 voor Ierland, 1992 voor Italië en 1993 voor Frankrijk, Griekenland en Luxemburg.
(2) Niet-gewogen gemiddelde.

Bron: OESO - Berekeningen: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

De volgende grafiek geeft voor de verschillende EU-Lid-Staten de verhouding weer tussen de uitgaven voor werkloosheidsvergoeding (in % van het BBP) en de werkloosheidsgraad in 1994.

Grafiek 13: *Uitgaven voor werkloosheidsvergoeding in % van het BBP en werkloosheidsgraden - 1994*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: OESO-Grafiek Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Drie landen van de Europese Unie, Finland, Ierland en Spanje, kennen een bovengemiddelde werkloosheidsgraad en uitgavenpeil. België bekleedt een middenpositie met een werkloosheidscijfer dat lichtjes onder het gemiddelde ligt en een uitgavenpeil dat iets meer bedraagt dan het gemiddelde.

Opvallend is de situatie van Denemarken dat een lage werkloosheidsgraad koppelt aan een hoog uitgavenpeil, hetgeen een gevolg is van de gulheid van het uitkeringsstelsel. Die gulle vergoeding wordt evenwel gecompenseerd door de zwakke arbeidsbescherming. Ook Nederland kent relatief hoge uitgaven in vergelijking met de werkloosheidsgraad.

Italië is gesitueerd aan het andere uiteinde van de grafiek met een bovengemiddelde werkloosheidsgraad maar met een zeer laag uitgavenpeil.

2. Het werkgelegenheidsbeleid in de regeringsmededeling van 25 maart 1997

In de regeringsmededeling van 25 maart 1997 bevestigt de Federale Regering de bestrijding van de werkloosheid als een absolute beleidsprioriteit. Het beleid ter zake, vastgelegd in het toekomstcontract voor de werkgelegenheid en in de kaderwetten van 26 juli 1996, bouwt voort op de beginselen die reeds werden vastgelegd in het Globaal Plan van 1993.

De recente maatregelen die in de regeringsmededeling worden omschreven, sluiten aan bij de aanbevelingen van de Europese Unie en zijn gesitueerd rond vijf hoofdassen.

1) De verlaging van de arbeidskost

a) Loonmatiging

De gezondheidsindex en de loonstop, twee maatregelen getroffen in het kader van het globaal plan van 1993, hadden tot doel de arbeidskosten in België op een niveau te brengen, vergelijkbaar met dat van de drie belangrijkste handelspartners.

De loonstop werd vanaf 1 januari 1997 gevolgd door een periode van loonmatiging, waarbij de lonen niet meer mogen stijgen dan de gemiddelde toename in Nederland, Frankrijk en Duitsland. Voor de periode 1997-1998 werd de maximaal beschikbare loonmarge vastgesteld op 6,1%. Dit cijfer omvat zowel de indexaanpassingen, de baremieke verhogingen als de reële loonstijgingen.

b) Vermindering van de sociale lasten

Vermindering van de sociale lasten is slechts haalbaar in de mate dat alternatieve financiering van de sociale zekerheid mogelijk is. Het lage-lonenplan en Maribel zijn structureel van aard. Zij zijn onbeperkt in de tijd en gelden zowel voor werknemers die reeds in dienst zijn, als voor nieuwe aanwervingen. Het Plus-Eén-Plan geldt alleen voor bijkomende aanwervingen en de lastenverlagingen zijn degressief.

De bedoeling van de regering bestaat erin het niveau van de patronale sociale-zekerheidsbijdragen terug te brengen tot dat van de drie belangrijkste handelspartners en dit binnen een termijn van 5 tot 6 jaar. Dit vereist bijkomende lastenverlagingen in de periode 1998-2000, die moeten worden gecompenseerd door een verhoging van de werkgelegenheid en alternatieve financiering. De regering ondersteunt in dit verband het voorstel van richtlijn van de Europese Commissie betreffende de heffing op energieproducten.

Het lage-lonenplan is van toepassing op alle werkgevers in de privé-sector en heeft tot doel de indienstneming van laaggeschoolde werknemers te bevorderen via een verlaging van de sociale-zekerheidsbijdragen voor deze groep, die voornamelijk tewerkgesteld is in sectoren met een hoge graad van handenarbeid en in de KMO's.

De vermindering is degressief naarmate het loon stijgt. Ze bedraagt 50% op het niveau van het gewaarborgd minimumloon en 10% voor een maandelijks brutoloon van 60 000 frank, wat overeenkomt met een vermindering van de totale loonkost die varieert tussen 12,2% en 2,4%.

Op 1 april 1996, werden de loongrenzen voor de toepassing van de maatregel opgetrokken. Sindsdien is deze van toepassing op ongeveer 800 000 werknemers. De totale vermindering van de arbeidskost wordt voor 1997 op 15,1 miljard frank geraamd.

De nieuwe Maribelregeling, door de regering goedgekeurd op 28 februari 1997 en van toepassing vanaf 1 juli 1997, voorziet in bijdrageverminderingen die variëren volgens de handarbeidersintensiteit binnen de onderneming. De jaarlijkse bijdragevermindering per handarbeider bedraagt 20 000 frank (vast) + (20 000 frank × X), waarbij X varieert van 0,01 tot 0,66 naargelang het aandeel handarbeiders in het totale personeelsbestand. Voor ondernemingen tot 5 werknemers bedraagt de lastenvermindering forfaitair 34 000 frank per handarbeider.

Door deze aanpassing van de regeling worden de voordelen toegankelijk voor sectoren met een hoge graad van handarbeid, die tot nu toe uitgesloten waren, zoals de bouwsector, de horeca en de kleinhandel. De nieuwe regeling zal van toepassing zijn op ongeveer 770 000 handarbeiders, tegenover 431 000 in de oude verhoogde Maribel. De vermindering van de arbeidskost vertegenwoordigt 25,1 miljard frank op jaarbasis.

Het Plus-Eén-Plan, Plus-Twee-Plan, Plus-Drie-Plan heeft tot doel zelfstandigen en ondernemingen ertoe aan te zetten een eerste, tweede en derde werknemer aan te werven.

Vanaf 1 januari 1997 bedragen de lastenverlagingen:

— voor de eerste werknemer: 100% het eerste jaar; 75% het tweede jaar; 50% het derde jaar;

— voor de tweede werknemer: 75% het eerste jaar; 50% het tweede jaar; 25% het derde jaar;

— voor de derde werknemer: 50% het eerste jaar en 25% het tweede jaar.

2) Herverdeling van de arbeid en soepelere organisatie van de arbeidsmarkt

De regering streeft in het kader van de herverdeling van de arbeid een drievoudige doelstelling na:

— een betere integratie van werkzoekenden in de arbeidsmarkt en bijgevolg een daling van de werkloosheid;

— beantwoorden aan de verzuchtingen van bepaalde werknemers door hun meer keuzemogelijkheden inzake individuele arbeidstijd te bieden;

— integreren van een soepelere en minder uniforme werkorganisatie in de ondernemingen.

De soepelere organisatie van de arbeidsmarkt heeft tot doel te vermijden dat de starheid van de arbeidswetgeving de creatie van arbeidsplaatsen verhindert.

Om deze doelstellingen te bereiken werden een reeks collectieve en individuele maatregelen genomen.

a) Tewerkstellingsakkoorden

Deze maatregel vindt zijn oorsprong in het interprofessioneel akkoord van 1995-1996. Elke bijkomende aanwerving in het kader van een akkoord binnen een sector of een onderneming gaf in de twee voorbije jaren recht op een vermindering van de werkgeversbijdragen ten belope van 150 000 frank per jaar, voor zover het arbeidsvolume niet daalt.

In het tweede semester van 1996 werd in dit kader voor 101 000 werknemers een vermindering van de sociale bijdragen gevraagd.

Voor de periode 1997-1998 blijven de basisprincipes van het stelsel dezelfde, maar wordt er meer nadruk gelegd op het feit dat de aanwervingen een gevolg moeten zijn van de toepassing van arbeidsherverdelende maatregelen. De tewerkstellingsakkoorden moeten minimaal twee arbeidsherverdelende maatregelen bevatten waarvan er minstens een uit een algemeen kader is ondergebracht: recht op loopbaanonderbreking, halftijds brugpensioen, vrijwillige deeltijdse arbeid, collectieve arbeidsduurvermindering, invoering van flexibele uurroosters, beperking van overuren en invoering van opleiding tijdens de werkuren.

b) Tegemoetkoming voor bijkomende tewerkstelling

De sectoren of de ondernemingen kunnen via een CAO of een toetredingsakte kiezen voor een vermindering van de werkgeversbijdragen die gelijk is aan 20 % van het gemiddeld trimestrieel brutoloon, in plaats van het forfaitaire bedrag van 150 000 frank in het stelsel van de tewerkstellingsakkoorden. Deze 20 % mag evenwel nooit hoger zijn dan 200 000 frank per jaar per bijkomende aanwerving.

c) Vermindering van de arbeidsduur in ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering

De ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering erkend door de minister van Tewerkstelling en Arbeid, die met het oog op een maximaal behoud van het aantal werknemers op basis van een CAO overgaan tot collectieve arbeidsduurvermindering, genieten per betrokken werknemer een bijdragevermindering. Deze is het hoogst bij een wekelijkse arbeidsduur van 32 uur.

De bijdragevermindering wordt toegekend voor een periode van maximum vier jaar. Het bedrag ervan wordt bij CAO vastgelegd.

d) Loopbaanonderbreking

Er wordt een recht op loopbaanonderbreking ingevoerd voor 1 % van de werknemers. Daarnaast wordt voorzien in een recht op loopbaanonderbreking (2 × 1 maand) voor de opvang van een ziek gezins- of familielid. Vervangers genieten bijdrageverminderingen van 50 % in het eerste jaar en 25 % in het tweede jaar, indien de vervanging gebeurt door deeltijdsen. In de KMO's bedragen deze verminderingen respectievelijk 75 % en 50 %.

Voorts wordt loopbaanonderbreking aangemoedigd door een verbetering van het pensioenstelsel. Elke vorm van deeltijdse loopbaanonderbreking vanaf de leeftijd van 50 jaar wordt voor de berekening van het pensioen gelijkgesteld met voltijdse arbeid. Voltijdse en deeltijdse loopbaanonderbreking voor de leeftijd van 50 jaar geven toegang tot volledige pensioenrechten gedurende één jaar, verhoogd met twee jaar indien de loopbaanonderbreking wordt aangevraagd voor de opvoeding van een kind jonger dan zes jaar.

In 1996 waren gemiddeld 49 872 werknemers in loopbaanonderbreking.

e) Deeltijdse arbeid

De werkloze die een deeltijdse baan aanvaardt heeft recht op een inkomensgarantieuitkering, zodat zijn globaal netto-inkomen steeds hoger is dan de volledige werkloos-

heidsuitkering. Sinds 1 januari 1997 bedraagt het gewaarborgde verschil met de werkloosheidsuitkering 3 183 frank voor samenwonenden, 4 244 frank voor alleenstaanden en 5 305 frank voor gezinshoofden.

Daarnaast krijgen werknemers die in het kader van de loopbaanonderbreking alle mogelijkheden uitgeput hebben om deeltijds te werken, de mogelijkheid hun deeltijdse betrekking buiten het stelsel van de loopbaanonderbreking voort te zetten.

Naast de werkloosheidsverzekering en de ziekte- en invaliditeitsverzekering, wordt ook in de sector van de pensioenen het statuut van de deeltijdse werknemer verbeterd:

— de verwijzingen naar halftijdse betrekkingen worden vervangen door verwijzingen naar één-derde-tijdse betrekkingen;

— deeltijdse werknemers krijgen recht op twee bonusjaren voor de berekening van het pensioen, wat voor een halftijdse betrekking overeenstemt met vier jaar gelijkstelling met een voltijdse job op basis van het gewaarborgd minimumloon;

— bovendien is voor de deeltijdse werknemer met behoud van rechten bepaald dat:

— voor degenen met een inkomensgarantie-uitkering, de berekeningsbasis van het fictief loon voor het niet-gepresteerde gedeelte het laatst verdiende loon in de voltijdse betrekking is,

— voor degenen zonder inkomensgarantie-uitkering, voor het niet-gepresteerde gedeelte een bonus wordt toegekend die maximum vijf jaar bedraagt en die berekend wordt op basis van het minimumrecht. Daarnaast blijft de bonus van twee jaar, toegekend voor vrijwillige arbeidstijdvermindering, ook voor deze categorieën bestaan.

Het aantal deeltijdse werknemers steeg van 396 586 in 1990 tot 532 042 in 1996.

f) Halftijds brugpensioen

Vanaf 1 januari 1997 worden de mogelijkheden om op 58 jaar met halftijds brugpensioen te gaan, veralgemeend. Daarnaast kunnen sectoren of ondernemingen via een CAO halftijds brugpensioen sluiten vanaf 55 jaar.

g) Soepeler organisatie van de arbeidsmarkt

Reeds in het kader van het Globaal Plan waren verschillende maatregelen getroffen om via een versoepeling van de arbeidsreglementering de tewerkstelling te stimuleren door:

— de invoering van de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden opeenvolgende arbeidscontracten van bepaalde duur te sluiten;

— de aanpassing van de wetgeving inzake de berekening van de vooropzeg van werknemers;

— de versoepeling van de reglementering betreffende deeltijdse arbeid en uitzendarbeid.

Via de kaderwetten van 26 juli 1996 werd hieraan toegevoegd:

— de mogelijkheid een beroep te doen op uitzendarbeid bij een tijdelijke vermeerdering van werk;

— de uitbreiding van de mogelijkheid inzake annualisering van de arbeidstijd tot de grote ondernemingen.

h) Vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten voor werkgevers

De invoering van de veralgemeende sociale-identiteitskaart moet leiden tot modernere en eenvoudiger administratieve procedures. Door het instellen van de unieke aangifte zal de werkgever terzelfder tijd de RSZ-gegevens en de fiscale aangifte aan de administratie kunnen bezorgen.

3) Maatregelen die de integratie van doelgroepen aanmoedigen

a) Jongeren

Naast de jongerenstages en de ingroeibanen, die blijven bestaan, heeft de wet van 22 december 1995 de eerste-werkervaringscontracten ingevoerd, waarbij de aanwerving van jongeren wordt aangemoedigd door het actief aanwenden van de werkloosheidsuitkeringen. Het doel van het stelsel bestaat erin jongeren, die na negen maanden inschrijving als werkzoekende nog geen werk gevonden hebben, de kans te geven een eerste-beroepservaring op te doen.

In het kader van de harmonisering van de werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren, worden de EWE-contracten voortaan eenmalige verlengbaar met een periode van zes maanden, zoals dat het geval is voor de gewone stagecontracten. Indien er geen kandidaten beschikbaar zijn om EWE-betrekkingen in te vullen, kunnen de werkgevers worden ontslagen van hun verplichtingen in dit verband, met dien verstande dat zij in dit geval 3 % stagiairs in dienst moeten nemen in plaats van het normaal voorgeschreven 1,5 %.

In januari 1997 waren er 21 000 jongeren aan het werk met een stagecontract, in een ingroeibaan of met een eerste-werkervaringscontract, wat een verhoging met 6 000 eenheden vertegenwoordigde tegenover januari 1995.

b) Langdurig werklozen

Het begeleidingsplan werd ingevoerd in 1993. De maatregel heeft tot doel langdurige werkloosheid te voorkomen door een intensieve begeleiding van de werklozen op het ogenblik dat het risico toeneemt dat ze een passieve houding tegenover hun situatie gaan aannemen, dit wil zeggen vanaf de tiende maand werkloosheid.

In 1995 werd het plan sterker gericht op laaggeschoolden. De maatregel liep tot 1 april 1996 maar werd met ingang van die datum voor twee jaar verlengd.

Het voordeelbanenplan, dat een gevolg is van het interprofessioneel akkoord 1995-1996 en werd verlengd tot 31 december 1998, strekt ertoe de indienstneming van uitkeringsgerechtigde werklozen of gerechtigden op het bestaansminimum die minstens een jaar werkzoekend zijn aan te moedigen. Ook andere probleemgroepen, zoals jongeren die de deeltijdse leerplicht beëindigden, gehandicapten, bepaalde niet-uitkeringsgerechtigde werklozen geven recht op de voordelen van het plan.

De werkgevers hebben recht op een vermindering van de sociale bijdragen met 75 % tijdens het eerste jaar en 50 % tijdens het tweede jaar voor personen die een jaar werkloos zijn. Indien de aangeworven personen twee jaar werkloos waren, worden deze percentages respectievelijk 100 % en 75 %.

In februari 1997 liep het aantal personen dat in het kader van dit plan was aangeworven op tot 71 456. Het aandeel van de personen die meer dan twee jaar werkloos waren, bedroeg 44 %.

De regering hoopt op korte termijn het aantal werknemers in dit plan te verhogen tot 100 000.

c) Bestaansminimumtrekkers

Herinschakeling van gerechtigden op het bestaansminimum wordt aangemoedigd door deze groep toegang te bieden tot:

- het voordeelbanenplan, het PWA-stelsel, de doorstromingsprogramma's, het Plus-Eén-Plan, het Plus-Twee-Plan, het Plus-Drie-Plan en tot
- de vervanging in het kader van de loopbaanonderbreking en het brugpensioen.

Daarnaast hebben OCMW's die overgaan tot de aanwerving van bestaansminimumtrekkers in bijkomende arbeidsplaatsen, recht op een volledige en onbeperkte vrijstelling van sociale-werkgeversbijdragen.

d) Gehandicapten

Sedert 1 januari 1997 hebben alle werknemers met een handicap, tewerkgesteld in een beschutte werkplaats recht op een brutoloon van minstens 206,44 frank per uur of 80 % van het gemiddeld gewaarborg minimum maandinkomen (GGMMI). Het is de bedoeling op termijn het GGMMI te bereiken.

De federale overheid komt in dit plan tussen via de vermindering van de bijdragen op lage lonen ten belope van ongeveer 440 miljoen frank.

4) De ontwikkeling van nieuwe arbeidsmarkten

Het invullen van de nieuwe behoeften, die momenteel in belangrijke mate worden voldaan door zwartwerk, maakt het mogelijk nieuwe arbeidsmarkten te ontwikkelen. Het regeringsbeleid in dit verband is gericht op de non-profitsector, de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en de buurtdiensten, de sociale economie en de vestiging als zelfstandige.

a) De non-profitsector

De sociale Maribel heeft tot doel los van de bestaande subsidiekanalen, nieuwe arbeidsplaatsen te creëren in de non-profitsector. Een budgettaire enveloppe van 3,3 miljard frank maakt het mogelijk in de gezondheids- en de sociale sector per kwartaal en per werknemer een bijdragevermindering van 3 250 frank toe te kennen, wat naar de verwachting van de regering moet leiden tot 4 500 bijkomende arbeidsplaatsen.

b) Activering van de werkloosheidsuitkeringen

De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen

Het stelsel wordt verder ontwikkeld en verbeterd via:

- de uitwerking van een specifiek contract tussen de PWA en de werklozen die prestaties leveren;
- de vorming van werklozen die prestaties leveren;
- de uitbreiding van de doelgroep die prestaties kan leveren;
- de uitwerking van overstapmogelijkheden naar reguliere jobs via de doorstromingsprogramma's, de sociale Maribel en de dienstencheques.

De doorstromingsprogramma's

De maatregel is het resultaat van een samenwerkingsakkoord dat op 4 maart 1997 werd gesloten tussen de Federale Regering en de Gewest- en Gemeenschapsregeringen. De RVA

blijft een forfaitaire uitkering betalen aan bepaalde jonge en langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers die door gemeenten of VZW's worden aangeworven om nieuwe maatschappelijke behoeften in te vullen. Het saldo van het loon wordt door het Gewest en/of de Gemeenschap en de werkgever ten laste genomen. Er wordt voorrang gegeven aan de aanwerving van langdurige werklozen die prestaties leveren in het kader van een PWA.

Het doel van de maatregel bestaat erin 8 000 aanwervingen te bereiken één jaar na de inwerkingtreding van de maatregel.

c) De sociale economie

De ondernemingen van sociale economie verrichten economische activiteiten met een sociale doelstelling, inzonderheid de inschakeling van laaggeschoolde werklozen.

De erkende inschakelingsbedrijven genieten een degressieve vrijstelling van werkgeversbijdragen gedurende een periode van vier jaar (100 %, 75 %, 50 %, 25 %), bij de aanwerving van moeilijk te plaatsen werkzoekenden. Momenteel zijn een honderdtal inschakelingsbedrijven of sociale werkplaatsen erkend.

De vennootschappen met een sociaal oogmerk, opgericht bij de wet van 13 april 1995, genieten dezelfde vrijstellingen als de inschakelingsbedrijven. Het aantal werknemers in deze bedrijven bedraagt ongeveer 2 000.

d) Vestiging als zelfstandige

Het stelsel van de «achtergestelde lening voor werklozen» dat in 1984 werd ingevoerd, wordt geactiveerd.

e) Dienstencheques

Deze maatregel zal bij wijze van experiment worden ingevoerd in één sector (behangen, vloerbekleding en schilderwerken bij privé-personen). Het doel van het stelsel bestaat erin de reguliere tewerkstelling te bevorderen in voornoemde sector door het verlenen van overheidssteun.

5) Opleiding

Hoewel de bevoegdheden inzake opleiding voor het overgrote deel bij de Gemeenschappen en de gewesten berusten, heeft de Federale Regering eveneens maatregelen genomen om:

- het stelsel van betaald educatief verlof voor werknemers financieel veilig te stellen;
- de mogelijkheden uit te breiden voor werklozen om studies met volledig leerplan te hervatten met behoud van hun uitkering.

In de loop van 1997 zullen maatregelen worden uitgewerkt tot verbetering van het industriële leerlingenwezen en het alternerend leren.

III. Evaluatie

A. De langdurige werkloosheid in de Belgische werkloosheidsreglementering. — Standpunten van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties

De commissie heeft in twee hoorzittingen met vertegenwoordigers van het VBO, ACV, ABVV en ACLVB kennis genomen van de visie van deze organisaties op artikel 80 e.v. van de werkloosheidsreglementering.

Daarnaast kwamen de standpunten van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties aan bod tijdens de hoorzitting met de leden van de Nationale Administratieve Commissie. Gezien de bijzondere positie die de leden van deze commissie bekleden wordt hun visie afzonderlijk weergegeven.

Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de sociale partners is alleszins gebleken dat geen onder hen echt gelukkig is met de huidige sanctieregeling bij langdurige werkloosheid. Over de alternatieven voor artikel 80 e.v. daarentegen zijn de visies minder gelijklopend.

1. Beoordeling van artikel 80 door de sociale partners (1)

VBO

De regeling van artikel 80 e.v. moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van een systeem van werkloosheidsuitkeringen die in de tijd onbegrensd zijn en dat zich heeft ontwikkeld tot een volksverzekering die voor 98 % wordt gedragen door de arbeid in loondienst. Van de 1 300 000 Belgen die een of andere uitkering genieten in het kader van de werkloosheid, zijn er hele groepen voor wie nooit bijdragen werden betaald. Bovendien is een belangrijk deel van de personen in het stelsel manifest niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt.

In dit systeem is de controle op de arbeidsbereidheid deels wegens ideologische redenen, deels door de institutionele splitsing van de bevoegdheden *de facto* onbestaande geworden. De tijdrovende procedure van artikel 80 e.v., die een aanvulling moest zijn op de normale controlemechanismen, heeft deze gewoon vervangen. Artikel 80 is dan ook verworden tot een alibi om in een systeem van in de tijd onbeperkte uitkeringen, het gebrek aan controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te vergelijken.

Daarbij draagt de regeling een dubbele discriminatie in zich. Zij is alleen van toepassing op samenwonenden in de mate dat die een bepaald gezinsinkomen genieten. Dit betekent wel dat de bewering als zouden de sancties wegens langdurige werkloosheid tot armoedesituaties leiden, per definitie onjuist is.

Tenslotte wordt een heel administratief apparaat ingezet om aan symptoombestrijding te doen, zonder dat de fundamentele problemen van de arbeidsmarkt worden aangepakt.

Het VBO is derhalve geen voorstander van artikel 80, al is de organisatie realistisch genoeg om te beseffen dat dit in de huidige omstandigheden de enige mogelijkheid is om een zekere rem te zetten op de uitgaven.

---

(1) Hoorzittingen op 28 februari 1996.

De organisatie is van oordeel dat het enige alternatief erin kan bestaan het verzekeringsaspect van het stelsel sterker te beklemtonen door het recht op uitkeringen te beperken in de tijd en na een bepaalde periode te vervangen door een stelsel van maatschappelijke solidariteit, gebaseerd op een onderzoek naar de bestaansmiddelen. Voor degenen die nooit hebben bijgedragen moeten van bij de aanvang van de werkloosheid oplossingen worden gevonden buiten het verzekeringssysteem. In een dergelijk systeem, waarbij de arbeidsjaren maximaal worden gevaloriseerd en waar de inspanningen inzake vorming en opleiding zwaar wegen om de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te meten, wordt de eigenlijke controle op de arbeidsbereidheid van ondergeschikt belang en heeft die nog slechts betrekking op een beperkte groep. De ervaring in heel wat andere landen leert dat dit, in tegenstelling tot wat sommigen beweren, niet hoeft te leiden tot een verhoging van de armoedegraad.

De keuze voor een dergelijk systeem zou de financieringsbasis van het stelsel grondig wijzigen. De ondernemingen willen vanzelfsprekend hun verantwoordelijkheid nemen, maar zien het niet als hun opdracht een volksverzekering te financieren. Daar komt nog bij dat ook de indirecte kosten van de inactiviteit van grote groepen in de samenleving voor een belangrijk deel op de ondernemingen worden afgewenteld. Men mag de omvang van dit probleem niet onderschatten. Van de 35 à 39 % patronale bijdragen op het loon gaat ongeveer een derde naar de werkloosheid. Onderzoek wijst daarentegen uit dat een beperkte verlaging van de loonlast op korte termijn een massa nieuwe banen zou opleveren.

