

HOGE RAAD VAN FINANCIEN

*KARAKTERISTIEKEN EN MOGELIJKE OORZAKEN
VAN DE LANGDURIGE WERKLOOSHEID IN BELGIE (*)*

JUNI 1995

() Vertaling*

HOGE RAAD VAN FINANCIEN

*KARAKTERISTIEKEN EN MOGELIJKE OORZAKEN
VAN DE LANGDURIGE WERKLOOSHEID IN BELGIE (*)*

JUNI 1995

() Vertaling*

INLEIDENDE OPMERKINGEN

Onderhavig document is de analytische basis die tot richtsnoer dient voor het "Advies van de Hoge Raad van Financiën betreffende de langdurige werkloosheid en het stelsel van werkloosheidsvergoedingen".

Het omvat twee delen.

In het eerste, beschrijvende deel, tracht men de realiteit van de langdurige werkloosheid te omschrijven : door de evaluatie van de omvang ervan, rekening houdend met de verschillende statistische problemen die dit met zich meebrengt, en door een overzicht te geven van de voornaamste karakteristieken ervan.

Het tweede deel is meer analytisch.

De Minister van Financiën heeft de Raad gevraagd meer in het bijzonder de eventuele verbanden te onderzoeken tussen de financiële karakteristieken van het stelsel van de werkloosheidsvergoedingen en de "viscositeit" ervan. Dat probleem wordt in eerste instantie op de meest directe wijze (II.1) behandeld. Aldus wordt aandacht besteed aan bijvoorbeeld de parameters van de "vrijgevigheid" van het werkloosheidsstelsel (niveau van de vergoedingen, duur, ... enz.).

In de loop van deze analyse komt men ertoe de talrijke, min of meer sterke en directe, verbanden te vermelden die bestaan tussen enerzijds de configuratie van het vergoedingsstelsel en anderzijds de arbeidskosten, de actieve vormen van werkgelegenheidsbeleid, het loonvormingsproces, de werkzekerheid en de bescherming ervan (II.2.).

Vervolgens worden die diverse aspecten van het functioneren van de arbeidsmarkt, waarvan de invloed op de langdurige werkloosheid min of meer sterk verweven is met de invloed van het vergoedingsstelsel, een voor een behandeld (II.3 tot II.6).

Zoals in de twee andere adviezen die de Raad reeds uitbracht in verband met de problematiek van de arbeidsmarkt wordt voor verschillende punten een vergelijking gemaakt tussen de Belgische realiteit en de toestand in Duitsland, Frankrijk en Nederland.

Wij zijn er ons van bewust dat in dit geval deze vergelijking in bepaalde opzichten weinig verhelderend en te restrictief kan zijn en niet kan dienen als absolute referentie. Onze buurlanden worden immers geconfronteerd met bepaalde problemen die ook onze problemen zijn. Soms wordt dan ook verwezen naar het voorbeeld in andere landen. Maar vooral wordt men ertoe gebracht na te denken over de problemen op zich, buiten elke externe, normatieve referentie.

INHOUDSTABEL

Inleidende opmerkingen

I.	Omvang en karakteristieken van de langdurige werkloosheid in België	4
	1. Definitie van de langdurige werkloosheid	4
	2. Belgische statistische bronnen inzake werkloosheid	4
	2.1. <i>RVA en enquête over de werkkrachten: verschillen in het opmaken van Belgische statistieken</i>	4
	2.2. <i>Internationale vergelijking</i>	7
	3. Evolutie van de Belgische specificiteit in de tijd	9
	4. Karakteristieken van het bestand langdurige werkloosheid in België	10
	4.1. <i>Totale werkloosheid en langdurige werkloosheid</i>	10
	4.2. <i>Specificiteit van de Belgische werkloosheid in functie van haar duur</i>	12
	4.3. <i>Langdurige werkloosheid en leeftijd</i>	14
	4.4. <i>Belangrijkheid van de vrouwelijke langdurige werkloosheid</i>	16
	4.5. <i>Invloed van de opleiding op de werkloosheidsduur</i>	21
	4.6. <i>Domein van voorbije activiteit van de werklozen</i>	24
	5. Benadering van de langdurige werkloosheid in termen van stromen	26
	5.1. <i>Elementen van internationale vergelijking</i>	27
	5.2. <i>Kenmerken van de in- en uitstroom van de werkloosheid in België</i>	28
	6. Synthese	32
II.	Enkele mogelijke verklaringen voor de omvang van de langdurige werkloosheid	35
	1. "Vrijgevigheid" van het vergoedingssysteem van de werkloosheid	35
	1.1. <i>Verwachte gevolgen van de werkloosheidsvergoeding</i>	36
	1.2. <i>De tewerkstellingsval</i>	39
	1.3. <i>Voorwaarden voor een optimale vergoeding</i>	40
	1.4. <i>Inbreng van de empirische analyses</i>	42
	1.5. <i>Relatieve vrijgevigheid van het Belgische werkloosheidsstelsel</i>	47
	1.6. <i>Vrijgevigheid van de vergoeding en viscositeit van de werkloosheid</i>	54