Het fundamentele probleem is dan ook dat onze arbeidsmarkt volkomen ontwricht is. België kampt niet met een probleem van werkgelegenheid als dusdanig, wel met een probleem van werkgelegenheid tegen 700 à 1 000 frank per uur. Zowel bij de gezinnen als bij de ondernemingen zijn er mogelijkheden om arbeidsplaatsen te creëren tegen een lagere kostprijs. Deze kloof kan alleen worden gedicht door een verlaging van de lasten op het loon.

ACV

De oorsprong van de sanctieregeling wegens abnormaal langdurige werkloosheid ligt in het begin van de jaren vijftig, toen de overheid in een periode van hoogconjunctuur en een hoge tewerkstellingsgraad, ging optreden tegen mogelijk profitariaat, met name bij samenwonenden.

Vanaf het einde van de jaren zeventig, toen de werkloosheid sterk de hoogte inging en een afdoend werkgelegenheidsbeleid achterwege bleef, verloor de basisidee waarop de regeling steunt «abnormaal langdurige werkloosheid» haar inhoud en was zij niet langer in overeenstemming met de realiteit.

In de jaren tachtig, toen de overheidstekorten zich opstapelden, nam de druk op de werklozen toe. Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat vanaf dat ogenblik de regeling steeds meer wordt aangewend als een instrument van budgettaire controle.

Los hiervan kunnen bij de concrete invulling van de regeling tal van vragen worden gesteld. Artikel 80 viseert alleen de samenwonenden en heeft daardoor onmiskenbaar een discriminerend karakter.

De mogelijkheden voor de geschorsten om zich te verweren zijn erg beperkt. De bewijslast van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt wordt bij hen gelegd. Bij de beoordeling van de arbeidsbereidheid worden een aantal criteria, die de kansen op de arbeidsmarkt in aanzienlijke mate bepalen, niet in aanmerking genomen. Zo hanteert de regeling geen afzonderlijk criterium wat de scholingsgraad van de betrokkenen betreft.

Door het feit dat het zoekgedrag bepalend is voor de sanctie wordt helemaal geen rekening gehouden met de aanpassingreactie van de werkloze aan zijn situatie, die de sollicitatiefrequentie sterk beïnvloedt (zie verder de HIVA-studie).

Het alternatief voor artikel 80 ligt voor het ACV, naast een globaal tewerkstellingsbeleid, bij de normale sancties. Het gewone sanctiebeleid, dat ook op alleenstaanden en gezinshoofden van toepassing is, zou moeten volstaan ten aanzien van degenen die werk weigeren. Wanneer dit sanctiebeleid niet doeltreffend is, moet de verantwoordelijkheid daarvoor niet worden afgeschoven op een bepaalde fractie van de werklozen.

Daarnaast pleit de organisatie voor een meer doorgedreven begeleiding van de werklozen die moet voorkomen dat zij zich uit frustatie in hun situatie gaan schikken.

Wat de gevolgen van de schorsing betreft komen de getroffen personen niet meer in aanmerking voor de meeste werkgelegenheidsprogramma's of voor andere vormen van hulp bij plaatsing. Dit toont andermaal aan dat een regeling zoals die van artikel 80 niet thuishoort in een werkgelegenheidsbeleid dat op een eerlijke wijze wil omgaan met het fenomeen werkloosheid.

ABVV

Artikel 80 realiseert geen enkele van de doelstellingen die aan de basis liggen van de schorsingen en heeft nefaste gevolgen op tal van vlakken.

De regeling gaat in tegen het solidariteitsbeginsel doordat ze van toepassing is op een bepaalde groep werklozen, waar anderen die zich in dezelfde omstandigheden bevinden ongemoeid worden gelaten. Dit kan bij de betrokkenen alleen maar vragen oproepen naar de coherentie en de billijkheid van het systeem.

De regeling is slecht vanuit het oogpunt van de doelmatigheid. Ze stimuleert werklozen niet om hun kwalificatie via bijscholing te verhogen. Bovendien creëert zij een werkloosheidsval. Werklozen worden jaren ongemoeid gelaten wat de controle betreft om dan op zeer harde wijze met de realiteit te worden geconfronteerd omdat hun inkomen boven een bepaalde grens is gestegen.

De regeling is ook slecht voor het traditionele gezin, omdat samenwoners wel, maar alleenstaanden niet voor een sanctie in aanmerking kunnen komen.

De regeling is tenslotte slecht voor de rechtstaat omdat een louter administratief orgaan, dat bovendien overbelast is, uitspraak doet over de toekenning van fundamentele sociale rechten. Een groot deel van de geschorsten begrijpt niet waarom zij wel en anderen niet ter verantwoording worden geroepen, wat uiteindelijk vooral extreem-rechts in de kaart zal spelen.

Dit neemt niet weg dat de Nationale Administratieve Commissie, alle omstandigheden in acht genomen, goed werk levert. Toch lijkt het wenselijk een aantal criteria, die nu tot haar appreciatiebevoegdheid behoren, in de reglementering op te nemen, bijvoorbeeld door het invoeren van nieuwe categorieën volgens scholingsgraad.

Voorts pleit de organisatie ervoor dat de beroepstermijn wordt verlengd, teneinde de werkloze of de organisatie die hem vertegenwoordigt meer tijd te geven om het dossier voor te bereiden.

Het alternatief voor de regeling ligt bij een preventief beleid. Fraude en onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt moeten direct worden aangepakt via de normale controleme-

chanismen. Artikel 80 treft mensen die zeer hard naar werk hebben gezocht, maar de moed hebben laten zakken omdat ze gewoonweg niet op de arbeidsmarkt terecht kunnen. Dit maakt de regeling fundamenteel onbillijk.

ACLVB

Artikel 80 is in strijd met het beginsel van het Belgische stelsel van werkloosheidsverzekering dat op solidariteit gebaseerd is en zonder beperking in de tijd een inkomen garandeert aan degenen die zonder werk zijn gevallen.

De schorsing wegens abnormaal langdurige werkloosheid zou overigens overbodig moeten zijn indien de overheid erin zou slagen een normaal tewerkstellingspeil te handhaven en indien de gewone controlemechanismen ten volle zouden kunnen worden aangewend om misbruiken tegen te gaan.

Dit is klaarblijkelijk niet het geval. Vandaar dat de regeling van artikel 80 tot op zekere hoogte aanvaardbaar is. De toepassing moet evenwel worden verfijnd en geactualiseerd zodat de bestaanszekerheid van onbemiddelbare werklozen wordt gewaarborgd en alleen werkonwilligen door de sancties worden getroffen. Dit vergt een aanpassing van de objectieve en subjectieve criteria die in de reglementering ingeschreven zijn.

Wat de objectieve criteria betreft zou de leeftijdsgrens voor de toepassing van de sanctie moeten worden verlaagd van 50 naar 45 jaar. Voorts kunnen vragen rijzen bij het feit dat PWA'ers worden bevoordeeld tegenover diegenen die zich, bijvoorbeeld via interimarbeid, in het arbeidscircuit trachten in te schakelen. Wat de werkloosheidsduur betreft tenslotte, zouden ook de inspanningen die werden gedaan om zichzelf bij te scholen als arbeid in rekening moeten worden gebracht.

Wat de subjectieve criteria betreft vraagt de ACLVB dat meer armslag wordt gegeven aan de Nationale Administratieve Commissie, die ook rekening zou moeten kunnen houden met het beroepsverleden van de werklozen en de inspanningen de door de overheid werden geleverd om de werkloze te begeleiden.

Naast een verfijning van de criteria pleit de organisatie ook voor een versoepeling van de wederinstapmogelijkheden in het stelsel. De referteperiode van 18 maanden dient te worden verlengd of gewoonweg afgeschaft. Waarom moet overigens gezinsinkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de wederinstap, lager zijn dan het bedrag dat als referentie dient bij de beslissing tot schorsing.

Het ACLVB is van oordeel dat de Nationale Administratieve Commissie gewetensvol haar werk doet en er meer dan vroeger in slaagt eenvormigheid in haar beslissingen te brengen. Toch zijn er nog problemen. Zeker voor de niet-geschoolde werklozen zou het goed zijn dat de RVA dichter wordt betrokken bij de beroepsprocedure. Voorts zou het inderdaad nuttig zijn dat in de reglementering een bijkomend criterium volgens scholingsgraad wordt ingevoerd.

2. Beoordeling door de leden van de Nationale Administratieve Commissie (1)

Tijdens de hoorzitting met de leden van de Nationale Administratieve Commissie kwam alleszins een zaak duidelijk tot uiting. Zowel de vakverenigingen als de werkgeversorganisaties ervaren hun opdrachten in dit verband als een zware belasting.

---

(1) Hoorzitting op 28 februari 1996.

Waar de Nationale Administratieve Commissie in haar beginperiode maandelijks één keer vergaderde, komt zij thans 25 keer per maand samen, telkens gedurende een hele namiddag en met een dertigtal dossiers op de agenda.

Het is voor de organisaties dan ook een hele klus voor elke vergadering een afgevaardigde te vinden en zowel werkgevers- als werknemersorganisaties slagen hier alleen in door een beroep te doen op gepensioneerden.

De enorme toevloed van dossiers en de alsmaar grotere achterstand bij de uitspraken heeft de overheid ertoe verplicht het beroep zijn opschortend karakter te ontnemen. Het is derhalve niet langer mogelijk het recht op uitkeringen met enkele maanden te verlengen door het instellen van een beroep.

Appreciatiebevoegdheid van de Commissie

Zowel bij de beroepen gesteund op een beperkte medische geschiktheid als die op grond van uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen om werk te vinden, heeft de commissie een belangrijke appreciatiebevoegdheid.

Over de gegevens die hierbij in aanmerking worden genomen doen nogal wat misverstanden de ronde.

Een beroep op basis van een beperkte medische geschiktheid, bijvoorbeeld, wordt ambtshalve gegrond verklaard bij een vastgestelde ongeschiktheid van minimum 33%, maar de commissie neemt in bepaalde omstandigheden ook een lagere ongeschiktheid in rekening die zelfs tot 20% kan gaan bij deeltijdse arbeid.

De beroepen gesteund op uitzonderlijke en aanhoudende inspanningen om werk te vinden vergen vanzelfsprekend een evaluatie van het sollicitatiegedrag. Daarnaast hanteert de Commissie evenwel tal van andere criteria zoals de basisopleiding van de betrokkenen, de inspanningen die werden geleverd om het opleidingsniveau te verhogen, het feit dat al dan niet in verschillende sectoren naar een betrekking werd gezocht.

De leden van de Nationale Administratieve Commissie zien het als hun opdracht na te gaan of de werkloze, in zijn concrete situatie, inspanningen heeft geleverd om werk te vinden.

Dit houdt in dat bijvoorbeeld de eigen structuur van de arbeidsmarkt in bepaalde streken met een hoge vrouwelijke werkloosheid niet in rekening wordt gebracht. Een dergelijke evaluatie zou volgens de leden niet alleen leiden tot eindeloze discussies, ze is ook overbodig aangezien ingevolge artikel 80 de berekening van de gemiddelde arbeidsduur per streek wordt gedifferentieerd volgens het geslacht en de leeftijdscategorie.

Wanneer de kansen op de arbeidsmarkt voor vrouwen of jongeren in een bepaalde streek zeer laag liggen, zal dit zich automatisch vertalen in een verlenging van de gemiddelde arbeidsduur voor deze groepen.

Ondanks de ruime appreciatiebevoegdheid die gedeeltelijk een subjectief karakter heeft, menen de leden toch dat zich binnen de Commissie een ruime consensus heeft ontwikkeld, ook al worden niet alle beslissingen bij eenparigheid genomen.

Noch wat de procedure betreft, noch bij de uitspraak wordt enig onderscheid gemaakt naargelang van de persoon of de organisatie die het dossier verdedigt. De Commissie als geheel en de individuele leden stellen zich «ideologisch» strikt neutraal op.

Indien er tussen de diverse organisaties die voor de Commissie dossiers verdedigen verschillen worden vastgesteld wat het percentage gegrondverklaringen betreft, dan kunnen die vermoedelijk worden verklaard door de voorselectie die binnen de vakverenigingen zelf wordt doorgevoerd.

Beoordeling van artikel 80 door de leden van de Nationale Administratieve Commissie

De vertegenwoordiger van de werkgeversorganisaties is van oordeel dat de consensus die binnen de Commissie ongetwijfeld bestaat, in belangrijke mate een gevolg is van het feit dat de dossiers doorgaans zeer slecht gestoffeerd zijn.

Een beperkte enquête leert dat binnen een steekproef van 550 dossiers waarover werd beraadslaagd, slechts 13 % gegrond werd verklaard op basis van uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen om werk te vinden.

Men stelt soms vast dat personen die 10 à 15 jaar uitkeringsgerechtigd werkloos geweest zijn, voor de commissie verschijnen en geen enkele serieuze inspanning wat het zoeken naar werk betreft, kunnen inbrengen.

Men kan zich dan ook niet van de indruk ontdoen dat met artikel 80 een omslachtige procedure werd ingesteld, louter en alleen om het gebrek aan controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te compenseren.

De regeling is bovendien alleen van toepassing op de samenwonenden die een bepaald gezinsinkomen overschrijden, wat in zekere mate discriminerend is voor deze groep. Voor de andere categorieën werklozen blijft het beginsel van de onbeperkte uitkeringen in de tijd, onverkort van toepassing.

De vertegenwoordiger van de RVA stipt bij deze eerste opmerking aan dat, indien ook de ambtshalve gegrondverklaringen en de andere gegrondverklaringen na beraadslaging in aanmerking worden genomen, het aantal beroepen dat wordt ingewilligd ongeveer de helft bedraagt van het totale aantal ingestelde procedures. Een beroep bij de commissie heeft derhalve wel degelijk zin.

Het aantal ambtshalve gegrondverklaringen wegens een medische ongeschiktheid van meer dan 33 % is de jongste jaren overigens spectaculair gestegen. Het zou interessant zijn dit gegeven nader te onderzoeken.

De vertegenwoordigers van de vakverenigingen zijn van oordeel dat een aantal problemen in verband met artikel 80 een gevolg zijn van het feit dat in de sector van de werkloosheid arbeidsprestaties op een andere wijze worden aangerekend dan in de andere takken van de sociale zekerheid.

Voor een stuk, bijvoorbeeld wat de deeltijdsen betreft, is deze situatie weliswaar rechtgetrokken in het meerjarenplan voor de werkgelegenheid, maar er zijn nog steeds een aantal anomalieën.

Een bron van onenigheid in de commissie is het uitblijven van een wettelijke definitie van het begrip «laaggeschoold».

Ook het begrip «hooggeschoold» is overigens erg relatief. Diploma's die enkele decennia geleden volstonden om topfuncties te bereiken in de bankwereld, volstaan thans niet meer voor een eerste-indienstneming. De Nationale Administratieve Commissie wordt, evenals de rechtbanken overigens, met deze realiteit geconfronteerd en in zekere zin verplicht de devalorisatie van bepaalde opleidingen officieel te erkennen.

Voorts zou de band tussen de regionale werkgelegenheidsmaatregelen en de regels van de RVA moeten worden versterkt. In de huidige omstandigheden is het niet onmogelijk dat een werkloze die gedurende een jaar een begeleidingsplan van een regionale instantie heeft gevolgd, wordt geschorst omdat hij geen beroep instelt of deze zaken niet inbrengt bij zijn verdediging.

Waarom kunnen de cursussen die door de VDAB of de FOREM worden georganiseerd en die van de werkloze een serieuze inspanning vragen, in de reglementering niet op dezelfde voet worden behandeld als arbeid in het kader van de PWA's?

B. Langdurigewerkloosheidenherintredekansenindearbeidsmarkt

Langdurige werkloosheid werkt zelfbestendigend. Naarmate de werkloosheidsperiode toeneemt, verminderen de kansen op herintegratie in de arbeidsmarkt. Hierbij rijst in het bijzonder de vraag of verstrengd schorsingsbeleid en/of een beperking van het recht op uitkeringen in de tijd een stimulans kan zijn om zich opnieuw op de arbeidsmarkt te begeven.

Elementen van antwoord op deze vraag werden aangebracht tijdens hoorzittingen waarbij de resultaten werden toegelicht van een RVA-enquête naar de trajecten die geschorste werklozen hebben afgelegd en van studies van het IRES en het HIVA. Voorafgaandelijk wordt de relatie tussen de duur van de werkloosheid en de herintegratiekansen gedocumenteerd aan de hand van gegevens die door een vertegenwoordiger van de Europese Commissie werden verstrekt.

Niet alleen de uitkeringsduur, maar ook de hoogte van de uitkeringen heeft een invloed op de herintredekansen. Voor de beschrijving van de *Employement traps* in de werkloosheid en in de bijstand werd uitgegaan van onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid en van de Hoge Raad van Financiën.

1. De gegevens van de Europese Commissie (1)

De langdurige werkloosheid is de uitkomst van stromen in en uit de werkloosheid. Vanuit beleidsmatig oogpunt is het belangrijk een inzicht te krijgen in de relatie tussen deze stromen en de graad van langdurige werkloosheid, omdat dit de kansen weergeeft die de werkloze heeft om het stelsel binnen een redelijke termijn te verlaten.

De volgende tabel geeft voor de verschillende Lid-Staten van de Europese Unie de instroom in de werkloosheid in de periode 1990-1994 en de graad van langdurige werkloosheid in 1995 weer.

(1) Hoorzitting met A. Chapman, Europese Commissie, op 18 maart 1997.

Tabel 22. — *Instroom in de werkloosheid en graad van langdurige werkloosheid*

Land	Instroom in de werkloosheid (% beroepsbevolking) 1990-1994 gemiddelde	Langdurige werkloosheidsgraad (% beroepsbevolking) 1995
Oostenrijk	1,91	1,06
België	0,93	6,17
Finland	2,67	6,37
Frankrijk	1,51	4,60
Duitsland	1,46	4,01
Spanje	1,99	12,5
Zweden	3,73	1,85
Verenigd Koninkrijk	1,72	3,82
Denemarken	1,59	1,99
Ierland	0,90	7,59
Italië	0,65	7,54
Nederland	1,34	3,41

Bron: Europese Commissie.

Uit deze gegevens blijkt dat Oostenrijk in de betrokken periode een hoge en Zweden zelfs een zeer hoge instroom in de werkloosheid kennen, maar dat die in geen van beide landen gepaard gaat met een hoge graad van langdurige werkloosheid.

In België, Ierland en Italië gaat een relatief beperkte instroom dan weer gepaard met een hoge graad van langdurige werkloosheid. Een land als Spanje doet het slecht op de beide vlakken.

Er blijkt derhalve geen rechtstreekse correlatie tussen de beide indicatoren. Wanneer men aan deze gegevens de cijfers met betrekking tot de uitstroom toevoegt, worden evenwel een aantal zaken duidelijk.

Tabel 23. — *Aandelen van de instroom die de werkloosheid hebben verlaten binnen 6, 12 en 24 maanden*

Land	6 maanden	12 maanden	24 maanden
Administrative data			
Oostenrijk	83,9	95,4	98,6
België	69,2	76,9	86,2
Finland	57,7	79,6	93,3
Frankrijk	67,1	73,8	92,1
Duitsland	64,1	77,9	95,1
Spanje	73,0	77,8	89,2
Zweden	80,0	89,5	100,0
Verenigd Koninkrijk	64,3	82,7	95,4
LFS data			
Denemarken	64,4	83,3	94,0
Ierland	58,9	66,7	88,4
Italië	58,3	62,8	84,4
Nederland	69,3	81,9	94,4

Bron: Europese Commissie.

Uit deze gegevens blijkt dat er wel een duidelijke correlatie is tussen de langdurige werkloosheidsgraad en de uitstroom uit de werkloosheid. Lid-Staten met een lage graad van langdurige werkloosheid kennen allen een sterke uitstroom. Zweden spant hier de kroon. Hoewel het land binnen de EU de hoogste instroom in de werkloosheid heeft, hebben alle werklozen die in het stelsel komen, dit na 24 maanden weer verlaten.

België met zijn vrij gunstig instroompercentage en zijn hoge langdurige werkloosheidsgraad staat hier met 86,2 % op de voorlaatste plaats.

Dit geeft vanzelfsprekend een indicatie van de kansen die de werklozen in de verschillende Lid-Staten hebben om binnen een redelijke termijn opnieuw op de arbeidsmarkt terecht te kunnen.

Tabel 24. — *Kansen om de werkloosheid te verlaten vóór de eerste, de derde, de zesde en de twaalfde maand*

Land	1e maand	3e maand	6e maand	12e maand
Administrative data				
Oostenrijk	28,6	26,8	23,5	15,1
België	47,2	10,4	5,9	4,0
Finland	14,2	13,5	12,5	10,5
Frankrijk	37,6	14,2	5,3	2,8
Duitsland	22,5	15,9	10,7	6,2
Spanje	48,8	12,8	7,9	2,2
Zweden	37,5	22,6	14,3	7,8
VK	21,0	14,6	12,2	9,8
LFS data				
Denemarken	21,4	14,6	12,7	10,4
Ierland	33,5	10,3	5,4	2,5
Italië	34,9	10,0	3,6	1,2
Nederland	36,3	14,7	8,9	7,2

Bron: Europese Commissie.

Een werkloze in België heeft bijna 50 % kans om in de eerste maand van de werkloosheid een nieuwe betrekking te vinden. Voor hen die hierin niet slagen dalen de kansen op de arbeidsmarkt evenwel spectaculair. Tot de derde maand bedragen zij nog 10,4 %, tot de zesde maand 5,9 % en in het eerste jaar 4 %.

In de Lid-Staten met een lage graad van langdurige werkloosheid is dit verloop een stuk vlakker. In Oostenrijk bijvoorbeeld bedragen deze percentages respectievelijk 28,6 %, 26,8 %, 23,5 % en 15,1 %.

Deze gegevens suggereren vooreerst dat een beleid gericht op het verminderen van de instroom in de werkloosheid, hoe belangrijk ook, niet het meest probate middel is in de strijd tegen langdurige werkloosheid. Wanneer landen zoals Zweden of Oostenrijk op dit vlak goede cijfers kunnen voorleggen, dan is dit in de eerste plaats te danken aan een agressief beleid gericht op de bevordering van de uitstroom.

De gegevens met betrekking tot de herintegratiekansen tonen aan dat een dergelijk beleid, om succesvol te zijn, dient aan te vangen in een zeer vroeg stadium van de werkloosheid. Zoals verder zal blijken, pleit de Europese Commissie in dit verband voor doorgedreven maatregelen, die ertoe strekken via opleiding en werkervaring de motivatie en de vakbekwaamheid van de werkloze op peil te houden.

2. De arbeidsparticipatie van geschorsten

Een beperking van het recht op werkloosheidsuitkeringen in de tijd en een verstrengd sanctiebeleid hebben vanzelfsprekend een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen tot gevolg en dus ook van de uitgaven in deze sector. De vraag kan worden gesteld of er ook een relatie is tussen het einde van de rechten en de uitstroom uit de werkloosheid.(1) Heeft een versterkt sanctiebeleid met andere woorden een positieve invloed op het zoekgedrag van de werkloze of wijzigt het diens opvatting over wat een voor hem passende dienstbetrekking is?

a) De RVA-tellingen

In het voorjaar van 1996 heeft de RVA een onderzoek uitgevoerd op een groep van 2 445 werklozen die in juni 1994 een sanctie kregen en dientengevolge werden geschorst of uitgesloten(2).

Via de kruispuntbank werd nagegaan in welk stelsel van de sociale zekerheid de betrokkenen terug te vinden waren in juli 1994, september 1994 en maart 1995. Hoewel de enquête in eerste instantie tot doel had, na te gaan in welke mate de geschorsten bij het OCMW terechtkwamen, leverde ze ook op andere vlakken interessant materiaal op.

Zo blijkt uit de resultaten dat van de gesanctioneerden die na de schorsing in de kruispuntbank werden teruggevonden, na één maand 83 % het statuut van loon- of weddetrekkende had. Na drie maanden was dit nog 72,5 % en na negen maanden 61,5 %.

In deze cijfers werd evenwel om redenen eigen aan het onderzoek, een grote groep van de geschorsten, die op het ogenblik van de tellingen niet meer in de kruispuntbank terug te vinden waren, niet in rekening gebracht.

Het Hoger Instituut voor de Arbeid te Leuven, dat de resultaten van het RVA-onderzoek verder analyseerde, betrok deze groep wel in zijn berekeningen aangezien het hier personen betreft die klaarblijkelijk niet meer op de arbeidsmarkt actief waren en kwam aldus tot het volgende resultaat:(3)

---

(1) Hier wordt uitgegaan van de strikte IAO-definitie van werkloze: de personen die, al dan niet uitkeringsgerechtigd, zonder werk zijn, beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en werk zoeken.
(2) RVA, Nota aan het Beheerscomité: onderzoek naar de werklozen die tijdens de maand juni 1994 werden uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen. — Toegelicht tijdens een hoorzitting op 13 februari 1996.
(3) Hans De Witte en Ides Nicaise, Waar bleven de geschorsten? Steunpunt WAV, Nieuwsbrief 4, 1996, door de auteurs toegelicht tijdens een hoorzitting op 5 februari 1997.

Tabel 25. — *Totale groep gesanctioneerde werklozen, situatie 1, 3 en 9 maanden na de sanctie (N = 2 445)*

	Juli 1994		September 1994		Maart 1995	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
1. Werkenden						
a) Loon- en weddetrekkenden	885	36,2	915	37,4	884	36,1
b Ambtenaren	80	3,3	80	3,3	79	3,2
c) Zelfstandigen	79	3,2	90	3,7	109	4,4
Totaal werkenden	1 044	42,7	1 085	44,4	1 072	43,8
2. Niet-werkenden						
d) Ziekte-uitkering	37	1,5	42	1,7	41	1,7
e) Werkloos	93	3,8	303	12,4	603	24,7
f) Bestaansminimum	85	3,5	66	2,7	28	1,1
Totaal niet-werkenden	215	8,8	411	16,8	672	27,5
3. Status onbekend	1 186	48,5	949	38,8	701	28,7
Totale groep	2 445	100,0	2 445	100,0	2 445	100,0

Bron: RVA, Bewerking De Witte.

In een tweede bewerking maakte het HIVA op basis van deze aangepaste cijfers, een uitsplitsing tussen de deeltijdse en de volledig werklozen enerzijds en volgens de aard van de sanctie, anderzijds:

Tabel 26. — *Percentage tewerkgestelden opgesplitst volgens aard van de sanctie en deeltijdse of volledige werkloosheid, situatie 1, 3 en 9 maanden na de sanctie*

	Deeltijds werklozen			Volledig werklozen		
	Juli 1994	Sept. 1994	Maart 1995	Juli 1994	Sept. 1994	Maart 1995
Werkweigering en verlating	63,5	63,5	61,5	35,1	38,5	38,5
Administratieve sancties	92,5	92,5	81,7	32,3	32,1	33,1
Langdurige werkloosheid	91,1	91,8	88,3	17,1	19,3	20,6
Totale groep	88,8	89,9	84,9	28,3	30,3	31,0

Bron: RVA, Bewerking De Witte.

Uit deze gegevens blijkt vooreerst dat het hoge percentage werkenden voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan de deeltijdse werklozen die werden geschorst en die waarschijnlijk na de sanctie hun deeltijdse baan zijn blijven uitoefenen. Van deze groep is immers één maand na de sanctie 88,8% aan het werk, een aandeel dat daalt tot 84,9% na negen maanden.

Van de volledig werklozen was 28 à 31% in de periode van negen maanden na de schorsing opnieuw aan het werk. De groep die wat dit betreft het slechtst presteert, is die van de geschorsten wegens langdurige werkloosheid, die na negen maanden een tewerkstellingsgraad van 20,6% haalt.

De auteurs van de HIVA-studie onderstrepen evenwel dat deze cijfers als dusdanig niets zeggen over het stimulerend effect van een schorsing naar een herintrede in de arbeidsmarkt. Hiervoor zouden de cijfers moeten worden vergeleken met de «normale» uitstroom uit de werkloosheid van een gelijkaardige groep werklozen die geen sanctie opliepen. Ook de vraag naar de duurzaamheid en de kwaliteit van de geregistreerde tewerkstelling na de schorsing blijft hierbij onbeantwoord.

b) De onderzoeken van het IRES en het HIVA

De RVA-tellingen bevestigen de resultaten van internationaal micro-economisch onderzoek, waarbij een representatief staal van individuele werklozen wordt gevolgd tot zij het einde van de rechten hebben bereikt of de werkloosheidsverzekering om een andere reden hebben verlaten. Ook al blijken uit deze studies duidelijke nuanceverschillen, toch mag worden besloten dat in diverse Europese landen (waaronder België) een verhoogde uitstroom uit de werkloosheid en een sterkere instroom in de arbeidsmarkt blijkt bij het naderen van het einde van de rechten.

Dit onderzoekswerk is meestal gebaseerd op administratieve tellingen. Uit de resultaten kan zelden worden opgemaakt in welk soort betrekkingen de werklozen terecht zijn gekomen en hoelang ze aan het werk zijn geweest. Dit relativeert vanzelfsprekend in belangrijke mate de conclusies.

Vandaar dat de vraag of het verstrengde sanctiebeleid in België invloed heeft gehad op het zoekgedrag werd bestudeerd door het «Institut de Recherches économiques et sociales» van Louvain-la-Neuve in het kader van een macro-economisch onderzoek naar de determinanten van de uitstroom uit de werkloosheid.

Voor de sancties in hun geheel werd het niet mogelijk geacht ter zake conclusies te formuleren, gelet op de complexiteit en de vele wijzigingen van de reglementering. Wat de schorsing wegens abnormaal langdurige werkloosheid daarentegen betreft, menen de onderzoeken wel te kunnen besluiten dat het versterkte sanctiebeleid in dit domein hooguit een marginale invloed heeft gehad op de uitstroom uit de werkloosheid(1).

De auteurs zijn er zich van bewust dat deze conclusie ingaat tegen de bevindingen van de reeds vermelde buitenlandse literatuur, wat mogelijkerwijze een gevolg kan zijn van methodologische factoren. De meer algemene benadering waarvan zij zijn uitgegaan, is minder verfijnd dan micro-economisch onderzoek. De Belgische onderzoeksresultaten zouden derhalve moeten worden getoetst aan onderzoek op een representatief staal van individuele trajecten.

Toch menen zij in de huidige stand van de analyse te mogen besluiten dat een sanctie, opgelegd na een lange periode van werkloosheid, wat bij de toepassing van artikel 80 het geval is, vrijwel geen stimulans betekent voor het zoekgedrag. De betrokken werkloze beschikt op dat ogenblik immers over een zeer beperkte bewegingsruimte: de langdurige werkloosheid als dusdanig is een negatief selectiecriterium voor de werkgevers, het arbeidsaanbod is beperkt, de werkloze heeft zich aangepast aan zijn situatie en hij heeft ondertussen heel wat capaciteiten verloren.

Een sterk gedocumenteerde studie van het HIVA verklaart het aanpassingsgedrag van de werkloze vanuit de beschermingsreactie die hij ontwikkelt tegen de frustaties die voortvloeien uit het conflict tussen de wens naar werk en de onmogelijkheid een betrekking te vinden(2).

---

(1) Bruno Van der Linden, «À propos des sanctions dans l'indemnisation du chômage», tekst door de auteur toegelicht tijdens een hoorzitting op 15 februari 1997.
(2) Hans De Witte, Gevolgen van langdurige werkloosheid voor het pyschisch welzijn: overzicht van de onderzoeksliteratuur, Psychologica Belgica, vol. 33, nr. 1, 1993. Toegelicht tijdens een hoorzitting op 29 februari 1996.

Deze beschermingsreactie uit zich in een reductie van de betrokkenheid op de arbeidsmarkt die zichtbaar wordt op een viertal vlakken: een daling van de ingeschatte kans op werk, het afzwakken van het belang dat wordt gehecht aan betaalde arbeid, een evolutie in de offerbereidheid en ten slotte een afname van de sollicitatiefrequentie.

De afname van de sollicitatiefrequentie is veruit de belangrijkste consequentie van het aanpassingsproces. Solliciteren is een arbeidsintensieve en energie-opslorpende activiteit. Wanneer die geen resultaat oplevert leidt dit tot frustraties en tot een vermindering van het zoekgedrag.

Het onderzoek wijst uit dat de wens om te werken daarentegen vrij stabiel blijft. Naarmate de werkloosheid duurt groeien de beide indicatoren verder uit elkaar. De indicator die in artikel 80 wordt gehanteerd, het zoekgedrag, is daarom een zeer onvolkomen graadmeter van de werkwilligheid.

Tijdens het onderzoek van het IRES werd bovendien vastgesteld dat de werkloze in België doorgaans weinig zicht heeft op zijn situatie en dat hij in vele gevallen niet eens weet in welke mate hij het risico loopt dat zijn recht op uitkeringen wordt afgebroken. Een meer doorzichtig systeem van einde-rechten zou hier ongetwijfeld een duidelijker signaal geven.

3. De generositeit van de uitkeringen en de *employment traps*

Het IRES merkt hierbij evenwel op dat een systeem van werkloosheidsuitkeringen die duidelijk beperkt zijn in de tijd, dan weer nieuwe problemen met zich zou brengen. De werklozen die een sanctie oplopen en niet op de arbeidsmarkt terechtkunnen, worden in de meeste systemen overgeheveld naar de maatschappelijke bijstand waar de uitkering wordt gekoppeld aan een onderzoek van de bestaansmiddelen. In dit stelsel wordt het inkomen dat de betrokkenen verwerven (bijvoorbeeld door een deeltijdse baan aan te nemen) vrijwel volledig in mindering gebracht van de uitkering. Zij komen daardoor in een werkloosheidsval terecht waar elke stimulans om zich opnieuw op de arbeidsmarkt te begeven ontbreekt.

Dit betekent dat niet alleen de uitkeringsduur, maar ook de hoogte van de uitkeringen een invloed kunnen hebben op de herintredekansen en het zoekgedrag van de (langdurig) werkloze. De relatie tussen de uitkeringshoogte en de arbeidsprikkels kwam ook uitgebreid aan bod tijdens de hoorzitting met mevrouw L. De Lathouwer(1).

Ten gevolge van de onbeperkte duur van de uitkeringen heeft België een groot volume uitkeringsgerechtigden maar hier tegenover staat een relatief laag uitkeringsniveau.

Zowel voor hogere lonen (bij aanvang van de werkloosheid) als voor lage lonen (bij langdurige werkloosheid) kent België lagere netto-vervangingsratio's (verhouding tussen netto-gezinsinkomen bij werkloosheid en tewerkstelling).

---

(1) Hoorzitting met Lieve De Lathouwer, CSB, op 6 februari 1997.

Grafiek 14: *Netto-vervangingsratio's bij kortdurige en langdurige werkloosheid (na netto-woonkosten)*

Deze grafieken zijn beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: Centrum voor Sociaal Beleid.

Ten aanzien van hogere lonen wordt dit verklaard door de lage loongrenzen voor de uitkeringsberekening, waardoor de relatie tussen uitkering en het verloren loon zeer zwak geworden is. In de Belgische werkloosheidsverzekering bereiken verzekerden de loongrens reeds met een loon a rato van 78 % van het modale loon. In de Nederlandse, Duitse en Franse werkloosheidsverzekering liggen de loongrenzen op respectievelijk 150 %, 170 % en 600 % het modale loon. De netto-vervangingsratio's voor hogere lonen liggen in het Belgische stelsel dan ook gevoelig lager dan in de buurlanden.

Ten aanzien van lage lonen (rond het minimumloon) worden de lage vervangingsratio's in de eerste plaats verklaard door de afwezigheid van transfers ter compensatie van woonlasten (*cf.* huursubsidies). In alle andere landen zorgen aanvullende (inkomensgebonden) woontoeslagen voor een gevoelige verhoging van de levensstandaard van zwakke één-inkomensgezinnen, inzonderheid bij kinderlast.

Voor langdurig werklozen met een zwak verdienende partner (*cf.* het minimumloon) is de situatie enigszins anders. Zij worden in België beter beschermd, vergeleken met Nederland en het Verenigd Koninkrijk, maar niet beter dan in Frankrijk en zelfs minder goed dan in Duitsland. Dit laatste is het geval wanneer deze werklozen op de genereuzere categoriale bijstand terugvallen. Wanneer ze wegens onvoldoende arbeidsverleden (vooral in de strenge Franse Allocation Solidarité Spécifique) doorschuiven naar de algemene bijstand, verliezen ze daarentegen al snel hun rechten, waardoor ze slechter af zijn dan in België.

a) De financiële val in de werkloosheidsverzekering (Centrum voor Sociaal Beleid)

De onderstaande tabellen, afkomstig van het Centrum voor Sociaal Beleid en toegelicht tijdens een hoorzitting(1), geven voor België en Nederland de netto-vervangingsratio's bij voltijdse tewerkstelling weer voor werklozen met een laag verdienpotentieel, d.w.z. met te-werkstellingskansen aan een minimumloon. Het is in deze looncategorie dat de opbrengst van werken ten opzichte van de uitkeringen relatief het kleinst is en de werkloosheidsval het grootst, zeker wanneer de uitkeringsrechten beperkt zijn in de tijd. In de eerste tabel werden bij het berekenen van de vervangingsratio's, de woonkosten en de kosten voor kinderopvang niet in rekening gebracht. In de tweede tabel is dit wel het geval.

Tabel 27. — *Netto-vervangingsratio's bij langdurige werkloosheid voor lage lonen naar gezinssituatie, zonder woonkosten en kinderopvangkosten*

	België	Nederland
Eenverdiener zonder kinderen	79	98
Eenverdiener 2 kinderen	83	98
Eenoudergezin 2 kinderen	90	89
Alleenstaande	63	75
Alleenstaande schoolverlater:		
— ouder dan 23 jaar	61	76
— 18 tot 20 jaar	61	56
Tweeverdiener 2 kinderen, 3-8 jaar	79	59

Bron: Nederland: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995; België: De Lathouwer, 1996.

Tabel 28. — *Netto-vervangingsratio's bij langdurige werkloosheid voor lage lonen naar gezinssituatie, na woonkosten en kinderopvangkosten*

	België	Nederland
Eenverdiener zonder kinderen	65	97 à 92
Eenverdiener 2 kinderen	72	97 à 92
Eenoudergezin 2 kinderen	93	94
Alleenstaande	39	71 à 66
Alleenstaande schoolverlater:		
— ouder dan 23 jaar	34	71 à 66
— 18 tot 20 jaar	34	41
Tweeverdiener 2 kinderen, 3-8 jaar	75	68

Bron: Nederland: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995; België: De Lathouwer, 1996.

(1) Hoorzitting met Lieve De Lathouwer, CSB, op 6 februari 1997.

Eeninkomensgezinnen kennen in de Nederlandse bijstand over het algemeen een veel geringere prikkel tot werken dan in de Belgische werkloosheidsverzekering. Vooral voor kostwinners is er in het Nederlandse stelsel sprake van een acute armoedeval met vervangingsratio's van bijna 100 % tegenover ongeveer 80 % in België.

Eenoudergezinnen kennen in beide stelsels zeer hoge vervangingsratio's van ongeveer 90 %.

Alleenstaanden verliezen minder in Nederland, maar de afstand met het minimumloon is in beide landen aanzienlijk met respectievelijk 63 % en 75 %. Dit verschil neemt nog sterk toe indien ook de woonkosten in rekening worden gebracht (70 % in Nederland tegenover 40 % in België).

Voor de jonge alleenstaanden tussen 18 en 20 jaar (schoolverlaters) is het Nederlandse stelsel minder attractief dan het Belgische. Indien de huursubsidies in rekening worden gebracht zijn de Nederlandse schoolverlaters er met 41 % evenwel beter aan toe dan de Belgische met 34 %.

Langdurig werkloze tweeverdieners (d.w.z. met een verdienende partner) kennen in het Nederlandse stelsel een grotere arbeidsprikkel. Zij hebben in het bijstandssysteem immers geen uitkeringsrecht, daar waar de Belgische samenwoners een individueel recht op een beperkte uitkering blijven behouden. Hier zijn de verschillen tussen beide landen geringer indien de woonkosten in aanmerking worden genomen. Het wegvallen van de uitkering wordt in Nederland immers in aanzienlijke mate gecompenseerd door het recht op huursubsidies.

Tot besluit kan men stellen dat de werkloosheidsval in België bij volledige tewerkstelling, met een vervangingsratio van 90 % het sterkst is bij eenoudergezinnen. Zij worden gevolgd door de eenverdieners, maar de afstand tussen de beide groepen is relatief groot. De verschillen worden nog meer uitgesproken indien ook de woonkosten en de kosten voor kinderopvang in rekening worden gebracht.

De situatie bij tweeverdieners verandert sterk wanneer de Belgische werkloze voor de keuze staat een deeltijdbaan aan te nemen.

Tabel 29. — *Opbrengst van deeltijds werken aan een laag inkomen voor een langdurig werkloze tweeverdiener (forfaitaire uitkering) in % van het gezinsinkomen bij deeltijdse tewerkstelling, België, 1994 (na woonkosten, kinderopvangkosten en fiscale effecten)*

Herintrede naar deeltijdbaan in % minimumloon	Tweeverdiener 2 kinderen 3-8 j. met kinderopvangkost	Tweeverdiener 2 kinderen 3-8 j. zonder kinderopvangkost	Tweeverdiener zonder kinderen
0,40	100	95	95
0,45	97	92	91
0,50	94	89	88
0,55	91	86	84
0,60	88	83	81
1,00	75	69	65

Bron: De Lathouwer.

Er is onmiskenbaar een werkloosheidsval voor tweeverdieners bij overgang van een forfaitaire uitkering naar een deeltijdbaan, rekening houdend met de kinderopvangkosten en de fiscale effecten. Tot een deeltijdse tewerkstelling die 55 % van het bruto-minimumloon bedraagt is er zo goed als geen aansporing om opnieuw in de arbeidsmarkt te treden.

Hoewel er voor Nederland geen berekeningen beschikbaar zijn, is het duidelijk dat een langdurig werkloze partner met een verdienende echtgenoot hier een aanzienlijk grotere stimulans zal hebben om deeltijds te werken. Zij krijgt in het bijstandsstelsel immers geen uitkering. Wel kan het gezin bij de overgang naar werk de huursubsidie verliezen.

b) De financiële val in het bestaansminimum (1)

Het bestaansminimum en meer in het algemeen de sociale bijstand, zijn afhankelijk van inkomensvoorwaarden. Het stelsel van het bestaansminimum is immers een residuair stelsel. De basisbedragen worden slechts uitgekeerd wanneer de rechthebbenden of de andere gezinsleden over geen enkel inkomen beschikken en elk ander inkomen komt in mindering van het toegekende bestaansminimum.

De financiële val is het sterkst wanneer de gerechtigde op het bestaansminimum deeltijds of op occasionele wijze begint te werken, wat precies het soort betrekking is dat hij met de grootste zekerheid kan verkrijgen.

De vrijstelling voor occasionele werkzaamheden, bepaald in artikel 12*bis* van de wet van 7 augustus 1974 is zeer beperkt (12 500 frank per jaar voor koppels en eenoudergezinnen en 10 000 frank per jaar voor alleenstaanden). Sinds 1990 zijn evenwel aanzienlijk hogere vrijstellingen mogelijk in het kader van de bevordering van de socio-professionele integratie van de bestaansminimumbegunstigde, via een degressief stelsel waarbij het eerste jaar 6 000 frank per maand kan worden bijverdiend, het tweede jaar 5 000 frank en het derde jaar 3 000 frank.

Aldus komt men tot de situatie weergegeven in de volgende grafieken:

---

(1) Hoge Raad van Financiën, Advies betreffende de overheidsinterventie op de arbeidsmarkt, 1994. Toegelicht tijdens een hoorzitting op 5 maart 1997.

Grafiek 15: *Bestaansminimum en financiële val*

Deze grafieken zijn beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Uit deze gegevens blijkt dat de aanvaarding van een betrekking geen bijkomend netto-inkomen verschaft voor prestaties die 20 tot 80 % van een voltijdse baan bedragen. In dit interval brengt de uitoefening van een bijkomende werkzaamheid netto niets op, wat tot uiting komt

— in de vaststelling dat in het bovenste gedeelte van de grafiek, het «netto-inkomen na afhouding op het bestaansminimum» strikt horizontaal is,

— in de vaststelling dat in het onderste gedeelte van de grafiek, het marginale overhoudpercentage nul is. Een toename van de beroepswerkzaamheid brengt derhalve niets op.

Het blijft niet minder waar dat ten opzichte van een situatie van volledige inactiviteit, elke beroepswerkzaamheid iets opbrengt. Het in het onderste deel van de grafiek weergegeven gemiddeld overhoudpercentage is altijd positief.

Voor de bestaansminimumtrekkers bestaan er dus nog belangrijke werkgelegenheidsvallen bij occasionele werkzaamheden, terwijl de wettelijke bepalingen hen anderzijds verplichten aan te tonen dat ze werkzoekend zijn.

C. Langdurige werkloosheid en armoede

Het Belgische systeem kenmerkt zich, mede vanwege de onbeperktheid van de uitkeringen in de tijd, door een hoog aantal uitkeringsgerechtigden en lage gemiddelde uitkeringen.

Vanuit internationaal perspectief ligt het uitgavenniveau voor de werkloosheidsregelingen in België niet overdreven hoog. Met een uitgave die in 1995 voor de werkloosheidsuitkeringen en de vervroegde uittredingen samen, 2,86 % van het BBP bedroeg, is het stelsel duurder dan het Duitse of het Franse, maar aanzienlijk goedkoper dan het Nederlandse en het Deense.

Tabel 30. — *Uitgavenniveaus voor werkloosheidsregelingen (werkloosheidsuitkeringen en vervroegde uittrederegelingen) in % van het BBP, 1995*

Denemarken	4,56
Nederland	3,66
België	2,86
Zweden	2,54
Duitsland	2,14
Frankrijk	1,95
Verenigd Koninkrijk	1,41

Bron: OECD, Employment outlook 1996, België: berekeningen RVA.

Gezien het hoge aantal uitkeringsgerechtigden betekent dit dat de gemiddelde uitkeringen op een relatief laag peil liggen. Zowel bij de hoge als bij de lagere lonen is de vervangingsratio relatief laag in vergelijking met die in andere Europese landen.

Vanuit armoedeperspectief rijzen bij deze vaststellingen twee vragen:

— is het stelsel doelmatig inzake het voorkomen van armoedesituaties, in het bijzonder bij werklozen, en

— worden de werklozen die tengevolge van een sanctie uit het stelsel verdwijnen in de armoede geduwd?

1. Uitkeringsafhankelijkheid en armoedepeil in internationaal vergelijkend perspectief (resultaten van de studies van het Centrum voor Sociaal Beleid) (1)

Onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) te Antwerpen, dat in de commissie werd toegelicht, wijst uit dat er in de OESO geen positieve correlatie is tussen uitkeringsafhankelijkheid (werkloosheid) en armoede.

Grafiek 16: *Tewerkstellingsgraad en armoede onder de actieve bevolking, 16-64 jaar*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Het internationaal vergelijkend onderzoek omtrent de omvang van relatieve armoede (2) toont vooreerst dat de cross-nationale verschillen in dit verband zeer aanzienlijk zijn. De relatieve armoede varieert van 19 % in de Verenigde Staten over 13 % in het Verenigd Koninkrijk en Canada tot ongeveer 6 % in België, Finland en Noorwegen.

Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, waar wel een sterke toename wordt vastgesteld, kan er in de OESO-Lid-Staten geen consistente stijging van het armoedepeil worden aangetoond. In Australië, Ierland en de Verenigde Staten is er in het recente verleden een lichte toename waar te nemen. In België, Finland, Duitsland, Nederland, Noorwegen en Zweden bleef de armoede stabiel en er was een significante daling in Canada. Bescheiden dalingen worden vastgesteld in Denemarken, Portugal en Spanje.

Hoewel de relatieve armoede in de meeste geavanceerde economiën derhalve vrij stabiel is gebleven, kan in alle OESO-Lid-Staten een consistente stijging van de pretransferarmoede worden vastgesteld. Deze trend is een gevolg van gezinsontbindingen en van ongunstige arbeidsmarktontwikkelingen voor bepaalde groepen. In de meeste landen werd deze toename echter gecompenseerd door de sociale zekerheid.

---

(1) Armoede, arbeidsmarkten en sociale zekerheid in de landen van de OESO, CSB-berichten, 1996.

(2) Gemeten als 50 % van het gemiddeld equivalent gezinsinkomen, gecorrigeerd volgens gezinsgrootte.

Wat dit laatste betreft: blijkt een sterk verband tussen de omvang van de sociale uitgaven en het algemene niveau van de armoede.

Grafiek 17: *Armoede en sociale uitgaven*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Hieruit blijkt dat geen enkel land een laag armoedepeil realiseert met een benedengemiddeld uitgavenpeil inzake sociale uitkeringen. Deze bevinding suggereert dat een grotere efficiëntie in de verdeling der middelen (via selectiviteit) slechts in beperkte mate een geringere middeleninzet kan compenseren. Als internationaal vergelijkend onderzoek iets leert, dan is het wel dat armoedebestrijding een aanzienlijke middeleninzet vereist.

Gedurende de voorbije decennia is vrijwel nergens in de OESO-landen de impact van de sociale zekerheid op de reductie van de armoede afgenomen. Het aandeel van de sociale uitgaven in het BNP bleef in de meeste Lid-Staten vrij stabiel. Vrijwel geen enkel land kende een substantiële daling van de sociale uitgaven, hoewel België en Duitsland hun uitgavenpeil gedurende de tweede helft van de jaren tachtig van een bovengemiddeld tot een gemiddeld peil terugbrachten. In Canada, Finland, Italië, Noorwegen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk was er zelfs een belangrijke stijging van de sociale uitgaven.

Hoewel de werkloosheid algemeen wordt beschouwd als een van de belangrijkste oorzaken van armoede is er allerminst een verband tussen de werkloosheidsgraad en het armoedepeil. Men kan in dit verband vier clusters van landen onderscheiden.

Een eerste cluster omvat landen zoals Noorwegen, Zweden en Zwitserland die in het midden van de jaren tachtig een relatief lage werkloosheidsgraad wisten te paren aan een lage armoedegraad onder de actieve bevolking.

Een tweede groep wordt gevormd door de Verenigde Staten, Canada en Australië, waar een laag niveau van werkloosheid gepaard gaat met een hoog armoedepeil. Een derde cluster omvat de meeste continentale Europese landen die allen relatief hoge niveaus van werkloosheid paren aan relatief lage armoedeniveaus. Alleen in Ierland gaat een hoge werkloosheidsgraad samen met een hoog armoedepeil.

Grafiek 18: *Armoede en werkloosheid*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: OESO.

Er is evenmin een lineair verband tussen het globale niveau van langdurige werkloosheid en armoede op actieve leeftijd. De boven beschreven clusters komen hier nog sterker tot uiting.

Grafiek 19: *Armoede en langdurige werkloosheid*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: OESO.

Een plausibele verklaring voor deze bevinding is een potentiële afruil tussen tewerkstelling en armoede, afhankelijk van de mate waarin men bereid is een lage loonsector te tolereren. Daar waar geen verband gevonden wordt tussen armoede en werkloosheid, is er immers wel een duidelijke samenhang tussen lage lonen en armoede. In landen met een hoge niet-gesubsidieerde tewerkstelling ging de groei hiervan gepaard met een reële daling van de laagste lonen.

Omgekeerd lijkt het erop dat landen zoals België, een lage armoedegraad kennen, niet ondanks de hoge werkloosheid maar precies omwille van de tolerantie voor hoge niveaus van uitkeringsafhankelijkheid als prijs voor een stabiele loonwaaier.

Grafiek 20: *Armoede en lage lonen*

Deze grafiek is beschikbaar op papier
en op de WWW-site van de Senaat (http://www.senate.be).

Bron: OESO.