2.	Vele niet-onafhankelijke oorzaken	60
	Tussentijdse synthese	63
3.	Flexibiliteit, werkzekerheid en arbeidsbescherming	67
4.	Loonvormingsproces	77
	4.1. <i>Invloed van de werkloosheid op de loonontwikkeling</i>	78
	4.2. <i>Theorie van het efficiëntieloon</i>	79
	4.3. <i>Theorie van de insiders-outsiders</i>	80
	4.4. <i>Centralisatiegraad van de loononderhandelingen</i>	81
	4.5. <i>Theorie van de hysteresis en van de progressieve dekwalificatie</i>	84
5.	Actief beleid inzake arbeidsmarkt	87
	5.1. <i>Relatief belang van het actief beleid</i>	87
	5.2. <i>Creatie van en subsidies voor betrekkingen in openbare dienst</i>	91
	5.3. <i>Vorming</i>	92
	5.4. <i>Overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling</i>	97
	5.5. <i>Onaangepastheid van arbeidsvraag en -aanbod</i>	99
6.	Fiscale en parafiscale heffingen en arbeidskosten	104
7.	Synthese	108

I. Omvang en karakteristieken van de langdurige werkloosheid in België

1. Definitie van de langdurige werkloosheid

Op internationaal vlak is men het er over eens dat de langdurig werklozen degenen zijn die langer dan twaalf maanden werkloos zijn.

Het begrip "langdurig" kan verschillen van land tot land of doorheen de tijd. Thans leidt de groeiende scherpste van het probleem van de langdurige werkloosheid in talrijke landen tot relativering : een periode van werkloosheid van zes maanden bijvoorbeeld, wordt niet meer als langdurig beschouwd, daar talrijke personen langer zonder werk blijven.

Subjectief kan "langdurig" eveneens op verschillende manieren worden beschouwd : één jaar kan zeer lang lijken voor een jonge afgestudeerde, maar minder "abnormaal" voor een vijftigjarige arbeider.

2. Belgische statistische bronnen inzake werkloosheid

2.1 RVA en enquête over de werkkrachten : verschillen in het opmaken van Belgische statistieken

In België komen de statistieken van de werkloosheid, opgesplitst volgens activiteitsduur, uit twee bronnen : de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, enerzijds en het Nationaal Instituut voor de Statistiek (enquête over de werkkrachten), anderzijds.

1° Voor de RVA is het centraal begrip dat van de "werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze", genomen uit de registers van de werkloosheidsverzekering. Dat begrip is niet exhaustief inzake werkloosheid en, inzonderheid, langdurig werklozen.

De regel voor de RVA sedert 1987 is het terug op nul brengen van de teller van de werkloosheidsduur, bij de terugkeer naar de werkloosheid, na een periode van ten minste drie maanden tewerkstelling (voltijds of deeltijds), ziekte, gevangenschap of vrijstelling van inschrijving als werkzoekende. Aan te stippen valt dat het begrip "tewerkstelling" alle arbeidsvormen van het plan tot opslorping van de werkloosheid (BTK, DAC, GCP, enz...), de deeltijdse tewerkstelling om te ontsnappen aan de werkloosheid, de beroepsopleidingen en de militaire dienst, omvat.

De gegevens betreffende de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen houden uiteraard geen rekening met de niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, noch met werklozen die zijn vrijgesteld om naar werk te zoeken wegens sociale of leeftijdsredenen. Welnu, die laatste categorieën kenden een belangrijke ontwikkeling, vooral op het einde van de jaren 80 (Tabel 1).