2. Doelmatigheid van de Belgische werkloosheidsverzekering (resultaten van de studies van het Centrum voor Sociaal beleid) (1)

Het Belgische systeem van sociale zekerheid wordt gekenmerkt door een grote uitkeringsafhankelijkheid met lage uitkeringsniveaus. Daartegenover staat dat de tewerkstellingsgraad bij de actieve bevolking met 56 % zowat de laagste is in de Noord-Europese landen. Deze hoge inactiviteitsgraad gaat bovendien gepaard met een hoge inactiviteit van lange duur.

(1) Hoorzitting met Lieve De Lathouwer, CSB, op 6 februari 1997.

Tabel 31. — *Arbeidsindicatoren in welvaartsstaten, 1995*

	Tewerkstellingsgraad	Werkloosheidsgraad ILO definitie	Langdurige werkloosheid
België	55,7	9,4	62,4
Frankrijk	59,5	11,6	45,6
Nederland	64,3	6,5	43,2
Duitsland	65,1	8,2	48,3
Verenigd Koninkrijk . . .	67,8	8,7	43,5
Zweden	71,1	9,2	15,7
Denemarken	73,4	7,1	27,9
Noorwegen	74,0	4,9	26,5
Europese Unie	60,2	11,0	47,0
VS	70,6	5,5	9,7

Bron: OESO.

In tegenstelling tot wat in het publieke discours dikwijls wordt verondersteld, leidt deze grote uitkeringsafhankelijkheid en de uitsluiting uit de arbeidsmarkt die hiervan het gevolg is, niet tot een hoog armoedepercentage. Ook de stijging van de werkloosheid tijdens de jongste twee decennia ging niet gepaard met een toename van de armoede.

Wat de hogere norm van de algemene bestaanszekerheid(1) betreft, blijft België eveneens relatief goed scoren met een niveau dat onder 20% blijft.

Het lage armoedepeil in België kan worden verklaard door twee factoren.

— Een eerste verklaring kan worden gevonden in het comparatief lage armoederisico bij de niet-actieve bevolking. België is hier, samen met Denemarken, koploper in Europa.

Tabel 32. — *Armoederisico's bij tewerkstelling en niet-tewerkstelling (actieve bevolking 16-64 jaar), begin jaren negentig*

	Niet-werkenden	Werkenden	Algemeen
België	9,2	0,7	4,6
Denemarken	9,8	2,8	4,0
Noorwegen	11,5	3,2	4,4
Nederland	12,8	3,8	6,9
Duitsland	13,1	3,7	6,3
Zweden	16,8	5,2	6,6
Spanje	18,4	7,5	13,1
Australië	31,4	5,4	12,5
Canada	32,8	7,6	12,3
Verenigd Koninkrijk . . .	38,9	4,1	14,5
VS	42,7	13,8	19,1

Bron: Luxemburg Income Study (LIS).

Dit is vanzelfsprekend een gevolg van de hoge uitkeringsafhankelijkheid. De grote reikwijdte van het werkloosheidsstelsel werkt in belangrijke mate armoedepreventief. De pretransferarmoede (d.i. de hypothetische armoede die er zou zijn zonder de sociale voorzienin-

(1) Gemeten volgens CSB-norm: alleenstaande 28 400, koppel 39 900, koppel met twee kinderen 54 000 BEF per maand.

gen) wordt bij ons voor 95% opgevangen door de sociale zekerheid. In de ons omringende landen is dit 80 à 90% en in het Verenigd Koninkrijk en in de VS bedraagt dit percentage nog niet de helft van het Belgische.

Tabel 33. — *Impact van sociale zekerheidsuitkeringen op de armoede bij de actieve bevolking (reductie pretransfer armoedekloof door inzet transfers), jaren negentig*

België	95,3
Denemarken	89,6
Duitsland	89,0*
Nederland	85,8
Zweden	85,3
Noorwegen	80,9
Verenigd Koninkrijk	75,0**
VS	43,3

*Bron: Luxemburg Income Study (LIS), *1983, **1986.*

— Een tweede verklaring ligt in het feit dat er weinig armoede is bij de werkende bevolking, wat vanzelfsprekend een gevolg is van de relatief hoge minimumlonen en de kleine loondispersie. Ten gevolge van een sterk arbeidsreducerend beleid worden laagproductieve en dus ook laagbetaalde werknemers afgestoten naar de sociale zekerheid, waardoor de meer productieve arbeidskrachten betere lonen kunnen afdwingen.

Achter het gunstige algemene armoedecijfer gaat evenwel een scherpe tweedeling schuil tussen de gezinnen die van één inkomen (laat staan één uitkering) moeten leven en de tweeverdieners. Deze problematiek is bijzonder scherp in de sector van de werkloosheid, waar het risico van het eenverdienerschap zeer slecht wordt opgevangen in vergelijking met de andere takken van de sociale zekerheid.

Tabel 34. — *Armoederisico's voor gezinnen met en zonder vervangingsuitkering naar eenverdienerschap en meerverdienerschap, België 1992*

gehele bevolking	6,0
gezinnen met vervangingsuitkering	
werkloosheidsuitkering	9,4
uitsluitend uitkering	40,0
meerdere inkomens	3,4
ziekte- en invaliditeitsuitkering	4,6
uitsluitend uitkering	20,1
meerdere inkomens	2,1
pensioen	7,5
uitsluitend pensioen	10,9
meerdere inkomens	2,7
gezinnen zonder vervangingsinkomen	3,5
uitsluitende één inkomen	7,1
meerdere inkomens	0,6

Bron: CSB.

De armoedegraad bij de gezinnen die geheel of gedeeltelijk van een werkloosheidsuitkering moeten leven, bedraagt 9,4%, wat vrij doelmatig is vergeleken met de 6% voor het geheel van de bevolking. Bij de werkloze gezinnen die van één uitkering moeten leven, bedraagt het armoederisico evenwel 40% tegenover 3,4% bij de gezinnen die de uitkering kunnen combineren met een arbeidsinkomen of een andere uitkering.

In een samenleving waar tweeverdienerschap de norm is geworden leidt deze situatie, die niet kan worden verantwoord vanuit een verzekeringslogica, tot een verdelings- en billijkheidsprobleem:

— De werkloze eenverdiener wordt verplicht rond te komen met een lage uitkering, die op geen enkele wijze kan worden aangevuld met arbeidsinkomen. De werkloze samenwoner daarentegen kan de uitkering gebruiken om het arbeidsinkomen van de partner aan te vullen.

— De uitkeringsgerechtigde partner kan op basis van een eenmalige arbeidsprestatie via de werkloosheidsverzekering quasi onbeperkt een tweede inkomen verwerven, terwijl de thuiswerkende partner geen toegang heeft tot een aanvullend inkomen, hoewel hij of zij hier vanuit bestaanszekerheidsperspectief evenveel behoefte aan heeft.

Een legitimiteitsprobleem

België is het enige land in Europa waar de langdurige werkloosheid vrijwel volledig gefinancierd wordt door bijdragen op inkomen uit arbeid. Dit draagt bij tot het hoge aandeel van de sociale-(werkgevers)bijdragen in de loonstructuur en tot de hoge loonkosten, die vooral voor de laagproductieve arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt een arbeidsvernietigend effect hebben.

Een ander gevolg van deze financieringswijze is dat het wederkerigheidsbeginsel in het Belgische werkloosheidsstelsel zeer zwak is geworden. Vanwege het sterke solidariteitskarakter van de uitkeringen verliezen de sociale bijdragen hun karakter van een verzekeringspremie en worden zij van langsom meer een eenvoudige belasting op arbeid.

Daar waar het wederkerigheidsbeginsel een sociaal stelsel nog steeds een belangrijke legitimiteit geeft, is het Belgische systeem van werkloosheidsuitkeringen geëvolueerd naar basisuitkering voor een grote groep uitkeringsafhankelijken.

In de internationale literatuur wordt België overigens steeds vaker omschreven als een land waar de langdurig werklozen nu reeds de facto bijstandsgerechtigd zijn, omdat deze groep via de toepassing van artikel 80 een inkomensgetoetste en gezinsgetoetste uitkering geniet, zij het dat die vrijwel volledig wordt gedragen door arbeid.

De legitimiteit van een dergelijk stelsel komt nog meer onder druk bij hoge werkloosheidsgraad en een laag aanbod van betrekkingen, wat het oneigenlijk gebruik doet toenemen. Hoewel zoals verder zal blijken, empirisch onderzoek niet eenduidig is over het globaal effect hiervan, is het pleidooi binnen de OESO voor een beperking van de uitkeringen in de tijd in belangrijke mate gesteund op de overweging dat langdurige uitkeringen negatief inwerken voor bepaalde groepen van werklozen, met name vrouwen met een laag verdienpotentieel en met kinderen ten laste. Voor deze groep is de werkloosheidsuitkering een opvoedersloon geworden.

Hoewel het HIVA met klem waarschuwt tegen dergelijke veralgemeningen op grond van louter «achtergrondkenmerken», blijkt ook uit de eerder toegelichte typologie van dit instituut dat 30% van de Vlaamse werklozen kan worden beschouwd als «teruggetrokkene» en derhalve, al dan niet tijdelijk, onbeschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

3. Verdelings- en kostprijsgevolgen van een meer selectief stelsel

Een grotere selectiviteit in de werkloosheid zou er voor België op neer kunnen komen dat het eenheidsstelsel wordt vervangen door een tweeledig systeem, waarbij kortdurige werkloosheid beschermd wordt door de werkloosheidsverzekering en langdurig werklozen worden opgevangen in een middelen- en inkomensgetoetst bijstandsluik.

De verdelings- en kostprijsgevolgen van een dergelijke omschakeling hangen vanzelfsprekend af van de concrete invulling van een dergelijk stelsel. Het Centrum voor Sociaal Beleid heeft in dit verband twee simulaties gemaakt, waarbij telkens wordt uitgegaan van het Nederlandse systeem(1).

Een eerste, genereus, model is volledig gespiegeld aan het Nederlandse stelsel. In de tweede, meer restrictieve module worden wel de uitkeringstermijnen, maar niet de hogere bedragen van Nederland overgenomen.

Tabel 35. — *Simulatieresultaten van een integrale en partiële Nederlandse uitkeringslogica voor werklozen: generositeit, kostprijs en doelmatigheid, België 1992*

	Huidig stelsel	Integrale Nederlandse uitkeringslogica	Partiële Nederlandse uitkeringslogica
Reikwijdte	100	69,2	62,6
Uitkeringshoogte	15 220	20 100	15 360
Kostprijs	100	91,4	63,3
Financieringsstructuur			
Verzekering	100	56,4	66,0
Bijstand		43,6	34,0
Doelmatigheid			
Percentage armoede			
Algemeen	10,0	5,6	24,1
Eeninkomensgezinnen	54,4	16,3	84,5
Meerinkomensgezinnen	2,1	3,7	13,3
Percentage bestaansonzekerheid			
Algemeen	23,9	32,4	37,0
Eeninkomensgezinnen	89,3	90,5	92,5
Meerinkomensgezinnen	12,3	22,0	27,2

Bron: CSB-enquêtes, MISIM.

De genereuze module

Dit model is gespiegeld aan het bestaande Nederlandse werkloosheidsstelsel, dat een sterke professionele werkloosheidsverzekering koppelt aan een genereus bijstandsstelsel.

Het Nederlandse stelsel geeft hogere uitkeringen aan minder werklozen. De hogere uitkeringen zijn een resultaat van de hogere bovenminimale uitkeringen ten gevolge van het sterkere verzekeringskarakter enerzijds en van een hogere minimale inkomensbescherming in de bijstand anderzijds.

(1) Hoorzitting met de Lieve De Lathouwer, CSB, op 6 februari 1997.

De bijstandsuitkeringen worden in de Nederlandse uitkeringslogica voor kostwinners gekoppeld aan de netto-minimumlonen (voor eenouders 90 % en voor alleenstaanden 70 %).

Tegenover deze hogere uitkeringen staat een gevoelige inperking van de reikwijdte. Dertig procent van de huidige uitkeringsgerechtigden, waaronder veel langdurig werkloze vrouwen, zouden hun uitkeringen verliezen.

Aangezien de beperking van de reikwijdte in aanzienlijke mate wordt gecompenseerd door de hogere uitkeringen, zou het kostprijseffect van de invoering van dit systeem in België gering zijn. De uitgaven zouden 91 % bedragen van de huidige, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de verhoogde administratiekosten van een gedeeltelijk middelengetoetst stelsel.

De invoering van het Nederlandse stelsel zou wat de armoedepreventie betreft dan weer een sterke vooruitgang betekenen. Het algemene armoederisico wordt praktisch gehalveerd van 10 % naar 5,6 %. Dit is een gevolg van de aanzienlijk betere bescherming van de eeninkomensgezinnen (van 54 % naar 16 %), die thans zeer inadequaat tegen armoede beschermd zijn. Het armoedepercentage bij tweeverdieners neemt toe, maar blijft met 3,7 % op een erg laag peil.

Gemeten volgens de standaard van de ruimere bestaansonzekerheid, die niet zozeer de financiële armoede weergeeft, maar eerder de minimale noodzakelijk geachte levensstandaard, is het Nederlandse stelsel een stuk minder doelmatig. Werkloze tweeverdieners worden vlug bedreigd in hun bestaanszekerheid wanneer ze de uitkering verliezen, wat andermaal wijst op de noodzaak van een dubbel gezinsinkomen in een tijdperk waarin tweeverdienerschap de norm is geworden.

De restrictieve module

Deze simulatie gaat ervan uit dat slechts één element uit de Nederlandse uitkeringslogica wordt overgenomen, namelijk de beperking van het recht op uitkeringen in de tijd. Het verzekeringsaspect van het huidige stelsel wordt niet versterkt en ook de bijstandsuitkeringen worden niet verhoogd.

Dit impliceert dat de reikwijdte van het stelsel nog meer wordt beperkt, terwijl de rechthebbenden geen hogere uitkering krijgen. In het licht hiervan is het logisch dat deze vorm van selectiviteit een aanzienlijke besparing zou opleveren. De uitgaven zouden maar 63 % bedragen van die in het huidige stelsel.

Hiervoor zou wel een zware prijs worden betaald op het sociale vlak. Het algemene armoedepeil zou meer dan verdubbelen en bij de eeninkomensgezinnen stijgen tot bijna 85 %. Ook de algemene bestaansonzekerheid zou met 55 % in aanzienlijke mate toenemen.

Conclusies

Een «vernederlandsing» van het werkloosheidsstelsel volgens de genereuze module zou een oplossing kunnen bieden voor een aantal knelpunten in het huidige systeem. De verzekeringslogica en het principe van de wederkerigheid worden versterkt, het armoederisico bij eenverdienerschap vermindert en het oneigenlijk gebruik van de voordelen, vooral bij tweeverdieners, wordt tegengegaan. Samen met de verschuiving van de financieringslast van de arbeid naar de algemene overheidsmiddelen zijn dit factoren die de legitimiteit van het systeem op positieve wijze zouden beïnvloeden.

Daarnaast zou een sterkere beklemtoning van het bijstandsprincipe echter nieuwe problemen met zich brengen. Zo vergroot de invoering van middelentoetsing de administratieve complexiteit en de uitvoeringskosten.

Voorts is er een potentieel gevaar van niet-gebruik van uitkeringsrechten, vooral bij aanvullende middelengetoetste uitkeringen zoals woonsubsidies, wat vanzelfsprekend de doelstelling van armoedepreventie ondermijnt.

Middelentoetsing versterkt de nu reeds aanwezige fraudegevoelige elementen in de gezins- en inkomensmodulering (onjuiste aangifte van samenlevingsvorm of bestaansmiddelen).

Zij vergroot ook de werkloosheidsval voor eeninkomensgezinnen en de afhankelijkheidsval voor partners van een werkloze kostwinner. Elke inspanning om het gezinsinkomen te verbeteren, ook door de partner van de werkloze, wordt ontmoedigd omdat de bijverdienste volledig in mindering wordt gebracht van de uitkering.

Tenslotte kan de vraag worden gesteld of een restrictiever werkloosheidsbeleid maatschappelijk aanvaardbaar is, zolang het niet gepaard gaat met een sterk beleid van jobcreatie. Ook op dit vlak is Nederland illustratief. Via een volgehouden vraagstimulerend beleid naar arbeidskrachten sinds de tweede helft van de jaren tachtig, werd een spectaculaire banengroei gerealiseerd, waaronder een groot aantal deeltijdse betrekkingen. Uitgedrukt in absolute cijfers kwamen er de jongste tien jaar 1,1 miljoen jobs bij, tegenover 280 000 in België.

De meest uitdagende vraag in het debat over de werkloosheid is wellicht die, wat hier het verschil heeft gemaakt.

4. Schorsing van het recht op uitkeringen als oorzaak van armoede (resultaten van de studies van de RVA, de VBSG en het HIVA)

Heeft de regeling van artikel 80 eventueel tot gevolg dat geschorsten wegens abnormaal langdurige werkloosheid in de armoede worden geduwd? Theoretisch zou dit niet het geval mogen zijn, aangezien zij alleen van toepassing is op samenwonenden van wie het gezinsinkomen op een redelijk niveau ligt.

Toch is over deze aangelegenheid een controverse ontstaan, mede naar aanleiding van de «Enquête inzake het toegenomen aantal aanvragen tot het bekomen van het bestaansminimum» die werd uitgevoerd door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (VBSG) op verzoek van de minister van Sociale Integratie en gepubliceerd in februari 1995(1).

In deze studie werden de sancties in de werkloosheid aangegeven als belangrijkste oorzaak van het toegenomen aantal gerechtigden op het bestaansminimum in de periode 1990-1994. Waar meer in het algemeen, problemen inzake werkloosheid in 1990 nog 10,2 % van het aantal aanvragers van het bestaansminimum uitmaakte, stijgt dit aandeel in 1994 tot 15,5 %. Problemen met de werkloosheid in het algemeen zouden verantwoordelijk zijn voor 24,1 % van de toename van het aantal aanvragers van het bestaansminimum in de betrokken periode.

(1) VBSG, Enquête inzake het toegenomen aantal aanvragen tot het bekomen van het bestaansminimum, februari 1995.

Tegenover deze studie staat het eerder vermelde onderzoek dat de RVA via de kruispuntbank heeft uitgevoerd op een groep van 2 445 werklozen die in de maand juni 1994 een sanctie kregen en dientengevolge werden geschorst of uitgesloten(1).

De RVA komt tot de conclusie dat voor alle sancties samen, een maand na de schorsing 6,8 % van de betrokkenen bij het OCMW is terug te vinden, na drie maanden wordt dit 4,4 % en na negen maanden 1,6 %. Het besluit van deze studie luidt dan ook dat de toename van de schorsingen uit de werkloosheid slechts voor een zeer klein gedeelte verantwoordelijk kan worden gesteld voor de toename van het aantal gerechtigden op het bestaansminimum.

Het Hoger Instituut voor de Arbeid te Leuven heeft de twee blijkbaar tegenstrijdige resultaten van de VBSG- en de RVA-studie aan een onderzoek onderworpen en daarbij verschillen vastgesteld, zowel op het vlak van de methodologie als wat de uitgangspunten en doelstellingen betreft(2).

De beide studies bestrijken een verschillende periode (1990-1994 in de VBSG-studie en 1994-1995 in die van de RVA) en lopen over een verschillende tijdsspanne. De onderzoeksgroep is eveneens verschillend (in de VBSG-studie werden naast de bestaansminimumtrekkers ook de aanvragers van voorschotten en aanvullende uitkeringen opgenomen) en de percentages zijn berekend op een verschillende populatie. De VBSG-studie geeft ten slotte de invloed weer van de sancties in de werkloosheid op de stijging van het aantal aanvragers van het bestaansminimum.

Zoals dat ook het geval was voor de groep die op de arbeidsmarkt terechtkwam, herberekende het HIVA ook hier de RVA-cijfers naar de totale groep geschorsten, inclusief de personen die na de sanctie niet in de kruispuntbank werden teruggevonden.

Dit geeft, voor elke soort sanctie afzonderlijk en uitgesplitst volgens deeltijds en volledig werklozen, het volgende resultaat:

Tabel 36. — *Percentage bestaansminimumtrekkers opgesplitst volgens aard van de sanctie en deeltijdse of volledige werkloosheid, situatie 1, 3 en 9 maanden na de sanctie*

	Deeltijds werklozen			Volledig werklozen		
	Juli 1994	Sept. 1994	Maart 1995	Juli 1994	Sept. 1994	Maart 1995
Werkweigering en verlating . . .	1,9	—	1,9	4,5	5,6	2,6
Administratieve sancties	—	—	—	9,3	4,2	0,2
Langdurige werkloosheid	—	—	—	0,6	0,6	1,1
Totale groep	0,2	0,0	0,2	4,5	3,5	1,4

Bron: RVA, Bewerking De Witte.

Uit deze cijfers blijkt vooreerst dat vrijwel alleen de volledig werklozen die een sanctie opliepen bij het OCMW terechtkwamen. Zeker in de periode onmiddellijk na de schorsing zijn het vooral de administratieve sancties en — in mindere mate de sancties wegens werkweigering en werkverlating — die aanleiding geven tot een aanvraag van het bestaansminimum.

(1) RVA, Nota aan het beheerscomité: Onderzoek naar de werklozen die tijdens de maand juni 1994 werden uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen, toegelicht tijdens een hoorzitting op 13 februari 1996.
(2) Hans De Witte en Ides Nicaise, Waar bleven de geschorsten, Steunpunt WAV, Nieuwsbrief 4, 1996. Toegelicht tijdens een hoorzitting op 5 februari 1997.

De geschorsten wegens abnormaal langdurige werkloosheid komen slechts in minieme mate bij het OCMW terecht, al stijgt hun aandeel wel lichtjes in de tijd van 0,6 na een maand tot 1,1 % na negen maanden. In de logica van artikel 80 zouden die er niet mogen zijn. Dat ze er wel zijn is anderzijds niet verwonderlijk gezien de complexiteit van de regeling.

De vraag hoeveel gesanctioneerde werklozen uiteindelijk bij het OCMW terechtkomen, kan evenwel ook op basis van deze percentages niet precies worden beantwoord.

Uit de resultaten van de RVA-studie, zoals aangepast door het HIVA, blijkt dat één maand na de sanctie, 3,5 % van alle geschorsten het bestaansminimum krijgt. Uitgaande van de overweging dat juni inzake het opleggen van sancties een dalmaand is en van het feit dat in 1994 in totaal 57 618 werklozen een sanctie opliepen, komt het HIVA tot de conclusie dat dit percentage op jaarbasis ongeveer 2 000 personen vertegenwoordigt.

Dit is vermoedelijk een minimum, aangezien het hier een momentopname betreft die niets zegt over de stroom gesanctioneerden die het bestaansminimum aanvragen. Het cijfer zegt ook niets over de werkelijke armoedegraad in de groep gesanctioneerden. Een deel van deze groep zal, onder meer gezien het vermoeden van werkonwilligheid dat op hen rust, geen beroep willen of kunnen doen op OCMW-steun.

Het maximum aantal geschorsten die bij het OCMW terechtkomen kan uit de VBSG-studie worden gehaald. Wanneer het hierin vermelde percentage (7,2 % van de gerechtigden op het bestaansminimum in de periode oktober-november 1994) wordt geëxtrapoleerd, komt men op 7 716 personen per jaar.

Men mag ervan uitgaan dat het hier een overschatting betreft, aangezien de meting gebeurde tijdens de periode oktober-november, die inzake schorsingen een piekmoment is. Bovendien omvat de enquête niet alleen de personen die tijdens deze maanden geschorst werden, maar ook diegenen die voordien waren geschorst maar pas tijdens de enquêteperiode een aanvraag voor het bestaansminimum indienden.

De HIVA-studie besluit dat het werkelijke aantal geschorsten dat jaarlijks doorstroomt naar het OCMW, hoger ligt dan 2 000 en lager dan 7 700. Het betreft hier overwegend, maar niet uitsluitend, volledig werklozen die een administratieve sanctie opliepen of werden geschorst wegens onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.

D. Is er een afruil tussen langdurige werkloosheid en armoede?

Het Belgische passieve uitkeringsbeleid houdt de laaggeschoolde en laagproductieve arbeidskrachten uit de arbeidsmarkt en werkt hierdoor armoedepreventief.

Dit roept de vraag op of het voorkomen van armoede kan volstaan als doelstelling van een sociaal beleid. Bij het grote volume van langdurige afhankelijkheid kunnen immers vragen worden gesteld, zowel vanuit economisch als vanuit sociaal oogpunt.

Langdurige werkloosheid leidt voor een gemeenschap tot het verlies van productieve capaciteit, werkervaring en noodzakelijke arbeidsattitudes, waardoor de inactiviteit zelf oorzaak wordt van verlies van werkgelegenheid.

Daarnaast is arbeidsdeelname nog steeds een belangrijk middel van maatschappelijke participatie en sociale integratie. Langdurige verafhankelijking houdt het gevaar in van sociale uitsluiting, waardoor de betrokkenen aansluiting verliezen met de dominante levensstijl en de cultuur van de samenleving, met inbegrip van politieke vervreemding, waardoor de democratie zelf wordt bedreigd. De nieuwe sociale kwestie tekent zich af als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen.

Bestaat tenslotte de beste beveiliging van het individu tegen maatschappijke risico's niet in een zo groot mogelijke mate van zelfredzaamheid en onafhankelijkheid, ook tegenover de overheid?

1. De OESO

Algemene uitgangspunten (1)

In alle Westerse landen zijn de sociale risicogroepen eenvorming te omschrijven als laaggeschoolden die ofwel in de werkloosheid vastzitten, ofwel slechts op de arbeidsmarkt terecht kunnen tegen een (te) laag loon. Het armoederisico bij deze groep wordt nog groter wanneer de precaire situatie op de arbeidsmarkt gepaard gaat met een gezinsnadeel. In een aantal lidstaten lijken de risico's van laaggeschoolden nog toe te nemen. De instroom van beter geschoolde vrouwen in de arbeidsmarkt heeft de uitstoot van lager geschoolden, mannen en vrouwen, nog versterkt.

Binnen de OESO is men er nochtans van overtuigd, en de ervaring in de Verenigde Staten bewijst dit, dat voor deze groep wel degelijk plaats is op de arbeidsmarkt, op voorwaarde dat de kostprijs van deze arbeid in verhouding staat tot de productiviteit.