Tabel 1
Werkzoekende en niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW)

op 30 juni	werkzoekende UVW	oudere, niet werkzoekende UVW	UVW, vrijgesteld werkzoekend te zijn om sociale of fami- liale redenen
1984	494.270
1985	455.530	38.284	...
1986	431.006	59.003	1.299
1987	424.390	65.801	2.731
1988	385.731	70.660	8.272
1989	348.626	72.841	21.395
1990	331.767	71.683	36.274
1991	352.337	74.192	44.075
1992	394.670	74.119	41.020
1993	461.232	74.667	24.644
1994	496.523	73.767	17.381

Bronnen : - Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, december 1993,
De actieve bevolking op 30 juni 1992.
- Jaarverslagen van de RVA 1993 en 1994.

Als men de al dan niet werkzoekenden, al dan niet uitkeringsgerechtigde UVW's optelt, verkrijgt men een aantal werklozen dat nogal ruim gedefinieerd is, maar met dubbelzinnig statuut : in welke mate moeten immers oudere werklozen die nooit meer op de arbeidsmarkt zullen terugkomen, nog worden beschouwd als langdurig werklozen ? Zijn ze niet eerder gelijk te stellen met bruggepensioneerden ?

2° De enquêtes over de werkkrachten trachten een "actiever" begrip van de werkloze te omschrijven. Zij verwijzen naar de definitie van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) volgens welk moet worden beschouwd als werkloze elke actieve die effectief op zoek is naar werk en die onmiddellijk beschikbaar is. De evaluatie van de werkelijkheid van het zoeken blijft nochtans delicaat en de meetcriteria variëren in tijd en ruimte, en zijn zelfs aleatoir. Zo kan men er bijvoorbeeld op wijzen dat in de enquêtes, elk persoon, die ten minste een uur in een referentieweek is tewerkgesteld, wordt beschouwd als iemand die een baan heeft.

In de enquêtes over de werkkrachten worden de getelde personen niet noodzakelijk vergoed door het werkloosheidssysteem. De enquête moet bijvoorbeeld in principe eveneens betrekking hebben op groepen zoals de gerechtigden op het bestaansminimum, die geen uitkeringsgerechtigde volledig werklozen zijn en waar zich toch een langdurige werkloosheid concentreert. Bovendien mag men veronderstellen dat de ondervraagde werklozen niet vertrouwd zijn met de administratieve regels die "het op nul zetten van de teller van de werkloosheidsduur" beheersen. Het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat zij zich opnieuw beschouwen als werkloze van korte duur na een ziekte of een beroepsopleiding van drie maanden of meer.

Aan te stippen valt dat de per enquête berekende ratio's systematisch hoger zijn dan die welke voortvloeien uit RVA-statistieken. Het verschil is beduidend groter geworden tussen 1985 en 1989, alvorens te verminderen vanaf 1990. (1)

Tabel 2
Aandeel van de langdurige werkloosheid
in de totale werkloosheid (België)

		1980	1985*	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mannen en	EWK	n.d.	68,2	n.d.	73,0	n.d.	75,0	66,8	61,6	59,0	n.d.
Vrouwen	RVA	57,9	68,3	68,9	67,2	66,8	65,2	62,7	57,4	57,3	56,9

* invoering van het systeem van de oudere niet werkzoekende werklozen

Bronnen :- Eurostat, Enquête sur les forces de travail (EFT) (jaargemiddelde)
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) : uitkeringsgerechtigde volledig werklozen ingeschreven als werkzoekende (op 30 juni).

Naargelang men zich baseert op de enquêtes of op de inschrijvingen in het werkloosheidsregister, kan men dus resultaten verkrijgen die sterk verschillen. Dat is het geval bijvoorbeeld voor het jaar 1989 waar het aandeel langdurig werklozen in de totale werkloosheid 75 pct. belooft op grond van de enquête, en 65 pct. volgens de RVA. Het verkregen resultaat op grond van de RVA-statistieken onderschat ongetwijfeld, in sommige opzichten, het percentage van de sinds lang "niet-tewerkgestelden". Diezelfde statistieken en meer nog de enquêtes over de werkkrachten kunnen de omvang van de echte langdurig werkzoekenden eveneens overschatten. Wij komen daar nog op terug.