Een aantal lidstaten, waaronder België hebben getracht de groep laaggeschoolde en dus laagproductieve werknemers, in hoogproductieve banen te loodsen via maatregelen ter verlaging van de arbeidslasten voor werkgevers, door via vervroegde uittreding van oudere werknemers plaats te ruimen voor jongeren, enz. Dit beleid heeft totnogtoe vrij teleurstellende resultaten opgeleverd.

Een andere (Angelsaksische) oplossing bestaat erin vraag en aanbod op elkaar af te stemmen door de lonen te doen dalen tot een niveau dat deze arbeid rendabel maakt en de hoogte van vervangende uitkeringen hieraan aan te passen. De idee achter een dergelijk beleid is duidelijk. De beste mogelijkheden om het inkomen en de bestaanszekerheid te verbeteren liggen op de arbeidsmarkt, waar laaggeschoolden de kans krijgen door te stromen naar betere betrekkingen.

Daar staat tegenover dat een dergelijk beleid het armoederisico, zowel bij actieven als bij niet-actieven sterk de hoogte injaagt en de inkomensverschillen doet toenemen. Bovendien heeft de praktijk geleerd dat een aantal van deze laaggeschoolden weliswaar doorstromen naar betere betrekkingen, maar dat de grote meerderheid blijft steken in laagproductieve jobs, wat vaak gelijkstaat met armoede. De OESO is niet blind voor deze problemen en heeft overigens haar bezorgdheid geuit over de ontwikkelingen inzake armoede en inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk.

Om dit dilemma armoede-lage participatiegraad te doorbreken, pleit de organisatie voor een heroriëntering van een passief uitkeringssysteem naar meer activerende steunverlening en maatregelen. In verscheidene lidstaten lopen experimenten waarbij de financiële steun primordiaal wordt gericht op diegenen die werken of die willen werken. In de VS en het Verenigd Koninkrijk, maar ook in Australië en Canada worden extreem lage lonen aangevuld langs fiscale weg of via rechtstreekse loontoeslagen die armoedesituaties moeten voorkomen. Een dergelijk systeem geeft ook meer mogelijkheden om de steunverlening te

---

(1) Hoorzitting met Mark Pierson, general-administrator, OECD, *Directorate of Employment, Education and Social Affairs*, op 19 februari 1997.

richten op specifieke doelstellingen. In heel wat lidstaten is het armoederisico bij kinderen de jongste 15 jaar allesbehalve afgenomen. Gezinstoelagen aan werkenden kunnen beter op dergelijke problemen worden gefocust. De OESO pleit ervoor op deze weg voort te gaan.

Een activerend beleid is er ook op gericht laaggeschooldheid en dus lage productiviteit en lage lonen, te voorkomen door een verbetering van het scholingsniveau. In dit verband mogen evenwel niet al te veel illusies worden gekoesterd, wat de opleiding van volwassenen betreft. Het is uitermate moeilijk hen op grote schaal via scholing de sprong te doen maken van laagproductieve naar hoogproductieve betrekkingen. Een preventief beleid in dit verband moet aanvangen in het stadium waar de kansarmoede zich het eerst manifesteert en dit is vaak de lagere school of nog vroeger. Daarnaast moet in een aantal lidstaten opnieuw worden nagedacht over en gewerkt aan de overgang van school naar werk. Sinds de jaren zeventig is er op dit vlak weinig innoverend denkwerk geweest.

De OESO is er tenslotte van overtuigd dat een belangrijk instrument om armoede te voorkomen, een beleid is dat gericht wordt op twee, liefst voltijdse, betrekkingen per gezin. De ervaring in een aantal Scandinavische leert dat dit geen negatieve gevolgen hoeft te hebben op het sociale vlak indien in de nodige omkadering wordt voorzien. Deze zal overigens onrechtstreeks een nieuwe bron van tewerkstelling zijn voor laaggeschoolden, die alsmaar minder terecht kunnen in de traditionele industriële sectoren.

Hoewel de OESO sterk gelooft in een meer arbeidsmarktgerichte heroriëntering van de sociale voordelen, stelt zij tegelijk vast dat het debat hierover in veel lidstaten vastloopt ten gevolge van een sterke maatschappelijke weerstand. Daarbij komt dat de gevolgen van een dergelijk beleid slechts op langere termijn merkbaar zijn. In Nieuw-Zeeland, waar men in het begin van de jaren tachtig het beleid in deze richting heeft geheroriënteerd, zijn er onmiskenbaar positieve resultaten, maar die werden pas zichtbaar sinds het begin van de jaren negentig.

De OESO heeft in het recente verleden het Deense beleid op dit vlak met bijzondere interesse gevolgd. Denemarken kent een stelsel van hoge uitkeringen dat sterk geadministreerd wordt en erg georiënteerd is op personen die werken of die willen werken. Het land slaagt er als weinig andere in een laag armoedepeil te koppelen aan een hoge participatiegraad. De financiering van dit stelsel is zo georganiseerd dat de direct betrokkenen (bijdragebetalers en gerechtigden) zien wie in feite voor de uitkeringen betaalt. Ook in de systemen waar de bijdragelast formeel bij de werkgevers ligt, zijn het immers de werknemers die uiteindelijk betalen, desnoods in lage lonen.

De invoering van een meer doorzichtig financieringssysteem heeft vermoedelijk ook in belangrijke mate bijgedragen tot het succes van het Nederlandse «model». Dit heeft een meer arbeidsmarktgerichte bijsturing van het beleid immers een stuk gemakkelijker gemaakt.

Het beleid inzake uitkeringen en steunverlening is tenslotte, ook voor de OESO, slechts één aspect van het werkgelegenheidsbeleid. De aanbevelingen die in het verleden in dit verband werden gedaan, hadden voor het overgrote deel betrekking op de vraag hoe het aanbod van arbeidsplaatsen kan worden gestimuleerd. Die maatregelen vergen vaak een herstructurering van de arbeidsmarkten naar meer openheid en deregulering, wat het voor de lidstaten zeker niet gemakkelijk maakt ze in de praktijk te brengen. Het louter beschermen van de bestaande industrieën volstaat niet om het werkaanbod te verhogen. Bovendien versterkt men hierdoor de nefaste tweedeling tussen de «insiders» in goed betaalde en stabiele betrekkingen en «outsiders» die niet aan de bak komen op de arbeidsmarkt.

De OESO-aanbevelingen voor België

De concretisering van deze algemene uitgangspunten voor de Belgische situatie vindt men in de jaarlijkse evaluatie door de OESO van de Belgische economie(1). De OESO vertrekt hierin van de vaststelling dat België sinds het begin van de jaren negentig goed heeft gepresteerd op het monetaire en budgettaire vlak, maar nog steeds te kampen heeft met ernstige problemen op de arbeidsmarkt.

De officiële werkloosheidsgraad blijft hoog en is structureel van aard, met een groot aandeel laaggeschoolde, langdurige en vrouwelijke werklozen. Daarbij komt dat een groot aantal inactieven is ondergebracht in vervroegde uittrederegelingen en in gesubsidieerde werkgelegenheid, waardoor de ruime werkloosheidsgraad op ongeveer 25% kan worden geraamd.

De Belgische regering heeft in het recente verleden drie soorten maatregelen genomen om de werkgelegenheid te stimuleren: de verlaging van de lasten op arbeid voor bepaalde sectoren of bepaalde groepen op de arbeidsmarkt, de herverdeling van de arbeid en het bevorderen van de flexibiliteit onder meer door de regelingen inzake deeltijdse en tijdelijke arbeid te versoepelen en tenslotte het afremmen van loonstijgingen door de wet op het behoud van het concurrentievermogen.

De OESO is van oordeel dat deze maatregelen onvoldoende coherent zijn. Zij kaderen al te zeer in de traditie van het Belgische beleid, dat zich eenzijdig richt op de concurrentie met het buitenland en te weinig aandacht schenkt aan de structurele starheid van de arbeidsmarkt, die aan de basis ligt van de moeilijkheden.

De belangrijkste doelstelling van een hervorming moet er volgens de OESO dan ook in bestaan het overheidsingrijpen in de arbeidsmarkt en in de loonvorming te beperken. De grotere flexibiliteit die hiervan het gevolg is, zal op zichzelf een verbetering van het concurrentievermogen tot gevolg hebben en de wildgroei van werkgelegenheidsprogramma's overbodig maken.

In het licht hiervan doet de OESO onder meer de volgende vaststellingen en aanbevelingen:

— De beperkte loonspanning in België is zeer nadelig voor de kansen van laaggeschoolde werknemers. De lonen in het lagere segment van de arbeidsmarkt zijn te hoog ten gevolge van het hoge minimumloon en door het te rigide en ondoorzichtige systeem van loononderhandelingen, waardoor reële lonen die hoger liggen dan het minimumloon in hele sectoren worden opgelegd.

  Daarom moet de automatische loonindexering worden afgeschaft en dienen de onderhandelde loonsverhogingen beter aan te sluiten bij de stijging van de productiviteit. In een overgangsperiode moet het mogelijk zijn — al dan niet via collectieve onderhandelingen — voor bepaalde groepen werknemers lonen te bepalen die onder het minimumloon liggen.

  Indien de lonen in een dergelijk systeem onder een aanvaardbaar peil zouden zakken, kunnen zij worden aangevuld door middelengetoetste toeslagen, een transfer die activerend werkt en werkloosheidsvallen tegengaat.

— De lasten op het loon zijn te hoog in internationaal perspectief en niet verenigbaar met een hoge werkgelegenheidsgraad. Het beleid heeft hier een eerste stap in de goede richting gedaan met de «alternatieve financiering van de sociale zekerheid». De lastenverlagingen in het kader van Maribel-bis en -ter, die in strijd zijn gebleken met de regel-

(1) OCDE: *Etudes économiques de l'OCDE, Belgique/Luxembourg, 1997.*

geving van de Europese Unie, zouden in eerste instantie moeten worden geheroriënteerd naar de groepen onderaan de arbeidsmarkt, waar de nood aan en het effect van dergelijke voordelen het grootst zijn.

— De regels inzake arbeidsbescherming zijn te streng, waardoor aanwervingen worden ontmoedigd. De opzeggingstermijnen voor bedienden zijn te lang en moeten worden verkort. De opzeggingstermijnen voor arbeiders in bepaalde sectoren die wel in de lijn liggen van het internationaal aanvaardbare, moeten op ruimere schaal worden toegepast.

— Het uitkeringsbeleid moet in een meer actieve richting worden omgebogen door een verlaging van de vervangingsratio's, een beperking van de rechten in de tijd, de afbouw van alternatieve uitkeringssystemen voor bijvoorbeeld vervroegde uittredingen en een verstrenging van de controles op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en het sanctiebeleid. Dit laatste vergt een betere samenwerking en coördinatie van het federale en gewestelijke beleid.

— De langdurig inactieven moeten worden gestimuleerd zich opnieuw op de arbeidsmarkt te begeven. In het licht hiervan wordt gepleit voor een uitbreiding van het begeleidingsplan tot alle categorieën werklozen en vervroegde uittreders, ongeacht de scholingsgraad of de leeftijd.

— Het onderwijsniveau, zeker op het intermediaire niveau (hoger secundair), moet worden verbeterd.

— Marktmonopolies moeten verder worden afgebouwd en er moet worden voortgegaan op de weg van de privatiseringen.

De OESO besluit dat de Belgische regering de voorbije jaren terecht en met succes in het beleid prioriteit heeft gegeven aan de toetreding tot de EMU. Thans zou het mogelijk moeten zijn de aandacht geleidelijk te verleggen naar de structurele problemen op de arbeidsmarkt, die kunnen worden samengevat in de hoge werkloosheid, het storende overheidsingrijpen en de wildgroei van tewerkstellingsprogramma's.

Een hervorming in de voorgestelde richting hoeft niet te betekenen dat de samenleving minder zorgzaam zou zijn. Integendeel, indien de Belgische overheid in deze aangelegenheid dezelfde vastberadenheid aan de dag legt als in haar beleid voor het bereiken van de Maastrichtnormen, zal een even hoog peil van sociale bescherming kunnen worden verzekerd bij een hogere activiteitsgraad en een sterkere economie.

De aanbevelingen met betrekking tot het uitkeringsstelsel (1)

De OESO pleit voor een hervorming van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen naar een systeem waarin maatschappelijke bijstand of alternatieve vormen van inkomensgetoetste uitkeringen een meer ingrijpende rol wordt toebedeeld.

De OESO doet deze aanbeveling vanuit de vaststelling dat werklozen enige tijd nodig hebben om hun verwachtingen inzake loon aan te passen aan de kansen die zij hebben op de arbeidsmarkt. Men stelt immers vast dat bij het begin van de werkloosheid de eisen inzake verloning bij het zoeken naar een betrekking zo hoog mogelijk worden gelegd. De werkloze zoekt derhalve naar een hoogproductieve betrekking. Indien hij hierin binnen het jaar niet slaagt, verminderen zijn kansen om een dergelijke betrekking te vinden in aanzienlijke mate.

---

(1) Hoorzitting met Mark Pierson, *general administrator, OECD, Directorate of Employment, Education and Social Affairs*, op 19 februari 1997.

Vanuit sociaal en economisch oogpunt is het noodzakelijk dat hij op dat ogenblik zijn aspiratieniveau verlaagt en hierbij kan de overgang naar een ander uitkeringssysteem een belangrijke rol spelen.

De overheid geeft hiermee immers een duidelijk signaal. Men gaat over van een verzekeringsstelsel waarin de jobeisen hoog kunnen worden gelegd, naar een bijstandssysteem waarin van de werkloze wordt verwacht dat hij een stuk soepeler is.

De praktijk in een aantal lidstaten toont dat in een stelsel waar het recht op uitkeringen tot één jaar beperkt is, de uitstroom uit de werkloosheid rond de tiende maand sterk toeneemt. Dit is een gevolg van het feit dat de werklozen vanaf dat ogenblik hun zoekgedrag intensifieren en de eisen die zij aan een betrekking stellen, lager gaan leggen. In het Verenigd Koninkrijk en Australië, waar er vrijwel geen verschil is tussen de verzekeringsuitkering en die in het bijstandssysteem, blijkt de overgang van het ene stelsel naar het andere duidelijk invloed te hebben op het vinden van een betrekking.

Een tweede effect van deze overgang naar een bijstandsstelsel is het feit dat een relatief groot aantal personen de overstap niet maken. Dit zou natuurlijk een gevolg kunnen zijn van een volledige desillusie in het zoeken naar werk. Het lijkt er echter op dat de meeste van die personen, door allerhande omstandigheden, het bijkomende inkomen niet echt nodig hebben.

Hoewel budgettaire overwegingen een belangrijk gegeven in het debat over deze aangelegenheid blijven, pleit de OESO niet direct voor een verlaging van het uitkeringsniveau, vooreerst omdat dit in België niet overdreven hoog is, maar ook omdat het effect hiervan op het zoekgedrag erg beperkt zou zijn.

2. De Europese Commissie (1)

Vergelijking van de ervaring in Europa en in de VS met groei van de werkgelegenheid werpt enkele beleidsvragen op die niet zo gemakkelijk te beantwoorden zijn:

— De Verenigde Staten zijn erin geslaagd meer banen te scheppen en te zorgen voor een meer arbeidsintensief groeipatroon. De redenen waarom dat zo is en de lering die de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap daaruit moeten trekken, blijven voer voor discussie en draaien om sociale, politieke en culturele, alsmede economische factoren. Hoewel spreiding van lonen onderaan de loonschaal in de VS vergeleken met Europa een belangrijke factor kan zijn, spelen andere factoren, zoals verschil in mobiliteit van de arbeid (om een aantal redenen), en de regelgeving op goederen- en dienstenmarkten, eveneens een rol.

— Al is het de vraag of dezelfde mate van loondifferentiatie in overeenstemming is met het Europees Sociaal Model, de standpunten komen steeds dichter bij elkaar te liggen, zoals blijkt uit de conclusies van de topconferentie van de G7, waarin is verklaard dat er geen keuze behoort te zijn tussen stijgende werkloosheid en groter wordende inkomensongelijkheid. Het lijdt echter geen twijfel dat pragmatische hervormingen nodig zijn om mogelijke belemmeringen voor het zoeken naar werk uit de weg te ruimen en de arbeidsmarkten beter te laten functioneren. In deze context zou een verlaging van de indirecte arbeidskosten, met name als deze gericht wordt op de onderkant van de loonschaal, de werkgelegenheid bevorderen.

---

(1) Commissie van de Europese Gemeenschappen, Werkgelegenheid in Europa, 1996. Toegelicht tijdens een hoorzitting op 18 maart 1997.

Maar het effect zal waarschijnlijk beperkt zijn, zodat het des te belangrijker wordt te voldoen aan de voorwaarden om de groeivoet tot boven de productiviteitstrend te laten stijgen en alle oorzaken van beperking van het groeipotentieel van de Europese economie te bestrijden.

— Hoewel het beleid zich concentreert op de groeisectoren zelf en op maatregelen voor het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe activiteiten, is een groot deel van het onvermogen van Europa om toereikende groei van de werkgelegenheid te realiseren, te wijten aan de omvang van het banenverlies in sectoren die achteruit gaan. Dat verlies is in hoofdzaak te wijten aan geringere productiegroei en niet aan de technologische vooruitgang en de automatisering die banen vernietigt. Dit wijst op de noodzaak van een groter concurrentievermogen en gunstiger marktomstandigheden.

— Uit de omvang van het personeelsverloop kan men niet afleiden dat de arbeidsmarkten uitzonderlijk inflexibel zijn, ten minste niet met betrekking tot de stromen werknemers tussen sectoren. Uit de gegevens kan men echter wel afleiden dat laaggekwalificeerde werknemers er een groot deel van voor hun rekening nemen en dat zij misschien gemakkelijker van de ene naar de andere activiteit overstappen dan mensen met hogere en vaak meer specifieke kwalificaties.

Beleidsmaatregelen moeten het probleem van de langdurige werkloosheid van twee kanten benaderen: enerzijds de langdurig werklozen weer aan het werk krijgen en anderzijds voorkomen dat werklozen langdurig werkloos worden. Deze benadering wordt door twee overwegingen ingegeven. In de eerste plaats zijn activerende maatregelen gericht op het tot staan brengen van de instroom in de langdurige werkloosheid, de vermindering van het aantal landurig werklozen, de werkloosheidsduur en de kans op werkloosheid. In de tweede plaats zijn maatregelen doelmatiger als ze worden toegepast wanneer de betrokkenen nog zelfvertrouwen hebben en inzetbaar zijn.

— De herintegratie dient te beginnen lang voordat mensen langdurig werkloos worden en ontmoedigd raken. De Lid-Staten moeten in hun meerjarenprogramma's duidelijk laten zien dat deze overeengekomen aanpak ook de dagelijkse praktijk zal zijn van het arbeidsbureau.

— Voor een vroegtijdige actie is het nodig dat personen met risico van langdurige werkloosheid worden geïdentificeerd. De plaatselijke dienst voor de arbeidsvoorziening moet in staat zijn hoogwaardige begeleiding en advies te verlenen.

— Bij een succesvolle herintegratie hoort vaak een opleiding voor nieuwe, meer gekwalificeerde banen; een betere afstemming op de kwalificatiebehoeften van ondernemingen ter plaatse vergroot de kansen van werklozen.

— Gecombineerde maatregelen voor opleiding en werkervaring kunnen helpen de weerstand tegen scholing te overwinnen; hierbij motiveert men de langdurig werklozen door te wijzen op mogelijke kansen op een baan. In de praktijk opgedane ervaring wordt door werkgevers meer op prijs gesteld dan alleen scholing.

— Plannen voor het scheppen van werkgelegenheid dienen te worden gebaseerd op actief partnerschap en gezamenlijke financiering, waarbij alle spelers op de plaatselijke arbeidsmarkt worden betrokken. Bijzondere nadruk dient op de actieve medewerking van de sociale partners te worden gelegd. Kleinschalige plannen voor het scheppen van werkgelegenheid, gericht op groepen en gemeenschappen met de meeste achterstand, bieden vaak meer mogelijkheden en zijn doelmatiger dan sommige grootschalige plannen.

— In het algemeen zijn geslaagde preventie- en herintegratiestrategieën voor het aanpakken van langdurige werkloosheid en sociale uitsluiting afhankelijk van ontwikkelingen van wijdere strekking (voltijd- en deeltijdbanen, werken als zelfstandige, onderwijs en opleiding, het combineren van gezin en werk).

— De doeltreffendheid en de waarde van een activerend arbeidsmarktbeleid ter voorkoming en bestrijding van langdurige werkloosheid mag men niet alleen beoordelen naar het aantal korte-termijnplaatsingen, maar moet ook worden bezien naar de inzetbaarheid op langere termijn.

— Als belangrijk onderdeel van een activerende, preventieve strategie dient het begrip «transitionele arbeidsmarkt» met banen van korte duur, die inzetbaarheid helpen behouden of herkrijgen, te worden ontwikkeld.

Tijdig handelen is cruciaal voor de bestrijding van de langdurige werkloosheid, zowel voor preventie als voor herintegratie. In verband met de aard van de langdurige werkloosheid is een gedifferentieerde benadering nodig om te voorzien in de verschillende behoeften van de betrokkenen, met inbegrip van passende uitkeringen, een combinatie van opleiding en werkervaring en de actieve betrokkenheid van de arbeidsbureaus.

3. De Hoge Raad van Financiën (1)

In zijn advies van 14 juli 1995, dat in de commissie werd toegelicht, gaat de Hoge Raad van Financiën ervan dat de werkloosheidsvergoeding tot doel heeft de werkloze in geval van werkverlies of, bij uitbreiding uit in sommige gevallen, gedurende de periode waarin een eerste betrekking wordt gezocht een voldoende inkomen te verzekeren.

De werkloosheidsvergoeding moet een voldoende hoog niveau hebben om een waardige levensstandaard toe te laten en financieel de overgang van werkende naar werkloze te milderen. Zij moet de werkloze de nodige middelen verschaffen om actief naar werk te zoeken. De duur van de vergoeding moet de werkloze de mogelijkheid bieden gedurende een aanvaardbare periode naar aangepast werk te zoeken.

Een zekere generositeit in het uitkeringssstelsel kan op een aantal vlakken positieve gevolgen hebben. De werklozen houden hierdoor immers gedurende langere tijd een band met de arbeidsmarkt, wat de maatschappelijke integratie bevordert. Bovendien hebben zij meer mogelijkheden te zoeken naar de betrekking die hun het best past. Tenslotte kan een genereus stelsel bevorderlijk zijn voor de flexibiliteit op de arbeidsmarkt omdat de financiële risico's bij het verliezen van een betrekking minder groot zijn.

Voorwaarde voor een dergelijke generositeit is wel dat er voldoende controle is op fraude en werkwilligheid en dat de werklozen op adequate wijze worden begeleid. De Hoge Raad spreekt hier van «een beredeneerde generositeit die geen nadelen teweegbrengt».

De Hoge Raad wijst immers tegelijk op een aantal mogelijke negatieve effecten van een genereus stelsel die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij, in meerdere of mindere mate, de uitstroom uit de werkloosheid verkleinen en derhalve de langdurige werkloosheid in de hand werken.

De belangrijkste van deze risico's zijn:

— de toegang en de handhaving in het vergoedingssysteem van personen die weinig werkwillig zijn;

---

(1) Hoge Raad van Financiën, Advies betreffende de landurige werkloosheid en het stelsel van werkloosheidsvergoedingen, 14 juli 1995, toegelicht tijdens een hoorzitting op 5 maart 1997.

— het opdrijven van het minimuminkomen dat de werkloze eist om te werken en meer in het bijzonder, in het geval van de lage lonen, het ontmoedigend effect van een te klein verschil tussen de ontvangen vergoeding en het verwachte arbeidsinkomen. Vooral voor de overgang naar deeltijdse arbeid kan in het Belgische systeem worden gesproken van een «werkloosheidsval»;

— het opdrijven van de lonen door werknemers die minder vrezen hun werk te verliezen.

De Hoge Raad verwijst in dit verband naar de economische literatuur, waarin de verhoging van het niveau en, nog meer, de verlenging van de duur van de vergoeding dikwijls worden beschouwd als zijnde van aard deze negatieve effecten te bevorderen en vooral de uitstroom uit de werkloosheid af te remmen.

Hij is evenwel van oordeel dat deze conclusie slechts van indicatieve aard kan zijn, gezien zij slechts in beperkte mate wordt ondersteund door het beschikbare onderzoek (zie o.a. *supra* IRES-onderzoek). De Hoge Raad stipt bovendien aan dat het versterken van de uitstroom van de werkloosheid door de duur van de vergoeding in te korten niet noodzakelijk betekent dat de uitstroom naar de arbeidsmarkt wordt verhoogd. De werkloze kan overstappen naar tewerkstelling, maar ook naar vorming, pensioen of, vooral in bepaalde landen, naar de niet-vergoede werkloosheid, wat synoniem is van bestaansonzekerheid, zoniet armoede. Het zou derhalve kunnen dat een min of meer ingrijpende beperking van de uitkeringsduur niet zozeer determinerend is voor de mogelijke instroom in de arbeidsmarkt, maar wel voor de verdeling niet-tewerksgestelden tussen werklozen en inactieven.

Zelfs de overstap naar tewerkstelling kan van verschillende aard zijn: relatief stabiele betrekkingen, onzekere betrekkingen of atypische betrekkingen, waaronder bijvoorbeeld contracten van bepaalde duur, die soms worden afgewisseld met veelvuldige werkloosheidsperiodes.

De OESO rangschikt het Belgische stelsel van werkloosheidsverzekering onder de meest vrijgevige van de lidstaten, samen met het Nederlandse, die in de Scandinavische landen, maar ook het Franse. Zonder deze rangschikking ten gronde in vraag te stellen, vindt de Raad toch dat ze moet worden genuanceerd, onder meer omdat zij geen rekening houdt met de strenge toegangsvereisten van de Belgische werkloosheid.

Bij het begin van de werkloosheidsperiode blijken de Belgische bruto-vervangingsratio's relatief laag in vergelijking met deze toegepast in de buurlanden, wat voor een groot deel een gevolg is van het vrij lage loonplafond dat de basis vormt voor de berekening van de uitkering. Het Belgische stelsel is evenwel weinig degressief en na verloop van twee à drie jaar wordt het vervangingspercentage relatief gunstig in vergelijking met de omringende landen. Rekening houdend met de overstapmogelijkheden in de buurlanden naar bijstandsstelsel vindt de Raad evenwel dat de onbegrensde vergoeding in België voor gezinshoofden en alleenstaanden niet als atypisch kan worden beschouwd.

De enige groep die er in het Belgische stelsel systematisch beter aan toe is dan in de buurlanden, is die van de samenwoners, zelfs wanneer men er rekening mee houdt dat het onbeperkte karakter van hun vergoeding in de tijd, tengevolge van de procedure van artikel 80 e.v. niet absoluut is. De groep van de samenwonenden bestaat overwegend uit gehuwde vrouwen, die volgens de OESO vlugger geneigd zijn hun inschrijving als werkzoekende in te trekken wanneer het recht op vergoeding vervalt.

De Hoge Raad meent dat, althans in eerste stadium, de automatische vergoeding aan samenwonenden, minstens voor een deel, een verklaring kan geven voor het feit dat het aandeel van de vrouwen in de langdurige werkloosheid in België belangrijker is — of schijnt in de statistieken — dan in de andere landen van de OESO.

Daar staat tegenover dat de Raad een aantal principiële bezwaren ziet in de procedure van artikel 80 e.v., die samenwonenden onder bepaalde voorwaarden uitsluit van het recht op uitkeringen. In het bijzonder kan men zich vragen stellen naar de reden waarom vele jaren wordt gewacht om de uitkering van een vergoeding te schorsen voor personen waarvan noch het gezinsinkomen, noch de werkwilligheid een dergelijke vrijgevigheid verantwoordt. Indien men in het kader van deze procedure zeer begaan is met de materiële problemen van de betrokken personen, dermate dat men een verlenging van de vergoeding kan toestaan ook al zijn de inspanningen voor het vinden van werk weinig intensief, kan de vraag worden gesteld of dit soort sociale hulp door het stelsel van de werkloosheid moet worden gedragen.

De Raad wijst erop dat deze overweging los staat van het feit dat de toepassing van dergelijke beginselen in België heeft bijgedragen tot een bijzonder lage armoedegraad.

4. Het Internationaal Arbeidsbureau

In het verlengde van de sociale top van staats- en regeringsleiders die in 1995 plaatsvond in Kopenhagen, publiceerde het Internationaal Arbeidsbureau begin 1996 het rapport «L'Emploi dans le monde 1996/1997, les politiques nationales à l'heure de la mondialisation».

Centraal in dit verslag, dat in de Commissie werd toegelicht(1), staat de vraag of het nastreven van volledige tewerkstelling nog een realistische beleidsdoelstelling is in het licht van twee fenomenen die zich de jongste decennia hebben voorgedaan: de mondialisering van de economie en de snelle vooruitgang op het technologische vlak. In een pessimistische visie liggen deze evoluties, die onontkoombaar zijn, aan de basis van de hoge werkloosheidsgraad, de toename van de inkomensverschillen en de sociale afbraak op wereldvlak. Het rapport is wat dit betreft een stuk optimistischer.

Mondialisering van de economie

De mondialisering van de economie is pas goed op gang gekomen met de val van de communistische regimes in Oost-Europa en neemt op exponentiële wijze uitbreiding. Zij uit zich in een toename van de commerciële contacten op wereldvlak, een verstrengeling van de financiële markten en een alsmaar grotere invloed van de multinationals op de wereldeconomie.

Velen vrezen dat deze evolutie catastrofale gevolgen zal hebben voor de werkgelegenheid. De versterkte concurrentie die er het gevolg van is, leidt niet alleen tot de uitstoot van arbeid ten voordele van kapitaalinvesteringen, maar ze verzwakt eveneens de positie van de werknemers bij collectieve onderhandelingen. De nationale overheden zouden minder gaan wegen op het algemene economische functioneren en op de arbeidsvoorwaarden.

De Internationale Arbeidsorganisatie erkent een aantal van deze fenomenen wel, maar deelt niet de pessimistische visie in dit verband. De mondialisering van de economie biedt volgens haar tal van nieuwe kansen.

Zo stelt men vooreerst vast dat de mondialisering gepaard gaat met een versterking van de economische groei op wereldvlak. Binnen deze evolutie zit Europa bovendien in het winnende kamp. Het continent in zijn geheel, en België in het bijzonder, wint meer dan het verliest door zich in te schrijven in een gemondialiseerde economie, met als gevolg dat het aandeel in de wereldeconomie toeneemt.

---

(1) Hoorzitting met de heer M. Hansenne, directeur-generaal van de IAO, op 23 april 1997.

Het argument dat deze evolutie de delokalisatie van productie in de hand werkt, moet worden genuanceerd. Voor een land als België liggen 70 à 80 % van de economische contacten binnen de groep van de geïndustrialiseerde landen. Onze economie staat derhalve slechts voor een zeer beperkt percentage in competitie met landen die een sterk concurrentieel voordeel halen uit een lage arbeidskost of een beperkte sociale bescherming.

Omgekeerd is slechts een miniem aandeel van de arbeiders in derde-wereldlanden actief in exportgerichte sectoren. In een land als India werkt het overgrote deel van de arbeidsmassa voor de interne markt. Dit ligt overigens mee aan de basis van het drama dat zich in een aantal derde-wereldlanden voltrekt. Het zijn precies de landen die aansluiting missen met de wereldeconomie, zoals een aantal staten op het Afrikaanse continent, die er momenteel op het economische en sociale vlak het slechtst aan toe zijn.

Nu de markten in de geïndustrialiseerde wereld zich stabiliseren of krimpen tengevolge van demografische factoren, biedt de mondialisering van de economie een kans voor deze economieën om zich verder te ontplooien. Het gevaar van een al te pessimistische houding bestaat er precies in dat deze kansen worden verkeken doordat de Westerse landen zich binnen de eigen grenzen gaan terugplooien.

De technologische vooruitgang

Iedereen heeft de jongste twee decennia kunnen vaststellen hoe tengevolge van nieuwe technische procédés de productiviteit in heel wat industrieën sterk is vooruitgegaan, met de uitstoot van werkgelegenheid tot gevolg. Bij sommigen leidt dit reeds tot het droombeeld van een samenleving zonder arbeid. Toch is ook hier de realiteit niet altijd wat ze lijkt.

In tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen, is er weinig verschil tussen het groeiritme van de werkgelegenheid in de jaren zestig en dat in de periode 1975-1995. In de VS nam de werkgelegenheid in de jaren zestig gemiddeld toe met 2 % per jaar tegenover 1,8 % de jongste 20 jaar.

Voor Europa bedragen deze cijfers respectievelijk 0,3 % en 0,2 %. Even opvallend hierbij is echter het grote verschil, zowel in de jaren zestig als nu, tussen de cijfers van de VS en die van Europa. De Europese economie is op dit vlak traditioneel een stuk minder performant dan de Amerikaanse.

Tabel 37. — *Groei van het BBP en de werkgelegenheid*

	Groei van het BBP		Groei van de werkgelegenheid		Groei nodig opdat de economie banen begint te genereren	
	1960-1973	1974-1995	1960-1973	1974-1995	1960-1973	1974-1995
VS	4,3	2,5	2,0	1,8	2,3	0,7
EU 12[1]	4,8	2,2	0,3	0,2	4,5	1,9
Ex-EVA[2]	4,5	1,9	0,5	0,3	3,9	1,6
Canada	5,4	2,9	3,3	1,9	2,2	1,0
Japan	9,4	3,2	1,3	0,9	8,1	2,2
Duitsland	4,4	2,6	0,3	1,2	4,1	1,4
België	4,9	2,0	0,6	0,01	4,3	1,9
Denemarken	4,2	1,9	0,9	0,3	3,3	1,7
Spanje	7,3	2,4	0,8	– 0,3	6,6	2,6
Frankrijk	5,4	2,2	0,7	0,2	4,7	1,9
Griekenland	7,7	2,1	– 0,5	0,8	8,1	1,3
Ierland	4,4	4,1	0,09	0,6	4,3	3,4
Italië	5,3	2,4	– 0,4	0,3	5,7	2,3
Nederland	4,8	2,2	0,9	0,9	4,0	1,4
Portugal	6,9	2,6	0,02	1,1	6,9	1,5
Verenigd Koninkrijk	3,2	1,8	0,3	0,1	2,9	1,7
Oostenrijk	4,7	2,4	– 0,3	0,6	4,8	2,0
Finland	4,9	2,1	0,2	– 0,2	4,7	2,3
IJsland	5,5	3,1	2,2	1,6	3,4	1,6
Noorwegen	4,3	3,4	0,7	1,0	3,6	2,5
Zweden	4,1	1,5	0,5	0,1	3,6	1,4
Zwitserland	4,5	1,1	1,5	0,1	3,0	0,4
Australië	5,0	3,0	2,4	1,6	2,7	1,4
Nieuw-Zeeland	3,6	1,5	2,2	0,9	1,5	0,5

1 Vroegere DDR niet inbegrepen.
[2] De ex-EVA omvat Oostenrijk, Noorwegen, Finland, Zweden en Zwitserland.
[3] Tot 1990 hebben de gegevens betrekking op West-Duitsland, nadien op het Verenigde Duitsland.
Bron: Perspectives économiques de l'OCDE (juin 1996) et supplément Statistiques de base; calculs du BIT.

Een tweede opvallende vaststelling is dat de jongste jaren het ritme van de werkgelegenheidsgroei stabiel is gebleven, daar waar het groeiritme van het bruto-binnenlands product achteruit gaat van 4,3% naar 2,5% in de VS en van 4,8% naar 2,2% in Europa.

Dit betekent dat de minimale groei, die noodzakelijk is opdat de economie bijkomende arbeidsplaatsen zou creëren, daalt. Waar in de jaren zestig de werkgelegenheid pas toenam bij een economische groei van 2,3% in de VS en 4,5% in Europa, bedragen deze drempels nu 0,7% en 1,9%. België onderscheidt zich wat dit betreft niet van de andere Europese landen.

Een laatste vaststelling is van conjuncturele aard. Na de twee meest recente economische crisissen volgde de werkgelegenheidsgroei de herleving van de economie in dezelfde mate. Indien de werkloosheid in een aantal geïndustrialiseerde landen toeneemt, dan is dit in de eerste plaats te wijten aan een vertraging van de economische groei, en niet aan het feit dat deze groei geen werkgelegenheid zou opleveren.

Volledige tewerkstelling als beleidsdoelstelling

Ondanks het pessimisme dat door velen in dit verband wordt gekoesterd, heeft de Internationale Arbeidsorganisatie geoordeeld dat het bereiken van volledige tewerkstelling als

beleidsdoelstelling gehandhaafd moet blijven. Zij acht dit in het licht van het voorgaande nog steeds een realistische doelstelling. Zij acht dit ook een noodzakelijke doelstelling. Zowel vanuit politiek als vanuit ethisch en sociaal oogpunt kan immers niet worden geaccepteerd dat hele groepen in de samenleving tot inactiviteit worden gedwongen.

Dit neemt niet weg dat zich op de arbeidsmarkt een aantal structurele veranderingen hebben voorgedaan, die de noties «volledige tewerkstelling» en «arbeidsplaats» in vraag hebben gesteld.

Bij de omschrijving van het begrip «volledige tewerkstelling» werd altijd een frictionele werkloosheid van 2 à 3% acceptabel geacht, die een gevolg is van de noodzakelijke mobiliteit op de arbeidsmarkt. Sommige theoretici beweren dat ten gevolge van de eerder omschreven evoluties de arbeidsmarkten veel beweeglijker zijn geworden en dat de huidige werkloosheidsgraad een nieuw «natuurlijk» evenwicht vormt. Het IAB is het niet eens met deze stelling. De structurele veranderingen op de arbeidsmarkt zijn niet van die aard dat zij leiden tot een sterke verhoging van het aanvaardbare werkloosheidspeil. Het beste bewijs dat de huidige werkloosheidsgraad onnatuurlijk hoog ligt kan overigens worden gevonden in de abnormaal hoge werkloosheidsgraad van lage duur in vele geïndustrialiseerde landen.

Bij de definiëring van het begrip arbeidsplaats werd traditioneel uitgegaan van een voltijdse betrekking, uitgeoefend door een man. Op dit vlak hebben zich wel belangrijke evoluties voorgedaan. De instroom van vrouwen heeft het aanbod van arbeid sterk doen stijgen maar tegelijk een aanzet gegeven tot de veralgemening van het deeltijds werk. De technologische evolutie heeft geleid tot een sterke toename van atypische en flexibele banen.

Het IAB is van oordeel dat met deze evoluties wel rekening moet worden gehouden in het perspectief van de volledige tewerkstelling. In een moderne industriële samenleving hoeft dit concept niet te betekenen dat iedereen die zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, gedurende zijn of haar hele actieve leven een vaste en voltijdse baan bekleedt.

Regulering op het internationale vlak

De twee voormelde fenomenen, mondialisering en technologische vooruitgang, leiden tot een verscherping van de concurrentie op wereldvlak en onmiskenbaar ook tot een groei van de armoedekloof tussen de landen. Een vergroting van de armoedekloof betekent niet noodzakelijk een verarming, zelfs niet van de meest benadeelden. De algemene economische groei die in een open wereldeconomie mag worden verwacht, zal immers iedereen ten goede komen.

Het kan evenwel niet zo zijn dat de mondialisering van de economie leidt tot een wilde concurrentie. De IAO heeft op dit vlak twee initiatieven genomen. De organisatie is vooreerst van oordeel dat de mondialisering van de economie gepaard moet gaan met het respect van een aantal universeel geachte regels inzake sociale bescherming. De voorbije twee jaar werd onderzocht welke conventies hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. In juni van dit jaar zal tijdens een conferentie worden nagegaan in welke mate de toepassing van dergelijke regels controleerbaar is, ook in landen die de conventies op dit vlak niet hebben geratificeerd.

Daarnaast moet de band worden versterkt tussen de internationale organisaties, zoals de IAO, die actief zijn in het sociale veld en de financiële instellingen, zoals de Wereldbank en het IMF. Ook hieraan wordt gewerkt.

Uitgaande van de vaststelling dat de mondialisering van de economie nog maar aan het begin staat, is het bewustzijn op dit vlak in internationaal verband zeker aanwezig. Toch

zou het een illusie zijn te denken dat de uitgebreide stelsels van sociale bescherming die in de geïndustrialiseerde landen bestaan zonder meer kunnen worden uitgebreid naar een mondiale economie.

De noodzaak van een nationaal beleid

De evoluties die wij thans kennen leiden tot een concentratie van de beste en meest gespecialiseerde arbeidskrachten binnen ondernemingen en sectoren. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat er een groep laaggekwalificeerde werknemers die alsmaar minder kansen heeft. Dit betekent dat ook binnen de nationale staten, de ongelijkheid toeneemt.

De ondertitel van het rapport luidt «les politiques nationales à l'heure de la mondialisation». De IAO is immers van oordeel dat, wat ook de ontwikkelingen op dit vlak zijn, de individuele lidstaten de eerste verantwoordelijken blijven voor het werkgelegenheidsbeleid.

Zij kunnen deze verantwoordelijkheid niet afschuiven op de Europese of internationale instellingen. Men stelt vast dat ten aanzien van een sociaal Europa, hoe belangrijk dit ook is, verwachtingen worden gekoesterd die niet kunnen worden ingelost.

In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen vergt de mondialisering van de individuele landen een veel sterkere beheersing van de economie dan dit enkele decennia geleden het geval was. Het zijn immers niet langer ondernemingen maar samenlevingen die met elkaar in competitie staan. Dit vereist een sterke discipline inzake economisch beleid en elk amateurisme op dit vlak wordt onverbiddelijk afgestraft. De rol van de nationale overheden is derhalve zeker niet uitgespeeld.

Jonge Aziatische tijgers zoals Taïwan hebben een radicale keuze gedaan voor een exportgerichte vrije-markteconomie, maar precies deze economieën worden zeer strak beheerd door een sterk overheidsapparaat. Dit staat in contrast met een aantal Afrikaanse landen waar zich economische drama's voordoen omdat de overheid onvoldoende vat heeft op het economische gebeuren. De grote uitdaging voor de internationale instellingen zoals het IMF en de Wereldbank ten aanzien van deze landen bestaat er precies in, een ontwikkelingsbeleid, dat noodzakelijk blijft, te koppelen aan maatregelen die het mogelijk maken aansluiting te vinden bij de wereldmarkt. Het is in dit verband niet toevallig dat in de relanceplannen die door het IMF worden gekoppeld aan hulpverlening, het thema van de «*good governance*» steeds meer op de voorgrond treedt.

De Internationale Arbeidsorganisatie geeft de individuele staten in het rapport een drietal richtlijnen voor een beleid gericht op werkgelegenheidscreatie:

— Vooreerst is een werkgelegenheidsbeleid fundamenteel een beleid gericht op economische groei, die momenteel in Europa te laag is. De IAO deelt in dit verband de twijfels die door de OESO worden geuit bij het restrictieve beleid dat door een aantal Europese landen wordt gevoerd uit vrees voor een opflakkering van de inflatie. Dit beleid belet in belangrijke mate de dynamisering en de groeikansen van de economie.

— Een groeibeleid moet wel een anti-inflatoir beleid zijn, door een sterke beheersing van en discipline bij collectieve onderhandelingen. De resultaten die jongste jaren werden geboekt inzake de beperking van de inflatie, mogen niet verloren gaan. Een laag inflatiepeil is de beste garantie voor lage interestvoeten die op hun beurt de economische groei stimuleren.

— Tenslotte moeten het concept en de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid *sensu stricto* worden verbeterd. Het IAB onderschrijft hier de algemene these van de OESO dat de

financiële middelen beschikbaar voor werkloosheid op een zo actief mogelijke wijze moeten worden aangewend via het subsidiëren van laagbetaalde arbeid, het verlagen van loonlasten om langdurig werklozen opnieuw in te schakelen in het arbeidsproces, vorming en opleiding enz. In een wereld waar de concurrentie steeds scherper wordt kan men zich niet veroorloven dat hele groepen inactief blijven en leven van passieve financiële steun.

— Een soepeler organisatie van de arbeidsmarkt komt de werkgelegenheid ongetwijfeld ten goede, maar het IAB deelt wat dit betreft niet de mening van degenen die hierin het ultieme middel zien om de werkloosheid op te lossen. Het is ook niet correct de verschillende prestaties van Europa en de VS inzake arbeidscreatie hieraan toe te schrijven. De Europese arbeidsmarkt is traditioneel strakker georganiseerd geweest dan de Amerikaanse, wat in het verleden niet heeft belet massaal degelijke jobs te creëren. Omgekeerd is er de jongste 10 jaar in de West-Europese landen een sterke tendens tot deregulering, maar die heeft in termen van werkgelegenheid slechts beperkte resultaten opgeleverd.

E. Evaluatie van het Belgische werkgelegenheidsbeleid

1. Standpunt van de Regering

In haar mededeling van 25 maart 1997 bevestigt de Federale Regering de bevordering van de werkgelegenheid als een absolute beleidsprioriteit voor de tweede helft van de regeerperiode.

De concrete maatregelen die zijn voortgevloeid uit het Toekomstcontract voor de werkgelegenheid en de kaderwetten van juli 1996 werden samengevat in het eerste deel van het verslag. Tijdens een onderhoud met de commissie gaf de minister van Tewerkstelling en Arbeid een stand van zaken en een evaluatie wat de uitvoering van deze maatregelen betreft en antwoordde zij op een aantal kritieken op het regeringsbeleid die geregeld terugkomen(1).

a) Vermindering van de arbeidskost en herverdeling van de arbeid

Momenteel wordt er in ongeveer 85 sectoren onderhandeld over een stijging van de koopkracht en de herverdeling van de arbeid voor de volgende twee jaar. Deze onderhandelingen moeten zowel in de sectoren als in de ondernemingen rond zijn vóór 30 juni 1997.

Opvallend in de eisenbundels die hierbij voorliggen, is de nadruk die wordt gelegd op de koopkrachtverbetering in verhouding tot de arbeidsherverdeling. Wat dit laatste betreft is er een zeer brede waaier van voorstellen, maar ligt de klemtoon toch op drie maatregelen: de loopbaanonderbreking, de deeltijdse arbeid en het halftijds brugpensioen.

Loopbaanonderbreking

De recente regeringsmaatregelen voeren een algemeen recht op loopbaanonderbreking in voor 1% van de werknemers in de privé-sector. Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om de loopbaan gedurende een zeer beperkte periode te onderbreken voor de opvang van een ziek gezinslid zonder dat hier een vervangende indienstneming moet tegenoverstaan.

Uit de cijfers blijkt dat het aantal loopbaanonderbrekers in 1996 is gestabiliseerd. De voormelde maatregelen zullen hieraan in de toekomst weliswaar iets veranderen, maar toch kan

(1) Gedachtewisseling met de minister van Tewerkstelling en Arbeid op 16 april 1997.

worden aangenomen dat voor een gevoelige uitbreiding van het stelsel meer ingrijpende maatregelen nodig zijn, zoals het invoeren van een algemeen recht op loopbaanonderbreking in de privé-sector of een verhoging van de vergoeding.

Momenteel is de loopbaanonderbreking vooral een zaak van de vrouwen. Dit heeft vanzelfsprekend te maken met de rolverdeling binnen de gezinnen, maar evenzeer met het feit dat de lonen van vrouwen, om diverse redenen nog steeds een stuk lager liggen dan die van mannen. De gezinnen kiezen voor een zo beperkt mogelijk inkomensverlies.

Dit betekent dat, indien men het stelsel ook interessant wil maken voor mannelijke werknemers, het niet volstaat de vergoeding met enkele duizenden franken te verhogen. Voor een meer substantiële verhoging is er evenwel geen budgettaire ruimte. Veel zal hier afhangen van de sectoriele akkoorden, zowel wat het opgelegde percentage loopbaanonderbrekers betreft als eventuele toeslagen door ondernemingen op de vergoeding. De werkgevers staan nogal huiverachtig tegenover een uitbreiding van de maatregel, hoewel de ervaring in de openbare diensten aantoont dat, in de huidige regeling, het aantal loopbaanonderbrekers beperkt blijft tot 3 à 4% van de personen die in aanmerking komen.

Deeltijdse arbeid

Zoals dat ook voor de loopbaanonderbreking geldt is arbeidsherverdeling via deeltijdse arbeid in de huidige omstandigheden vooral arbeidsherverdeling tussen vrouwen onderling. Het stelsel lijkt alleen aantrekkelijk voor mannen wat deeltijdbanen van 75 of 80% betreft.

De deeltijdarbeid is in België gestegen van 396 586 werknemers in 1990 tot 532 042 in 1996, maar blijft nog ver onder het Nederlandse niveau. Waar het aandeel deeltijdse werknemers in België rond 15% ligt, bedraagt dit in Nederland 35%. Aan de basis hiervan liggen historische oorzaken. Eén hiervan is ongetwijfeld het bij ons goed uitgebouwde stelsel van kinderopvang en kleuteronderwijs. Dit heeft het op zijn beurt de sociale partners gemakkelijker gemaakt deeltijdse arbeid af te wijzen, al is er in de houding van de werkgevers en werknemers een kentering merkbaar.

Er doen zich in dit verband evenwel ook heel wat misverstanden voor. Wanneer men de deeltijdse arbeid in België en in Nederland omrekent naar voltijdse equivalenten en bij de voltijdse arbeid telt, stelt men vast dat de totale activiteitsgraad in 1995 in België, ongeveer 52% bedroeg en derhalve hoger lag dan in Nederland, waar hij 50,4% bedroeg. Hieruit blijkt dat de hoge werkgelegenheidsgraad in Nederland volledig toe te schrijven is aan de deeltijdse arbeid.

In tegenstelling tot wat vaak wordt gesuggereerd, ligt de totale activiteitsgraad in België momenteel niet lager dan in het verleden. Wel is het zo dat de activiteitsgraad bij mannen, ten gevolge van langere studies en brugpensioenen de jongste decennia sterk achteruit is gegaan, maar dit werd volledig gecompenseerd door de vrouwen die in grote getalle op de arbeidsmarkt zijn gekomen.

Collectieve arbeidsduurvermindering

Bedrijven in moeilijkheden kunnen een vermindering van sociale bijdragen bekomen indien zij overgaan tot collectieve arbeidsduurvermindering om naakte ontslagen te vermijden. De lastenvermindering is het hoogst bij een werkweek van 32 uur.

Bij wijze van experiment wordt deze maatregel uitgebreid tot alle ondernemingen voor zover hij past in een collectieve overeenkomst, de loonnorm respecteert en aanleiding geeft tot bijkomende tewerkstelling. In de mate dat dit uit de aan de gang zijnde onderhandelingen

kan worden afgeleid, lijken ook de werknemers weinig enthousiast over deze maatregel, die vanzelfsprekend een looninlevering impliceert. Toch hoopt de regering dat aan aantal ondernemingen in het stelsel zullen stappen.

b) Het doelgroepenbeleid

Momenteel worden voor 21 000 jongeren bijdragevermindering toegekend via het jongerenbanenplan en de eerste-werkervaring. De regering hoopt dit cijfer op korte termijn te verhogen tot 30 000. Nieuw in dit verband is dat de voordelen van het EWE-stelsel en het voordeelbanenplan combineerbaar zijn.

Ten aanzien van de langdurig werklozen blijft het voordeelbanenplan gehandhaafd. Momenteel is dit plan van toepassing op 71 456 werknemers waarvan 44% langer dan twee jaar werkloos geweest zijn.