1 Diverse fenomenen, die soms tegenstrijdig zijn, hebben waarschijnlijk tot dat resultaat geleid : men kan het logisch vinden dat het verschil automatisch groter wordt als het werkloosheidspercentage (RVA) terugloopt, want het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen daalt en dus stijgt het aandeel werklozen (vooral langdurige) dat niet is opgenomen in de RVA-statistieken in percentage. Maar als de daling van het werkloosheidspercentage te wijten is aan de economische heropleving, wordt de instroom in de werkloosheid geringer en de minst oude werklozen zullen in principe als eerste terug worden tewerkgesteld, en dus zou het aandeel langdurig UVW binnen het totaal van de UVW moeten toenemen, ten minste in een eerste fase. Om tot het vastgestelde resultaat te komen moet men dus veronderstellen dat fenomenen van administratieve aard hebben gespeeld, waardoor het aantal geregistreerde langdurige UVW afneemt, zonder dat dat wordt omgezet in een wijziging, in de gepaste verhouding, van de antwoorden bij de enquêtes (EWK). Volgens Bruno Vanderlinden (*) kan de ontwikkeling van de vrijstellingen wegens leeftijd, sociale of familiale redenen ter zake een belangrijke rol spelen, (de laatste twee systemen zijn vandaag aan het verdwijnen).
(*) B. Vanderlinden, *Chomage de longue durée en Belgique : génèse, persistance et politiques*, Bulletin de l'IRES, nr. 164, februari 1993.

De vraag die men zich vandaag mag stellen is of op basis van die twee bronnen de toestand in België in vergelijking met zijn buurlanden atypisch is inzake langdurige werkloosheid.

2.2 Internationale vergelijking

Op het vlak van internationale vergelijking moet de nodige voorzichtigheid aan de dag worden gelegd : daar de aanvaarde regels van land tot land verschillen, maken de uitsluitend op de administratieve gegevens gebaseerde vergelijkingen weinig kans op geldigheid. De via enquêtes verkregen gegevens lenen zich meestal beter tot vergelijkingen, maar ook daar nog blijft er een gedeelte vrij aleatoir : bijvoorbeeld, de verschillen tussen landen inzake de weerhouden leeftijdsgroepen of, zoals wij zullen zien, de invloed van het vergoedingstelsel maken dat men slechts de grote niveauverschillen als betekenisvol moet beschouwen.

1° Op grond van de enquête-gegevens zit België inzake langdurige werkloosheid in een bepaald ongunstige positie in vergelijking met zijn buurlanden.

Tabel 3
Frequentie van de langdurige werkloosheid volgens enquêtegegevens (in percentage van de totale werkloosheid)

	1973	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992
België	37,9	44,8	61,6	n.d.	64,1	68,2	73,0	75,0	66,8	61,6	59,0
Duitsland	12,8	26,7	28,7	22,4	38,4	46,9	47,2	48,4	45,9	45,5	33,5
Frankrijk	21,7	26,6	30,3	33,4	39,6	43,8	44,6	43,7	39,7	38,7	36,1
Nederland	21,8	37,8	35,9	29,6	46,9	56,4	43,6	45,4	46,2	43,0	44,0

Bronnen : EC Economic Data book, september 1994.
Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail, éditions 1981 en 1983

2° Op grond van de gegevens afkomstig van de inschrijvingen in de tewerkstellingsbureaus, lijkt de positie van België eveneens af te wijken inzake langdurige werkloosheid.

Tabel 4
Frequentie van de langdurige werkloosheid volgens de inschrijvingen in de tewerkstellingsbureaus (in percentage van het totaal ingeschreven werklozen).

	1983	1989	1990	1991	1992	1993
België	62,8	65,2	62,7	57,4	57,3	56,9
Duitsland	28,5	31,4	29,7	28,3	26,6	...
Frankrijk
Nederland	43,7	56,7	57,4	55,1	50,5	46,8

Bron : OESO, Perspectives de l'emploi, juli 1994.

Uit de twee soorten statistieken blijkt dus dat de toestand van België bijzonder is in vergelijking met die van zijn buurlanden.