Van alle werkgelegenheidsmaatregelen die de regering tot op heden heeft genomen zijn er twee waarop de respons ondermaats is en die zich in deze groep bevinden: de ingroeibanen voor jongeren en de bijdragevermindering voor de indienstneming van plus-vijftigjarigen. In het eerste geval lijken de bedrijven de voorkeur te geven aan de jongerenstages. In het tweede geval wordt slechts voor 200 à 300 werknemers een beroep gedaan op de nochtans aanzienlijke bijdragevermindering, daar waar in het algemene voordeelbanenplan een hele groep werknemers van méér dan 50 jaar zitten.

c) De ontwikkeling van nieuwe arbeidsmarkten

De invoering van de sociale Maribel is vrijwel rond. Alleen met de ziekenhuissector zijn de onderhandelingen nog niet afgelopen. De regering opteert hier voor de invoering van een nieuwe betrekking, de logistieke assistenten, die de verplegers en verpleegsters van een aantal taken moeten ontlasten.

De Federale Regering is ook rond met de doorstromingsprogramma's. Het betreft hier gewone jobs bij plaatselijke besturen, OCMW's en dergelijke meer, waarin moeilijk te plaatsen werklozen terechtkunnen. De onderhandelingen over dit stelsel hebben heel wat energie gevergd, gezien het grote aantal partners dat erbij betrokken is. De maatregel kan slechts van start gaan wanneer alle betrokken instanties de engagementen die zij hebben aangegaan op het financiële en reglementaire vlak ook effectief zijn nagekomen.

De regering onderzoekt in dit kader twee nieuwe maatregelen.

Een eerste strekt ertoe maatschappelijk nuttige betrekkingen, die zijn verdwenen omdat zij economisch onrendabel waren, opnieuw te activeren door de ondernemingen de werkloosheidsvergoeding ter beschikking te stellen van werklozen die zij hiervoor in dienst nemen. De maatregel zou worden gericht op de groep zeer langdurig werklozen (voorbeeld meer dan vijf jaar), waarvan de helft alleen lager onderwijs heeft genoten, die voor 60% wordt gevormd door vrouwen en waarvan een aanzienlijk percentage jonger is dan 25 jaar.

Het probleem bij een algemene invoering van een dergelijke maatregel is evenwel het substitutie-effect. Een aantal betrekkingen die voor deze maatregel in aanmerking komen, bestaan ook thans in een sommige bedrijven. Vandaar dat het misschien noodzakelijk zal zijn per onderneming te onderhandelen en na te gaan of de indienstneming van werknemers in dit statuut een effectieve verhoging van het personeelsbestand tot gevolg heeft.

De tweede maatregel waarvan de uitvoering nog niet werd aangevat is de invoering van de dienstencheque voor het verven en behangen van woningen. De arbeid zou moeten worden verricht door gewone bedrijven die actief zijn in deze sector, wat de reguliere werkgelegenheid ten goede komt en het zwartwerk tegengaat.

Het grote probleem is, ook hier, van budgettaire aard. Om «concurrentieel» te zijn met het zwartwerk zou de kostprijs van die arbeid voor de particuliere gebruiker hooguit de helft mogen bedragen van het normale uurloon, dat rond 1 200 frank ligt. De maatregel wordt hierdoor erg duur voor de overheid, die zeker dit jaar niet over de nodige budgettaire ruimte beschikt. De regering hoopt evenwel in de nabije toekomst toch een en ander te kunnen realiseren.

d) Vorming en opleiding

Op het federale vlak bestaan er nog drie vormingssystemen: het educatief verlof, het alternerend leren en werken en het industrieel leercontract. Dit laatste wordt vrijwel niet gebruikt en zal grondig worden herzien. Toch is het noodzakelijk dat een diepgaande reorganisatie van heel deze sector wordt doorgevoerd.

e) Complexiteit van de maatregelen

Een veelgehoorde klacht over het regeringbeleid is dat de potentiële werkgevers er hun weg niet in terugvinden. De werklozen kiezen voor de veiligheid van de werkloosheid, eerder dan zich in een precair werkgelegenheidsstelsel te begeven waarvan zij de consequenties op het fiscale en sociale vlak niet overzien. Ook organisaties als de OESO wijzen erop dat de complexiteit van de maatregelen contraproductief werkt.

De minister van Tewerkstelling en Arbeid is zich bewust van dit probleem. Dit is overigens een van de redenen waarom het aantal nieuwe maatregelen, tegen de verwachting van velen in, tot een absoluut minimum werd beperkt en werd gekozen voor een versterking en vereenvoudiging van het bestaande stelsel.

Binnen het departement van Tewerkstelling en Arbeid zijn momenteel twee sociale bemiddelaars belast met het verstrekken van informatie aan ondernemingen. Dit is onvoldoende om de maatregelen in de bedrijfswereld actief te gaan promoten. De regering is evenwel bereid hierin te investeren en eventueel ook private consultancybureaus met deze opdracht te belasten.

Men kan de regering overigens niet verwijten dat zij geen inspanningen doet om de maatregelen die zij neemt bekend te maken. Het is ook de verantwoordelijkheid van de organisaties en instellingen die instaan voor de begeleiding en de uitbetaling van de werklozen die informatie voor de rechtstreeks betrokkenen te vertalen.

Dit alles neemt niet weg dat de maatregelen, op twee eerdergenoemde na, onmiskenbaar succes hebben, wat meteen bewijst dat ze gekend zijn door de rechtstreeks betrokkenen. Het feit dat vrijwel alle maatregelen van toepassing zijn op een groot aantal werkgevers en werknemers, maakt het ook moeilijk te gaan snoeien met het oog op een vereenvoudiging van het stelsel.

Naast de veelheid aan maatregelen, draagt ook de inhoudelijke complexiteit bij tot de ondoorzichtigheid van het stelsel. Die is evenwel nauw verbonden met de wijze waarop de regels tot stand komen. De meeste maatregelen zijn het gevolg van interprofessioneel of sectorieel overleg en/of moeten worden voorgelegd aan paritaire adviesorganen. Dit weerspiegelt zich in de inhoud, waar alle betrokken partijen zich moeten kunnen in terugvinden. Dit is overigens een belangrijke waarborg voor het slagen van de diverse regels op het terrein.

f) Evaluatie

Zowel in het evaluatierapport 1996 over het federale werkgelegenheidsbeleid als in de bijlage bij de recentste regeringsmededeling worden voor de afzonderlijke maatregelen het aantal betrokken werknemers vermeld. De cijfers zeggen evenwel niets over de substitutie-effecten van de maatregelen en bieden bijvoorbeeld geen verklaring voor het feit dat België in internationaal perspectief veel investeert in actieve werkgelegenheidsmaatregelen, maar desondanks zeer slecht scoort wat de uitstroom uit de werkloosheid betreft.

Midden 1995 hebben de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, met de hulp van het Planbureau een voorlopige evaluatie gemaakt van de maatregelen in het globaal plan vanuit macro-economisch perspectief. Dit initiatief heeft vooralsnog geen vervolg gekend.

Nieuw in de recente regeringsbeslissingen is de centrale rol die in dit verband wordt toegekend aan de Hoge Raad voor de werkgelegenheid. Deze instantie zal de werkgelegenheidsmaatregelen moeten evalueren en vergelijken met de prestaties op dit vlak in het buitenland. De conclusies van de Hoge Raad zullen worden besproken met het Parlement en de sociale partners en zullen als basis dienen voor de verfijning van het stelsel.

g) Het tijdelijke karakter van de maatregelen

De maatregelen die algemene bijdragevermindering inhouden, zoals de Maribel-operatie of het voordeelbanenplan zijn onbeperkt in de tijd. De kritiek als zou het regeringsbeleid op dit vlak gedurende een onvoldoende lange periode zekerheid bieden aan de ondernemingen gaat derhalve niet op.

De maatregelen gericht op doelgroepen zijn wel beperkt in de tijd, wat overigens samenhangt met het eigen karakter van deze maatregelen. Zij strekken ertoe specifieke groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt een voordeel te bieden tegenover andere werknemers. Dit kan niet onbeperkt zijn in de tijd.

De beperkte duur van bepaalde maatregelen is ook een gevolg van de wijze waarop zij tot stand komen. Voordelen die het gevolg zijn van onderhandelingen tussen de sociale partners kunnen hoe dan ook slechts voor een periode van twee jaar, de duur van interprofessionele en sectoriële akkoorden, worden gegarandeerd.

Dit neemt niet weg dat het investeringsklimaat wordt bevorderd wanneer de ondernemingen over een langere periode weten waar ze aan toe zijn. Een van de nieuwe initiatieven die momenteel in een onderzoeksfase zit, is het uitwerken van een fiscale en sociale ruling, die het moet mogelijk maken ondernemingen die willen investeren, precies mee te delen wat zij over een periode van een aantal jaren zullen betalen aan fiscale en sociale lasten en welke voordelen zij in dit verband kunnen genieten. Dit veronderstelt vooreerst dat een instantie wordt geceëerd waar (buitenlandse) bedrijven terechtkunnen voor informatie. Nu komen zij al te vaak bij instellingen terecht die hiervoor onvoldoende uitgerust zijn. Daarnaast moet het mogelijk zijn de bedrijven een «*stand still*» te geven over een aantal jaren wat de sociale en fiscale lasten betreft. In de huidige situatie is dit in België niet mogelijk.

h) Algemene bijdragevermindering versus doelgroepenbeleid

De totale vermindering van de sociale bijdragen in het kader van de werkgelegenheidsmaatregelen benadert zestig miljard frank op jaarbasis. Met uitzondering van de herziene Maribeloperatie en in zekere mate het voordeelbanenplan, betreft het hier vermin-

deringen voor precies omschreven doelgroepen. Het belangrijkste bezwaar dat hiertegen wordt ingebracht, is het substitutie-effect. Bepaalde groepen komen weliswaar op de arbeidsmarkt terecht, maar dit gaat ten koste van anderen zodat uiteindelijk een hoge prijs wordt betaald om inzake werkgelegenheid een nul-effect te bereiken. Vanuit dit oogpunt zou alleen een algemene verlaging van de arbeidskosten, met als gevolg een verbetering van de concurrentiepositie van de ondernemingen, een structurele oplossing voor het werkloosheidsprobleem bieden. Indien een dergelijke vermindering niet gekoppeld is aan besparingen, loopt men bovendien het risico dat een verschuiving plaatsvindt van de sociale naar de fiscale lasten.

De regering acht een algemene en doorgedreven lastenverlaging op arbeid in de huidige omstandigheden niet haalbaar, niet alleen om budgettaire redenen, maar ook wegens het ontbreken van enig referentiekader inzake de omvang die deze zou moeten aannemen. De vraag naar een dergelijke lastenverlaging wordt nergens in het buitenland zo scherp gesteld als in België, en in heel wat landen is ze zelfs helemaal niet aan de orde.

De reden hiervan ligt zeker niet in het feit dat het Belgische stelsel van sociale zekerheid uitzonderlijk duur zou zijn in vergelijking met het buitenland. België onderscheidt zich wel van de rest van Europa door de financieringswijze, die de lasten van het stelsel vrijwel volledig op de arbeid legt. De regering zal dan ook in de mate van de budgettaire mogelijkheden voortgaan op de weg van de alternatieve financiering van het stelsel.

Bij maatregelen gericht op doelgroepen is er ongetwijfeld een substitutie-effect, maar dit kan gezien het specifieke doel van die voordelen, aanvaardbaar worden geacht. De bedoeling ervan bestaat er immers precies in bepaalde groepen die het moeilijk hebben een voordeel te bieden tegenover anderen. Overigens bewijzen de cijfers dat het substitutie-effect niet absoluut is en dat er wel degelijk een netto-aangroei is van de werkgelegenheid.

Dat het regeringsbeleid vruchten afwerpt wordt overigens bewezen door de werkloosheidscijfers die de jongste jaren onmiskenbaar zijn gestabiliseerd. De regering verzet zich in dit verband met klem tegen de bewering als zouden deze cijfers vervalst zijn door bepaalde groepen niet te verrekenen. Loopbaanonderbrekers, bruggepensioneerden en ouderen die niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt beantwoorden aan geen enkele internationale definitie van werkloze. In andere landen zijn zij onder een appart (uittredings)stelsel ondergebracht. Dat zij in België door de RVA worden betaald, heeft alleen te maken met organisatorische redenen.

Omgekeerd heeft een agressief uitstroombeleid, dat in sommige landen aan de basis ligt van gunstige cijfers inzake het aantal uitkeringsgerechtigden, niet noodzakelijk een daling van het aantal werklozen tot gevolg volgens de ILO-definitie: personen die geen werk hebben maar die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en actief naar een betrekking zoeken.

2. Evaluatie door het Federaal Planbureau, de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (1)

Krachtens artikel 89 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen moesten de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in de loop van 1995 een eerste evaluatie maken van een aantal maatregelen uit het Globaal Plan.

---

(1) Dit onderdeel is een samenvatting van het Advies over de evaluatie van het Globaal Plan van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven dd. 24 juli 1995 en van het Advies nr. 1.132 van de Nationale Arbeidsraad dd. 25 juli 1995, die in de commissie werden toegelicht tijdens een hoorzitting op 26 oktober 1995.

De beide Raden hebben de voorbereiding van die evaluatie toevertrouwd aan een gemengde technische werkgroep. De CRB en de NAR brachten hun adviezen uit op respectievelijk 24 en 25 juli 1995. Deze adviezen werden op 26 oktober 1995 door vertegenwoordigers van de raden in de Commissie toegelicht in aanwezigheid van medewerkers van het Federaal Planbureau.

Hoewel een aantal maatregelen waarover advies werd uitgebracht sinds 1995 werden gewijzigd en aangevuld, kunnen de conclusies die door de Raden werden geformuleerd in hun algemeenheid voldoende relevant worden geacht om hier te worden samengevat.

A) Statistische gegevens

De gegevens waarop de Raden zich hebben gebaseerd waren afkomstig van drie bronnen. Voor de maatregelen die een vermindering van de sociale-zekerheidsbijdragen impliceren, werd gebruik gemaakt van de databanken van de RSZ. De informatie in verband met het jongerenbanenplan en de PWA is afkomstig van de RVA en de gegevens over de bedrijfsplannen tot herverdeling van de arbeid en de contracten voor ingroeibanen werden ter beschikking gesteld door het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

De Raden wijzen erop dat de evaluatie betrekking heeft op een zeer beperkte periode, het jaar 1994. Sommige maatregelen zoals de PWA's, zijn pas laat in 1994 van start gegaan. Bovendien waren de RSZ-gegevens afkomstig van de driemaandelijkse aangiften door de werkgevers, die nog niet door de administratie waren geverifieerd. De raden waren van oordeel dat in deze omstandigheden een diepgaande analyse onmogelijk was. Vandaar dat zij zich hebben beperkt tot een aantal algemene vragen en bedenkingen.

B) Medewerking van het Federaal Planbureau

Op vraag van de sociale partners heeft het Planbureau de macro-economische en sectorale gevolgen van het door de regering goedgekeurde Globaal Plan voor de eerste maal onderzocht in het kader van de economische vooruitzichten 1994-1995.

Dit gebeurde met behulp van een basissimulatie die steunt op het econometrisch Hermes-model. Hierbij werd een projectie waarin geen enkele maatregel van het Globaal Plan vervat was, vergeleken met de resultaten van een simulatie waarin de maatregelen van het globaal plan werden opgenomen. In maart 1995 werd dit onderzoek geactualiseerd, inzonderheid wat de maatregelen tot vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen betreft die in het Globaal Plan waren opgenomen.

Vervolgens heeft het Planbureau zijn gegevens bijgewerkt op basis van het statistisch materiaal dat door de raden verzameld werd. Hierbij werden de basishypothesen betreffende de omvang van de bijdragevermindering vervangen door de RSZ-gegevens. Die gegevens moeten als elementen *ex ante* beschouwd worden.

Tenslotte heeft het Planbureau op basis van de RSZ-informatie berekend welke de weerslag is van de maatregelen uit het Globaal Plan op de werkgelegenheid, de prijzen en de rentabiliteit. Het resultaat van die berekeningen geeft het effect *ex post* van de verschillende maatregelen.

Dit laatste is belangrijk bij de interpretatie van de resultaten. Bij een berekening *ex post* wordt immers het geheel van de rechtstreekse en onrechtstreekse gevolgen van de geanalyseerde maatregel in aanmerking genomen. Zo wordt bij de berekening van de weerslag op de werkgelegenheid niet alleen de rechtstreekse aanwervingsstimulans in rekening

gebracht maar ook het onrechtstreekse effect van de maatregel, dat voortvloeit uit de toename van het inkomen, van de consumptie en uiteindelijk ook van de productie die tot bijkomende werkgelegenheid leidt.

Bij de raming van de weerslag van de afschaffing van de bijdragen voor een welbepaalde categorie werknemers, rijzen er tal van methodologische problemen, die ondermeer voortvloeien uit de homogeniteit van de productiefactor arbeid in de productiefunctie van het Hermes-model. Zo maakt het model geen onderscheid tussen werknemers met een laag loon en de andere en traceert het daardoor niet rechtstreeks het substitutie-effect kapitaal/arbeid, dat geacht wordt eerder op te treden bij de lage lonen.

Om toch met dit verschil rekening te houden is het Planbureau uitgegaan van de hypothese dat de elasticiteit bij de lage lonen tweemaal hoger is dan bij de andere. Deze hypothese is gesteund op studies uit andere Europese landen en de Verenigde Staten. Omdat in België onvoldoende gedetailleerde en omvangrijke chronologische reeksen beschikbaar zijn, kon zij niet worden getest in het Hermes-model.

C) Resultaten, ex-post, van de berekeningen van het Planbureau (1)

a) Maatregelen die een vermindering van de RSZ-bijdragen impliceren

1º Lage-loonmaatregelen

Als lage-loonmaatregelen worden beschouwd: de structurele lastenvermindering voor lage lonen, het jongerenbanenplan en het versterkte plus-één-plan.

Wat de weerslag op de werkgelegenheid betreft, berekende het Planbureau dat tengevolge van deze maatregelen het aantal arbeidsplaatsen in 1994 is toegenomen met netto 8 900 eenheden. De toename is vooral geconcentreerd in de sector van de «verhandelbare diensten» en in mindere mate in het vervoer, de bouw en de sector van de consumptiegoederen. De resultaten zijn zwak in de andere nijverheden, wat voor een deel verklaarbaar is door het feit dat hier de vervangingsmogelijkheden tussen kapitaal en arbeid minder snel verlopen dan in de dienstensector.

Wat de weerslag op de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën betreft raamt het Planbureau de daling van de bijdragen voor hetzelfde jaar op 10,9 miljard tegenover de basissimulatie. Rekening houdend met een kleine daling van de sociale uitkeringen, stijgt de nettofinancieringsbehoefte voor de sociale zekerheid met 10,8 miljard frank, wat de kostprijs van de maatregelen brengt op 1,2 miljoen frank per arbeidsplaats of 0,8 arbeidsplaatsen per miljoen frank aan bijdrageverminderingen.

Tegenover de minderontvangsten in de sociale zekerheid staat een verhoging van de inkomsten uit directe en indirecte belastingen die wordt geraamd op 3,6 miljard frank. De netto-financieringsbehoefte van de overheid neemt toe met 7,3 miljard frank, wat voortvloeit uit een daling van de lopende ontvangsten met 7,5 miljard frank.

Wat de weerslag op de groei, de prijzen en de rentabiliteit betreft ligt de binnenlandse vraag 0,23 % hoger dan in de basissimulatie, tengevolge van de toename van zowel het particuliere gebruik als van de investeringen. De groei van de netto-uitvoer is negatief als gevolg van de toename van de invoer, die te wijten is aan de hogere binnenlandse vraag.

In totaal groeit het BBP met 0,16 % wat minder is dan de stijging van de binnenlandse vraag. Het stijgingspercentage van de inflatie neemt af met 0,1 % en de rentabiliteit van de ondernemingen stijgt met 0,23 % omdat de loonkosten minder snel stijgen.

---

(1) Het vermelde cijfermateriaal werd overgenomen uit de Adviezen van de NAR en de CRB.

2º Andere maatregelen

Hieronder rangschikt het Planbureau de Maribel-*ter* en de bedrijfsplannen tot herverdeling van de arbeid.

Het Planbureau komt tot de conclusie dat het aantal arbeidsplaatsen dat door deze maatregelen wordt gecreëerd, heel wat lager ligt dan bij de maatregelen gericht op de lage lonen. Voor 1994 kan het aantal bijkomende arbeidsplaatsen op 620 worden geraamd. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de directe doelstelling van Maribel-*ter* niet de toename van de werkgelegenheid was, maar het versterken van het concurrentievermogen van de ondernemingen. Intussen werd deze maatregel geheroriënteerd naar de tewerkstelling van handarbeiders.

Het Planbureau raamt de minderontvangsten in de sociale zekerheid op 5 miljard frank ten opzichte van de basissimulatie. Rekening houdend met een beperkte daling van de uitkeringen wordt dit 4,9 miljard, wat een kostprijs van 7,9 miljoen frank per arbeidsplaats betekent of de creatie van 0,13 arbeidsplaatsen per miljoen bijdragevermindering.

De toename van de inkomsten uit belastingen is beperkt tot 0,3 miljard frank. De nettofinancieringsbehoeften van de overheidsbesturen nemen toe met 4,5 miljard, wat voortvloeit uit een daling van de ontvangsten met 4,8 miljard frank die volledig voor rekening van de sociale zekerheid komt.

De binnenlandse vraag stijgt met 0,03 % in vergelijking met de basissimulatie. De nettouitvoer stijgt met 0,01 % en het bbp groeit met 0,04 % tegenover de basissimulatie. Het stijgingspercentage van de inflatie ligt 0,01 % lager en de rentabiliteit neemt toe met 0,09 %.

3º Het geheel van de maatregelen

Op grond van de berekeningen van het Planbureau vertegenwoordigden de bijdragevermindering in het kader van het Globaal Plan voor het jaar 1994 een bedrag van 15,9 miljard frank. Aan die vermindering beantwoordt een netto-verhoging van de werkgelegenheid met 9 520 arbeidsplaatsen ten opzichte van de basissimulatie.

De financieringsbehoefte van de sociale zekerheid stijgt met 15,7 miljard frank, wat overeenkomt met 1,6 miljoen frank per bijkomende arbeidsplaats of een creatie van 0,6 arbeidsplaatsen per miljoen frank bijdragevermindering. De centrale overheid geniet een toename van de inkomsten met 3,9 miljard frank. De netto-financieringsbehoefte neemt derhalve toe met 11,8 miljard frank.

De economische groei stijgt met 0,2 % als gevolg van de groei van de binnenlandse vraag, die ten dele te niet wordt gedaan door de negatieve groei van de netto-invoer. De inflatie daalt met 0,07 % en de rentabiliteit van de ondernemingen neemt toe met 0,32 %(1).

4º Besluiten van het Planbureau

Voor de bevordering van de werkgelegenheid lijken volgens het Planbureau, de bijdragevermindering gericht op de lage lonen efficiënter dan algemene maatregelen van het Maribeltype, zoals die in 1994 bestonden. Hierbij moet er wel worden op gewezen dat, zoals reeds

(1) De projecties die worden weergegeven hebben betrekking op het jaar 1994. Tijdens de hoorzitting werd erop gewezen dat, tengevolge van de macro-economische effecten, de rentabiliteit van de maatregelen toeneemt met de tijd, maar dat de resultaten wat dit betreft gedifferentieerd zijn. De maatregelen gericht op de lage lonen werpen vlugger resultaten af, terwijl de meer algemene ingrepen op langere termijn werken.

werd uiteengezet, werd uitgegaan van de hypothese dat de elasticiteit van de werkgelegenheid voor lage lonen dubbel zo groot is als voor de andere lonen. Deze hypothese is voor België niet op empirische wijze uitgetest.

Wat de doeltreffendheid van de diverse maatregelen betreft, wijst het Planbureau op twee problemen:

— de gebruikte methode maakt het niet mogelijk vervangingseffecten en/of onverhoopte effecten op voldoende subtiele wijze te berekenen. Het is evenwel duidelijk dat die er zijn, wat overigens door andere studies wordt bevestigd (*cf.* het onderzoek van F. Spinnewijn, B. Van der Linden). Om die effecten maximaal te beperken lijkt het noodzakelijk dat wordt gezocht naar formules waarbij bijdragevermindering worden gekoppeld aan een reële netto-toename van het aantal arbeidsplaatsen;

— de netto-toename van de werkgelegenheid ten gevolge van dergelijke maatregelen veronderstelt een vervanging van kapitaal door arbeid, hetgeen aanpassingstermijnen vereist die zich over verscheidene jaren kunnen uitstrekken. Indien met deze vereiste geen rekening wordt gehouden bij het bepalen van de duur van de maatregelen, bestaat het risico dat het effect op de werkgelegenheid zeer zwak zal zijn, terwijl er toch een onmiddellijke weerslag is op de financiering van de sociale zekerheid.

Het Planbureau acht het illusoir dat een vermindering van de werkgeversbijdragen volledig kan worden gecompenseerd via zelffinanciering, dit wil zeggen een evenwaardige verhoging van de inkomsten verbonden aan nieuwe arbeidsplaatsen. Om een toename van de overheidstekorten te voorkomen moet derhalve een beroep worden gedaan op andere financieringsbronnen, waarbij de werkgelegenheid zomin mogelijk wordt benadeeld en ten minste een begrotingsneutraliteit *ex post* wordt gewaarborgd.

b) Maatregelen gericht op de verbetering van het concurrentievermogen

De stijging van de werkgelegenheid tengevolge van de invoering van de gezondheidsindex wordt door het Planbureau voor 1994 op 2 300 eenheden geraamd. De lopende ontvangsten in de sociale zekerheid dalen met 14,4 miljard tegenover de basissimulatie en de netto-financieringsbehoefte stijgt met 2,7 miljard. Dit brengt de kostprijs per arbeidsplaats op 1,2 miljoen frank of 0,8 arbeidsplaatsen per miljoen bijdragevermindering.

De netto-financieringsbehoefte van de gezamenlijke overheidsbesturen neemt toe met 4,9 miljard, aangezien de minderuitgaven van 22 miljard (ten gevolge van de vermindering van de sociale uitkeringen en van de loonmassa en door de daling van de prijzen) lager liggen dan de minderontvangsten ten bedrage van 26,9 miljard.