Nochtans kunnen zelfs de enquêtes, a priori relatief geharmoniseerd op Europees vlak, worden beïnvloed door institutionele factoren, die in mindere of meerdere mate de antwoorden op de vragen bepalen en een systematische fout invoeren in de internationale vergelijking.

Het werkloosheidsvergoedingssysteem is een gegeven dat van aard is de ongunstige positie van België te verscherpen. Ph. de Villé en B. Vanderlinden (2) noteren bijvoorbeeld : "l'octroi d'indemnités d'assurance-chômage en Belgique aux chômeurs de (très) longue durée les incite à demeurer inscrits comme demandeurs d'emploi. Dans les autres pays, le système d'assistance qui se substitue à l'assurance au-delà du seuil de durée exclut une part des chômeurs de longue durée du droit à l'indemnisation, et retire ainsi la première motivation à une inscription à l'office de placement. Dans la mesure où celle-ci n'ouvre que rarement l'accès à des offres d'emploi, ces personnes exclues ne verront plus l'intérêt de conserver leur statut de demandeur d'emploi et, à supposer que cette inscription était la seule manifestation de recherche d'un emploi, elles seront dorénavant recensées comme inactives".

De auteurs wijzen aldus op een fundamenteel probleem, zelfs als men ze niet naar de letter kan volgen. Voortaan volstaat inderdaad de loutere inschrijving als werkzoekende niet meer, in principe, om blijk te geven van een actief zoeken naar werk, zoals gevraagd door het IAB (maar, in sommige landen zou het eenvoudig lezen van krantenadvertenties al volstaan !?) Niettemin kan het werkloosheidsvergoedingssysteem naarmate het min of meer extensief is, al dan niet aanzetten tot het blijven op de arbeidsmarkt (al weze dit ten dele formeel), de "ontmoediging" afremmen of versnellen.

Als werklozen hun vergoeding verliezen mag men aannemen dat het percentage langdurig werkloosheid erdoor niet enkel in de administratieve statistieken wordt "verminderd", maar tevens in het kader van de enquêtes over de werkkrachten. Enerzijds, omdat in de administratieve gegevens de langdurig werklozen niet meer voorkomen (zelfs als zij worden vermeld door de enquêtes). Anderzijds, omdat niet-tewerkgestelden die niet werkelijk naar werk zoeken, de arbeidsmarkt volledig verlaten en niet meer in de enquêtes voorkomen... terwijl zij in België er best nog zouden kunnen worden in vermeld, want wegens hun vergoeding in het kader van het "normale" werkloosheidsstelsel, voelen ze zich nog altijd geïntegreerd in de arbeidsmarkt.

Het aanzienlijk verschil voor Duitsland tussen de percentages van de tabellen 3 en 4 illustreert duidelijk de omvang die de niet-vergoede werkloosheid kan aannemen.

2 Ph. de Villé en B. Vanderlinden, *Emploi et chômage en Belgique : dérive actuelle et tendances longues*, Reflets et perspective de la vie économique, februari 1994, pagina 19.

Vergeleken met België is het geval van Nederland daarentegen zeer verrassend : tegen alle verwachtingen in zijn de administratieve gegevens in dat land hoger dan de gegevens die voortvloeien uit enquêtes, ten minste voor de periode 1989-1993. Aan te stippen valt nog dat de twee percentages niet parallel verlopen (cfr. 1991-1992).

Het aldus vastgestelde fenomeen scheidt verwarring : betekent dit dat talrijke werklozen ingeschreven in de tewerkstellingsbureaus zich niet beschouwen als werkzoekenden (wat mogelijk is) en dat na antwoorden van een ontwapenende eerlijkheid, zij niet meer als dusdanig door de enquêtes worden beschouwd, hoewel zij wel zijn ingeschreven als werkzoekenden ?

Volgens de OESO zou de betrouwbaarheid van de Nederlandse administratieve statistieken inzake werkloosheid niet steeds bevredigend zijn geweest. Tot in 1988 in alle geval hadden een groot aantal personen die als werklozen waren ingeschreven in de Nederlandse openbare arbeidsvoorzieningsdienst, in werkelijkheid een baan. De ontdekking van dergelijke anomalieën bracht de autoriteiten ertoe nieuwe methodes aan te nemen in 1989, maar die laatste stelden nog tal van problemen (3).