D) Standpunt van de werknemersorganisaties in de NAR en de CRB

De vertegenwoordigers van de werknemers waren in hun eerste bevindingen op basis van het verzamelde statistisch materiaal en de analyse van het Planbureau van oordeel dat de impact van de maatregelen in het Globaal Plan beperkt is, zeker wanneer men die vergelijkt met de kostprijs ervan voor de overheidsfinanciën en de sociale zekerheid. Zij leggen de oorzaak hiervan bij het feit dat een aantal bijdragevermindering niet gekoppeld zijn aan een verplichting inzake aanwervingen. Daarnaast wijzen zij op het grote verschil tussen de bruto- en de netto-resultaten van de maatregelen ten gevolge van de substitutie en de onverhoopte effecten die zich blijkbaar hebben voorgedaan.

Zij stellen voorts vast dat het Globaal Plan in 1994 ook een transfer tot gevolg had van de werknemers naar de ondernemingen, die wordt geraamd op 45 miljard frank. Uitgaande van

de vaststelling dat volgens het Planbureau ongeveer 11 000 arbeidsplaatsen werden gecreëerd betekent dit een kostprijs voor de werknemers van ongeveer 4,5 miljoen frank per arbeidsplaats.

De vertegenwoordigers van de werknemers achten het aangewezen dat dit transfermechanisme grondig wordt onderzocht om tot een algemene kosten-batenanalyse van de maatregelen te komen. Met name zou moeten worden nagegaan in welke mate de kostenverlagingen door de ondernemingen, naast de verhoging van de werkgelegenheid en de verbetering van de concurrentiepositie, werden aangewend voor andere doelstellingen zoals de verhoging van de rentabiliteit, investeringen of dividenden.

Naar hun mening zouden de bijdrageverminderingen moeten worden gekoppeld aan een controleerbare netto-groei van het aantal arbeidsplaatsen in de bedrijven, die een gevolg is van collectieve en individuele arbeidsherverdelende maatregelen vastgesteld bij CAO.

De werknemersorganisaties zijn, zoals het Planbureau, van oordeel dat het volstrekt illusoir is te geloven dat de bijdrageverminderingen voor de werkgevers leiden tot een mechanisme van zelffinanciering door het scheppen van arbeidsplaatsen. Zij moeten derhalve worden gecompenseerd, niet door besparingen in de sociale prestaties, maar door nieuwe inkomsten.

Alternatieve financieringsmechanismen zijn evenwel niet neutraal qua impact op de werkgelegenheid of de inkomensverdeling. De vertegenwoordigers van de werknemers pleiten dan ook voor financieringsbronnen die zo veel mogelijk in overeenstemming zijn met de doelstellingen inzake de creatie van werkgelegenheid en die bijdragen tot meer fiscale rechtvaardigheid.

E) Standpunt van de werkgevers

De vertegenwoordigers van de werkgevers tellen op basis van de analyse van het Planbureau vast de maatregelen een stap in de goede richting zijn en een positief effect hebben op de werkgelegenheid en het concurrentievermogen.

Zij menen evenwel dat de studie van het Planbureau onvoldoende aangeeft wat voor de diverse maatregelen het werkgelegenheidseffect op lange termijn is:

— de berekeningen van het Planbureau zijn alleen het resultaat van een simulatie en geen beoordeling *ex post* van de uiteindelijke weerslag van het globaal plan. De koppeling *ex ante* van de transfer van 45 miljard aan 11 000 nieuwe arbeidsplaatsen achten zij zinloos omdat dit bedrag voor de helft voortvloeit uit de gezondheidsindex en omdat in juli 1995 niemand kon zeggen wat de uiteindelijke weerslag van het Globaal Plan op de werkgelegenheid zou zijn, rekening houdend met alle positieve gevolgen *ex-post* voor de Belgische economie in haar geheel;

— de onderzoeksperiode was te kort om een zicht te krijgen op de structurele effecten van de maatregelen, hoewel alleen die volgens het Planbureau belangrijk zijn voor de economische dynamiek en derhalve ook voor de werkgelegenheid;

— ook het effect van het Globaal Plan op de overheidsfinanciën is onzeker bij gebrek aan een evaluatie op redelijke termijn;

— bepaalde positieve gevolgen van het Globaal Plan, zoals de verbetering van het investeringsklimaat komen niet tot uiting in de analyse;

— tenslotte ontbreekt een algemene beoordeling van de maatregelen in hun onderlinge samenhang. Een analyse van de OESO brengt aan het licht dat ook op de vraag moet

worden ingespeeld om de langdurige werkloosheid op efficiënte wijze aan te pakken. Dit vergt een actief werkgelegenheidsbeleid en maatregelen gericht op opleiding, twee zaken die in het Globaal Plan onvoldoende aan bod komen.

De werkgeversvertegenwoordigers zijn voorts van oordeel dat het substitutiefenomeen tussen ondernemingen en sectoren nader moet worden onderzocht. Zij merken op dat het positieve resultaat van de bijdragevermindering op lage lonen, een indicatie geeft van de gevolgen die een recurrente vermindering van de loonkosten zou den hebben op de werkgelegenheid. België behoudt ter zake een handicap tegenover zijn belangrijkste handelspartners.

De werkgeversorganisaties dringen er voorts op aan dat het resultaat van sommige maatregelen niet alleen wordt beoordeeld in het licht van de netto-werkgelegenheidscreatie, maar ook in termen van consolidatie of vrijwaring van de bestaande werkgelegenheid.

Meer dan het Planbureau zijn zij van oordeel dat de vermindering van de loonkosten in aanzienlijke mate kan bijdragen tot een stijging van de werkgelegenheid, maar dit vereist volgens hem dat de financiering hiervan gebeurt via besparingen in de sociale zekerheid.

Zij beamen dat de micro- en macro-economische gevolgen van werkgelegenheidsmaatregelen moeten worden onderzocht, maar kunnen niet aanvaarden dat hierbij een netto-werkgelegenheidseffect in de ondernemingen wordt geëist. Een dergelijke eis houdt immers geen rekening met het feit dat werkgelegenheid het resultaat is van een geheel van factoren. Overigens is hij niet verzoenbaar met de praktijk in de ondernemingen.

De vertegenwoordigers van de werkgevers onderstrepen ten slotte dat de maatregelen dermate complex en talrijk zijn dat hun positieve weerslag op de werkgelegenheid eronder lijdt.

Bijlage I: Kort overzicht van de werkloosheidsreglementering

Het koninklijk besluit van 25 november 1991 vormt de kern van de Belgische werkloosheidsreglementering(1). Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste voorwaarden die moeten worden vervuld om werkloosheidsuitkeringen te bekomen.

A. Geleverde arbeidsprestaties

De werkloze moet bewijzen dat hij in de periode die zijn aanvraag voorafgaat voldoende arbeidsdagen gepresteerd heeft (Art. 30). De referteperiode evenals het aantal vereiste arbeidsdagen verschilt naar gelang van de leeftijd(2). Schoolverlaters kunnen, onder bepaalde voorwaarden, recht op uitkeringen bekomen zonder dat hier arbeidsprestaties tegenover staan(3).

B. Andere voorwaarden

Afwezigheid van loon en werk (Art. 44-51)

De aanvrager mag voor zichzelf geen arbeid verrichten tenzij wanneer die beperkt is tot het gewone beheer van het eigen bezit. Hij mag evenmin arbeid verrichten voor een derde waarvoor hij een loon of enig materieel voordeel ontvangt. Tot bewijs van het tegendeel wordt elke arbeid verricht voor een derde, geacht een loon of een materieel voordeel op te leveren.

Onvrijwillig werkloos zijn (Art. 44)

Niet onvrijwillige werkloosheid kan het gevolg zijn van:

— het verlaten van een passende dienstbetrekking zonder wettige reden. Sanctie: uitsluiting gedurende minimum 26 en maximum 52 weken.

— weigering van een passende betrekking. Sanctie: idem.

— ontslag te wijten aan een fout van de werknemer. Sanctie: uitsluiting van het recht op uitkeringen gedurende minimum 8 en maximum 52 weken.

Beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (Art. 56)

De werkloze moet bereid zijn iedere passende betrekking te aanvaarden.

Bij de beoordeling of een bepaalde betrekking al dan niet passend, wordt o.a. rekening gehouden met het aangeleerde beroep, de bezoldiging, de duur van de gewone dagelijkse afwezigheid uit de gewone verblijfplaats (maximum 12 uur), de dagelijkse duur van de verplaatsing (maximum 4 uur) en het gemiddeld wekelijks aantal arbeidsuren.

---

(1) De werkloosheidsreglementering werd in 1996 op verschillende vlakken gewijzigd, o.a. in het kader van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid. Voor een overzicht, zie het jaarverslag van de RVA, blz. 75 e.v.

(2) — minder dan 36 jaar: 312 dagen in 18 maanden
— 36 tot 49 jaar: 468 dagen in 27 maanden
— 50 en meer: 624 dagen in 36 maanden

(3) — minder dan 18 jaar: 155 dagen wachttijd
— 18 tot 25 jaar: 233 dagen
— 26 jaar en ouder: 310 dagen

Ingeschreven zijn en blijven als werkzoekende (Art. 58)

Arbeidsgeschikt zijn (Art. 60-61)

De leeftijdsvoorwaarden vervullen (Art. 63-65)

In België verblijven (Art. 66)

Voldoen aan de wetgeving die betrekking heeft op de vreemdelingen en deze die betrekking heeft op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten (Art. 69)

Zich aan controle onderwerpen (Art. 70 en 71)

In beginsel gebeurt de controle 2 maal per maand. Een aantal categorieën van werklozen, bijvoorbeeld die ouder dan vijftig jaar, dient zich slechts één maal per maand voor controle aan te melden.

Niet abnormaal langdurig werkloos zijn (zie verder bespreking van Art. 80).

C. Hoogte van de uitkeringen

Er zijn drie categorieën:

1) werknemer met gezinslast (Art. 110). Een gezinshoofd ontvangt 60% van het (begrensde) gemiddelde dagloon.

2) alleenwonende werknemer (Art. 110, § 2). Deze categorie ontvangt gedurende de eerste 12 maanden 60% van het gemiddelde dagloon en nadien 42%.

3) samenwonende werknemer (Art. 110, § 3). Deze werknemer ontvangt gedurende de eerste 12 maanden 55%. In de daaropvolgende periode van zes maanden (verlengd met drie maanden per gewerkt jaar): 35%. Nadien volgt een forfaitair bedrag(1).

---

(1) 492 frank per dag (1 mei 1996).

Bijlage II : Samenvattende tabel van de recente regeringsmaatregelen inzake werkgelegenheid (1)

Pijlers + Maatregelen	Wettelijke of reglementaire basis	Toegepaste techniek	Bruto effect
I. VERMINDERING VAN DE ARBEIDSKOST			
1. Loonmatiging . . .	Wet 26.7.1996 - BS 1.8.1996 KB 20.12.1996 - BS 31.12.1996	Actie op het loon	
2. Lage lonen	Wet 22.12.1995 - BS 30.12.1995	Vermindering van sociale bijdragen	800 000 werknemers
3. Maribel	In circuit: ministerraad 28.2.1997	Vermindering van sociale bijdragen	770 000 arbeiders
4. Plus-Eén-Plan, Plus-Twee-Plan, Plus-Drie-Plan	KB - 14.3.1997	Vermindering van sociale bijdragen	14 759 werknemers (2e trim. 1996)
II. HERVERDELING VAN DE ARBEID			
A. REORGANISATIE VAN DE ARBEIDSTIJD			
Collectieve maatregelen			
5. Tewerkstellings-akkoorden	Wet 26.7.1996 - BS 1.8.1996 KB 24.2.1997 - BS 11.3.1997	Vermindering van sociale bijdragen	101 000 werknemers (2e trim. 1996)
6. Tegemoetkoming voor bijkomende tewerkstelling . . .	Wet 26.7.1996 - BS 1.8.1996 KB 24.2.1997 - BS 11.3.1997 KB in circuit: ministerraad 21.3.1996	Vermindering van sociale bijdragen	—
7. Vermindering van de arbeidsduur in ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering . . .	Wet 26.7.1996 - BS 1.8.1996 KB 24.2.1997 - BS 11.3.1997 KB in circuit: ministerraad 21.3.1996	Vermindering van sociale bijdragen	—
NB: Bedrijfsplannen			
Individuele maatregelen			
8. Deeltijdse arbeid . .			532 042 deeltijdse werknemers in 1996
— inkomensgarantie-uitkering	KB 13.12.1996 - BS 31.12.1996	Activering van de werkloos-heidsuitkeringen	
— recht na deeltijdse loopbaanon-derbreking	In circuit: ministerraad 21.2.1997	Arbeidsrecht	
— pensioenstatuut	In circuit: ministerraad 28.2.1997	Rechten inzake sociale zekerheid	
9. Loopbaanonder-breking	KB 6.2.1997 - BS 18.2.1997 KB - 14.3.1997	Arbeidsrecht Sociale zekerheid Vermindering sociale bijdragen	49 872 werknemers in 1996

(1) Bijlage bij de regeringsmededeling van 25 maart 1997.

Pijlers + Maatregelen	Wettelijke of reglementaire basis	Toegepaste techniek	Bruto effect
10. Halftijds brugpensioen	KB 27.1.1997 - BS 13.12.1997 KB - 14.3.1997	Arbeidsrecht Sociale zekerheid Vermindering sociale bijdragen	—
B. SOEPELER ARBEIDSORGANISATIE			
11. Interimarbeid . . .	Wet 26.7.1997 - BS 1.8.1996	Arbeidsrecht	—
12. Annualisering van de arbeidstijd	Wet 26.7.1997 - BS 1.8.1996	Arbeidsrecht	—
13. Deeltijdse arbeid-Werkrooster - Kennisgeving . . .	Wet 26.7.1997 - BS 1.8.1996	Arbeidsrecht	
C. VEREENVOUDIGING ADMINISTRATIEVE FORMALITEITEN			
14. Sociale identiteitskaart	KB 18.12.1997 - BS 7.2.1997	Sociale Wetgeving	
III. INSCHAKELINGVAN DOELGROEPEN			
15. EWE-contracten . .	KB 27.1.1997 - BS 28.2.1997	Actie op het loon Activering van de werkloosheidsuitkeringen Arbeidsrecht	21 100 stagiairs in 1997
16. Begeleidingsplan . .	KB 27.1.1997 - BS 13.2.1997	Sociale bijdrage Begeleiding + opleiding	
17. Voordeelbanenplan .	Wet 26.7.1996 - BS 1.8.1996 KB 23.12.96 - BS 31.12.1996	Vermindering sociale bijdragen	
18. Aanwerving van bestaansminimumtrekkers	KB 28.5.1996 - BS 16.7.1996	Vermindering van sociale bijdragen	
19. Beschutte werkplaatsen	CAO 43 sexies	Actie op het loon	
IV. ONTWIKKELING VAN NIEUWE ARBEIDSMARKTEN			
20. Sociale Maribel . .	Wet 22.12.1995 - BS 30.12.1995 KB 5.2.1997 - BS 27.2.1997	Vermindering sociale bijdragen	
21. PWA	KB 13.12.1996 - BS 31.12.1996	Activering van de werkloosheidsuitkeringen	
22. Doorstromingsprogramma's . . .	KB 14.11.1996 - BS 31.12.1996	Activering van de werkloosheidsuitkeringen Vermindering sociale bijdragen	
22. Vennootschappen met sociaal oogmerk .	KB 15.7.1996 - BS 20.8.1996	Vermindering sociale bijdragen	
24. Inschakelingsbedrijven	KB 30.3.1995 - BS 11.4.1995	Vermindering sociale bijdragen	
25. Lening aan werklozen die zich vestigen als zelfstandige . .	KB en MB 17.2.1997 - BS 25.2.1997	Activering van de werkloosheidsuitkeringen	16 841 toegekende leningen op 31.12.1996

Pijlers + Maatregelen	Wettelijke of reglementaire basis	Toegepaste techniek	Bruto effect
26. Dienstencheques . .	Ministerraad 1.10.1996 Nog uit te voeren		
V. OPLEIDING			
27. Betaald educatief verlof	KB 27.1.1997 - BS 13.2.1997	Sociale bijdrage Arbeidsrecht	
28. Hervatten studies door werklozen . .	KB 22.11.1995 - BS 8.12.1995	Activering van de werkloosheidsuitkeringen	
EVALUATIE			
29. Sociale balans . . .	Wet 22.12.1995 - BS 30.12.1995 KB 4.8.1996 - BS 30.8.1996	Evaluatie	
30. Hoge Raad voor de werkgelegenheid . .	Wet 22.12.1995 - BS 30.12.1995 KB 24.9.1996 - BS 4.10.1996 KB 8.10.1996 - BS 22.10.96	Evaluatie	

51.330 — E. Guyot, s. a., Bruxelles

Bijlage III: Lijst van de hoorzittingen

26 oktober 1995: Hoorzitting met vertegenwoordigers van de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Federaal Planbureau

— de heer P. Maeter, secretaris van de Nationale Arbeidsraad
— de heer L. Denayer, secretaris van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
— de heer H. Bogaert, commissaris van het Plan en de heer L. Masure, attaché, bij het Federaal Planbureau

13 februari 1996: Hoorzitting met de heer K. Baeck, administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

28 februari 1996: Hoorzitting met de voorzitter en leden van de Nationale Administratieve Commissie

— de heer E. Stassijns, raadsheer bij het Hof van Beroep te Gent, voorzitter
— de heer R. Nockels, CSC
— de heer I. Van Damme, VBO
— de heer S. Baert, vertegenwoordiger van de minister van Tewerkstelling en Arbeid

28 februari 1996: Hoorzitting met vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties

— ACV: mevrouw M. Geerts
— ACLVB: mevrouw A. De Kinder
— FGTB: de heer R. Piette

28 februari 1996: Hoorzitting met de heer J. Van Holm, VBO

28 februari 1996: Hoorzitting met de heer H. De Witte, projectieleider aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) van de Katholieke Universiteit Leuven

12 maart 1996: Hoorzitting met de heer I. Glorieux, docent sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel

12 maart 1996: Hoorzitting met de heer M. Alaluf, professor aan de «Université libre de Bruxelles»

9 en 14 januari 1997: Hoorzittingen met de heer M. Jadot, secretaris-generaal en de heer C. Deneve, directeur-generaal bij het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid

5 februari 1997: Hoorzitting met de heer B. Van der Linden van het «Institut de Recherches économiques et sociales» van de «Université catholique de Louvain»

5 februari 1997:	Hoorzitting met de heren H. De Witte en I. Nicaise van het HIVA
6 februari 1997:	Hoorzitting met mevrouw L. De Lathouwer van het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen (UFSIA)
19 februari 1997:	Hoorzitting met de heer M. Pierson, *general administrator, Directorate of Employment, Education and Social Affairs* OCDE
5 maart 1997:	Hoorzitting met de heer M. Weber, adviseur-generaal van financiën bij de Hoge Raad van Financiën
18 maart 1997:	Hoorzitting met de heer A. Chapman, *chef de secteur pour l'analyse de l'Emploi à la Commission européenne,* DG 5, Werkgelegenheid, Industriële Betrekkingen en Sociale Zaken
16 april 1997:	Hoorzitting met mevrouw M. Smet, minister van Tewerkstelling en Arbeid
23 april 1997:	Hoorzitting met de heer M. Hansenne, directeur-generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie

Bijlage IV: Lijst van de tabellen en grafieken

Tabellen

Tabel 1: Werkzoekenden zonder baan in % van de beroepsbevolking
Tabel 2: Aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid
Tabel 3: Werkloosheid naar duur (percentage van de beroepsbevolking)
Tabel 4: Volume uitkeringsgerechtigden op actieve leeftijd in % van het aantal werkenden (in voltijdse equivalenten) 1992
Tabel 5: Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (1993-1996)
Tabel 6: Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (1975-1995)
Tabel 7: Scholingsniveau van langdurig uitkeringsgerechtigde voltijdse werklozen (twee jaar werkloos) naar geslacht en van alle UVW, juni 1996
Tabel 8: Verdeling volgens inactiviteitsduur en geslacht van de werkzoekende UVW in 1996
Tabel 9: Verdeling volgens inactiviteitsduur en geslacht van de werkzoekende UVW in 1996
Tabel 10: De werkloosheidsduur volgens geslacht in % — 1995
Tabel 11: Totale werkloosheidsgraad en aandeel van de langdurige werkloosheid
Tabel 12: Maandelijkse stromen in en uit de werkloosheid en de langdurige werkloosheid
Tabel 13: RVA — Beslissingen 1995, 1996, verschil 1995-1996 (met uitzondering van betwiste zaken)
Tabel 14: RVA — Beslissingen 1995, 1996, verschil 1995-1996 (betwistingen)
Tabel 15: Schorsingen wegens langdurige werkloosheid 1995, 1996, verschil 1995-1996
Tabel 16: Aantal schorsingen wegens langdurige werkloosheid per gewest
Tabel 17: Uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekenden en geschorsten wegens abnormaal lange duur van de werkloosheid per geslacht en per jaar
Tabel 18: Grensoverschrijding abnormaal langdurige werkloosheid, regio met minimumgrens en maximumgrens naar leeftijd voor vrouwen
Tabel 19: Raming van de overheidsuitgaven voor de arbeidsmarkt (in miljard frank)
Tabel 20: Raming van de overheidsuitgaven voor de arbeidsmarkt (in % van het BBP)
Tabel 21: Actieve uitgaven in % van het BBP — 1994
Tabel 22: Instroom in de werkloosheid en graad van langdurige werkloosheid
Tabel 23: Aandelen van de instroom die de werkloosheid hebben verlaten binnen 6, 12 en 24 maanden
Tabel 24: Kansen om de werkloosheid te verlaten vóór de eerste, de derde, de zesde en de twaalfde maand
Tabel 25: Totale groep gesanctioneerde werklozen, situatie 1, 3 en 9 maanden na de sanctie (N = 2 445)
Tabel 26: Percentage tewerkgestelden opgesplitst volgens aard van de sanctie en deeltijdse of volledige werkloosheid, situatie 1, 3 en 9 maanden na de sanctie
Tabel 27: Netto-vervangingsratio's bij langdurige werkloosheid voor lage lonen naar gezinssituatie, zonder woonkosten en kinderopvangkosten

Tabel 28: Netto-vervangingsratio's bij langdurige werkloosheid voor lage lonen naar gezinssituatie, na woonkosten en kinderopvangkosten

Tabel 29: Opbrengst van deeltijds werken aan een laag inkomen voor een langdurige werkloze tweeverdiener (forfaitaire uitkering) in % van het gezinsinkomen, bij deeltijdse tewerkstelling, België, 1994 (na woonkosten, kinderopvangkosten en fiscale effecten).

Tabel 30: Uitgaveniveaus voor werkloosheidsregelingen (werkloosheidsuitkeringen en vervroegde uittrederegelingen) in % van het BBP, 1995

Tabel 31: Arbeidsindicatoren in welvaartsstaten, 1995

Tabel 32: Armoederisico's bij tewerkstelling en niet-tewerkstelling (actieve bevolking 16-64 jaar), begin jaren negentig

Tabel 33: Impact van sociale zekerheidsuitkeringen op de armoede bij de actieve bevolking (reductie pretransfer armoedekloof door inzet transfers), jaren negentig

Tabel 34: Armoederisico's voor gezinnen met en zonder vervangingsuitkering naar eenverdienerschap en meerverdienerschap, België 1992

Tabel 35: Simulatieresultaten van een integrale en partiële Nederlandse uitkeringslogica voor werklozen: generositeit, kostprijs en doelmatigheid, België 1992

Tabel 36: Percentage bestaansminimumtrekkers opgesplitst volgens aard van de sanctie en deeltijdse of volledige werkloosheid, situatie 1, 3 en 9 maanden na de sanctie

Tabel 37: Groei van het BBP en de werkgelegenheid

Grafieken

Grafiek 1: Evolutie tussen 1987 en 1996 van de langdurige werkloosheid (meer dan 2 jaar) en van de werkloosheidsgraad

Grafiek 2: Tewerkgestelde en niet-tewerkgestelde mannen, 15 tot 64 jaar, volgens gezinsgrootte, 1995

Grafiek 3: Werkloze en langdurig werkloze mannen en vrouwen, 15 tot 64 jaar, die alleen wonen, 1995

Grafiek 4: Aandeel van de langdurige werkloosheid (meer dan 1 jaar) en werkloosheidsgraad (percentages)

Grafiek 5: Graad van totale werkloosheid en van langdurige werkloosheid in de Europese Unie tussen 1986 en 1995

Grafiek 6: Graad van totale werkloosheid en langdurige werkloosheid bij mannen in de Unie, 1986, 1991 en 1995

Grafiek 7: Graad van totale werkloosheid en langdurige werkloosheid bij vrouwen in de Unie, 1986, 1991 en 1995

Grafiek 8: Totale en langdurige werkloosheidsgraden en wijziging van het BBP en totale werkgelegenheid in de EU 12, 1983-1995

Grafiek 9: Totale en langdurige werkloosheidsgraden en wijziging in het BBP en in de totale werkgelegenheid, België, 1983-1995

Grafiek 10: Werkloosheid en langdurige werkloosheid in de EU, 1995

Grafiek 11: Overzicht sancties wegens omstandigheden, andere dan abnormaal langdurige werkloosheid en weigering wegens onvoldoende arbeid, studies of de aard van het ingediende dossier

Grafiek 12: Aantal uitsluitingen wegens abnormaal langdurige werkloosheid: evolutie in verhouding tot het aantal volledige uitkeringsgerechtigde werklozen

Grafiek 13: Uitgaven voor werkloosheidsvergoeding in % van het BBP en werkloosheidsgraden — 1994

Grafiek 14: Netto-vervangingsratio's bij kortdurige en langdurige werkloosheid (na netto-woonkosten)

Grafiek 15: Bestaansminimum en financiële val

Grafiek 16: Tewerkstellingsgraad en armoede onder de actieve bevolking, 16-64 jaar

Grafiek 17: Armoede en sociale uitgaven

Grafiek 18: Armoede en werkloosheid

Grafiek 19: Armoede en langdurige werkloosheid

Grafiek 20: Armoede en lage lonen