Uit wat voorafgaat blijkt dus vooral dat de stevigheid van de statistische basis van onze analyse niet volledig betrouwbaar is. Maar ook reeds dat het verband "vergoedingssysteem-omvang van de langdurige werkloosheid" verre van eenvoudig is, en dat men dit niet mag herleiden tot het enkele luik "aanzetten tot het zoeken naar werk". Niettemin lijkt de specificiteit van België inzake langdurige werkloosheid niet te kunnen worden ontkend.

3. Evolutie van de Belgische specificiteit in de tijd

Is de bijzonderheid van België inzake langdurige werkloosheid in vergelijking met zijn buurlanden een recent fenomeen of eerder permanent van aard ? Heeft die steeds dezelfde intensiteit gehad ?

Het percentage langdurige werkloosheid (op basis EWK) bereikt een maximum (75%) in België in 1989. Dat percentage was steeds maar toegenomen in de loop van de jaren 80.

De frequentie van de langdurige werkloosheid (LDW) was tevens ongeveer op het maximum, in 1989, in de andere drie landen. Maar de geregistreerde percentages lagen beduidend lager (ongeveer 45 pct.).

Bij gebrek aan gegevens voor België in 1981, jaar dicht bij een laatste minimum, als men de evolutie tussen 1983 en 1989 vergelijkt, stelt men vast dat in België de stijging van het percentage LDW het sterkst is (+ 10,9 procentpunten), maar zij is nauwelijks belangrijker dan in Duitsland (+ 10); daarentegen is zij gering in Frankrijk (+ 4,1) en in Nederland ziet men een lichte daling (- 1,5). De aldus beschouwde periode is een periode van tendentiële vermindering van de totale

3 Cfr. bijvoorbeeld OCDE, Etudes économiques, Pays-Bas, 1990-91.

werkloosheid (behalve in Frankrijk); de instroom vermindert, en dus in principe het aandeel van de werklozen van korte duur.

Na 1989 vermindert het aandeel van de LDW opnieuw beduidend en even sterk in België als in Duitsland, geringer in Frankrijk, zeer weinig in Nederland.

Als resultaat van die bewegingen, als men de jaren 1983 tot 1992 vergelijkt, stelt men vast dat de relatieve posities van de vier landen nauwelijks zijn gewijzigd.

Als men wat verder in de tijd teruggaat, onder voorbehoud van een mogelijk nog minder stevig gevestigde vergelijkbaarheid van de gegevens, stelt men vast :

- dat in 1979 en 1991 het percentage LDW hetzelfde is in België : 61,6 pct. In de drie andere landen was het overeenstemmende percentage beduidend hoger in 91 dan in 79. De Belgische specificiteit bestaat, maar het probleem van LDW wordt veralgemeend;
- dat zelfs voor de eerste petroleumschok in 1973 het percentage LDW beduidend hoger was in België (37,9 pct) dan bij zijn drie partners.
Anderzijds stipt B. Vanderlinden (4) aan dat de langdurige werkloosheid een oud zeer is in België : men vindt percentages van de orde van 60 of 70 pct. in 1970 of in de zestiger jaren. Toen had dat probleem een gans andere aard : de werkloosheidsgraad is veel minder hoog en de LDW zijn vooral arbeidsongeschikt.

4. Karakteristieken van het bestand "langdurige werkloosheid" in België

4.1 Totale werkloosheid en langdurige werkloosheid

1° De toestand van België inzake totale werkloosheid is zeker verre van bevredigend, maar aan de hand van tabel 5 kan worden vastgesteld dat die niet atypisch is : men ziet bijvoorbeeld dat de positie van Frankrijk ongunstiger is sedert 1989, terwijl de cijfers voor Nederland relatief gelijk zijn aan de Belgische. Enkel Duitsland heeft aanzienlijk lagere percentages dan zijn buurlanden.

Inzake werkloosheidsgraad werd het hoogste punt bereikt in 1984 in België en in Duitsland en in 1983 in Nederland, terwijl in Frankrijk het maximum dat werd bereikt in 1987 werd overschreden in 1993.

Wij hebben gezien dat de maximumfrekwentie van de LDW later kwam.

Tabel 5
Gestandaardiseerde werkloosheidsgraad
(jaargemiddelden)

	1974	1979	1984	1989	1990	1991	1992	1993
België	2,3	7,0	12,5	8,6	7,6	7,5	8,2	9,4
Duitsland	1,8	2,7	7,1	5,6	4,8	5,2	6,0	7,0
Frankrijk	2,8	5,8	9,7	9,4	9,0	9,5	10,0	10,8
Nederland	2,9	5,7	11,6	8,5	7,5	7,1	7,2	8,8

Bronnen: Eurostat, Chômage mensuel, juni 1994.
OESO, Perspectives de l'emploi, juli 1990.

2° Heeft de frequentie van de langdurige werkloosheid de neiging de evolutie te volgen van de totale werkloosheidsgraad? Het antwoord daarop is niet triviaal.

In het algemeen wordt in aanmerking genomen dat de vermindering van het percentage langdurige werkloosheid met een bepaalde vertraging de daling van het werkloosheidspercentage volgt (cfr. voorbeeld (5)).

In het recente verleden werd dit feitelijk bevestigd, maar de vertraging in de daling van de LDW heeft niet dezelfde omvang in de verschillende landen: zeer belangrijk in België of in Duitsland (zowat 5 jaar tussen 1983-1984, hoogste punt van de werkloosheid en 1988-1989, begin van de daling van de relatieve omvang van de LDW), veel minder in Nederland (2 jaar ongeveer) en quasi nihil in Frankrijk.

B. Vanderlinden (6) stipt aan dat in 1988 en 1989, jaren van sterke groei van het BBP, de jaarlijkse uitstroompercentages van verscheidene categorieën van langdurige werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen daalden of stagneerden. Die evolutie brengt hem ertoe te denken dat het uitstroompercentage naar de werkgelegenheid van de langdurig werklozen gemiddeld terugliep in volle expansie, op een ogenblik waarop het totale werkloosheidscijfer sterk daalde.

Diverse oorzaken van dat fenomeen zijn denkbaar: ondoeltreffendheid van de langdurig werklozen bij het zoeken naar een baan, weinig aantrekkingskracht van die werklozen in de ogen van de werkgevers? Maar het probleem van de uitstroom van de LDW is ook niet even scherp voor alle sub-groepen van werklozen. Wij komen daar nog op terug.

5 N. Degimbe en F. Szabo, *Le chômage de longue durée : causes et conséquences*, Ministère de l'Emploi et du Travail, Regards sur le marché du travail, april 1990.

6 Bruno Vanderlinden, *Le chômage et sa durée en Belgique : une approche en termes de flux*, Bulletin de l'I.R.E.S., n°159, februari 1992.

4.2 Specificiteit van de Belgische werkloosheid in functie van haar duur

Is het enkel boven een hoge tijdsdrempel dat de Belgische werkloosheid een specificiteit verkrijgt ? Anders gezegd, indien de frequentie van een werkloosheidsduur van een jaar hoger is in België, wat is de toestand na 6 maanden of na twee jaar werkloosheid ?

Het antwoord op die vraag kan interessant zijn in het kader van de analyse van de oorzaken van de Belgische specificiteit en inzonderheid van de impact van het vergoedingsstelsel op de frequentie van de LDW.

Vastgesteld wordt (tabel 6) dat na 6 maanden de geringe omvang van de vroege uitstroom uit de werkloosheid in België flagrant is. In vergelijking met onze drie voornaamste partners, wordt het verschil van frequentie van de min of meer langdurige werkloosheid mettertijd groter, maar na 6 maanden reeds belooft het 15 tot 20 punten, om in bepaalde jaren, 25 tot 30 (of meer) procentpunten na 2 jaar te bereiken.

Ten aanzien van Duitsland en Nederland is na zes maanden de handicap van de vrouwen het duidelijkst. Hij wordt aanzienlijk groter met de tijd, in vergelijking met de drie buurlanden. Ten aanzien van Nederland en tot 1987 ten aanzien van Duitsland, lijkt de Belgische specificiteit voor de mannen in aanzienlijke mate verkregen van bij de eerste maanden werkloosheid.

Tabel 6
Frequentie van een duur van een zoektocht naar werk van ten minste 6 maanden onder de werklozen geteld door de enquêtes over de arbeidskrachten

percentage van het totaal van de "werkzoekenden"

	1985			1987			1988			1991		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T	M	V	T
België	80,2	86,7	84,1	85,8	88,2	87,3	84,5	88,9	87,2	72,8	80,5	77,5
Duitsland	68,0	65,5	66,8	61,1	67,7	64,2	68,1	65,5	66,7	64,9	60,1	62,6
Frankrijk	67,0	74,6	71,0	66,0	73,2	70,0	64,2	70,4	67,8	60,5	66,7	64,0
Nederland	75,7	75,4	75,6	65,2	63,7	64,4	67,9	62,5	65,1	63,9	54,4	58,8

M : mannen; V : vrouwen; T : totaal.

* Deze frequentie is niet precies gelijk aan die welke zou worden uitgedrukt in percentage van het totaal aantal werklozen, zelfs in de EWK. Sommige werklozen hebben immers reeds een betrekking gevonden en zullen effectief gaan werken.

Bron : Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail.

Frequentie van een duur van een zoektocht naar werk van ten minste een jaar onder de werklozen geteld door de enquêtes over de arbeidskrachten

percentage van het totaal van de "werkzoekenden"

	1985			1987			1988			1991		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T	M	V	T
België	64,2	72,6	69,2	72,2	76,1	74,6	74,5	76,9	76,0	59,4	65,2	63,0
Duitsland	49,6	46,0	47,9	47,2	49,2	48,1	52,3	46,0	49,0	49,3	42,0	45,8
Frankrijk	42,7	50,5	46,8	47,0	51,4	49,4	45,9	49,8	48,1	40,7	44,9	43,1
Nederland	61,5	54,9	58,7	50,7	41,3	45,7	55,1	43,5	49,1	52,3	36,8	43,9

M : mannen; V : vrouwen; T : totaal.

Bron : Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail.

Frequentie van een duur van een zoektocht naar werk van ten minste 2 jaar onder de werklozen geteld door de enquêtes over de arbeidskrachten

percentage van het totaal van de "werkzoekenden"

	1985			1987			1988			1991		
	M	V	T	M	V	T	M	V	T	M	V	T
België	46,0	56,9	52,5	53,5	58,8	56,7	62,2	63,2	62,8	46,1	51,7	49,5
Duitsland	30,4	24,8	27,7	31,4	30,6	31,0	35,2	27,4	31,2	32,2	24,1	28,3
Frankrijk	21,3	27,3	24,5	29,1	30,4	29,8	29,7	28,2	28,9	24,5	25,9	25,3
Nederland	43,2	31,8	38,4	34,6	25,2	29,6	41,9	27,3	34,3	39,0	20,8	29,2

M : mannen; V : vrouwen; T : totaal.

Bron : Eurostat, Enquêtes sur les forces de travail.

4.3 Langdurige werkloosheid en leeftijd

Uit onderstaande tabel blijkt duidelijk dat de duur van de werkloosheid sterk stijgt met de leeftijd van de werkloze.

Tabel 7
Verdeling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen volgens de leeftijd en de duur van inactiviteit op 30.6.1990 en 1993.

	1990			1993		
	Duur van inactiviteit					
	- dan 1 jaar	1 tot 2 jaar	meer dan 2 jaar	- dan 1 jaar	1 tot 2 jaar	meer dan 2 jaar
Leeftijdsgroepen						
- de 20 jaar	81,9	16,7	1,4	78,9	19,8	1,4
20 à 25 jaar	57,7	19,4	22,9	59,8	22,2	18,1
25 à 30 jaar	45,1	16,7	38,2	52,1	20,3	27,6
30 à 35 jaar	34,4	14,4	51,2	43,9	19,0	37,1
35 à 40 jaar	28,7	13,4	57,9	36,7	18,2	45,1
40 à 45 jaar	25,1	13,2	61,7	31,1	16,9	52,0
45 à 50 jaar	22,2	12,9	64,9	26,5	15,7	57,8
meer dan 50 jaar	23,4	19,3	57,3	25,1	18,4	56,5

Bronnen : RVA, Jaarlijkse telling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen ingeschreven op 30 juni 1990 en 1993.

Volgens het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1990, op.cit.) is het uitstroompercentage van de volledig werklozen des te meer te wijten aan de duur van de inactiviteit (en aan het opleidingsniveau) naarmate de leeftijd van de werkloze toeneemt. Men kan dat ten dele verklaren door het feit dat een werkgever er de voorkeur aan geeft een jonge langdurig werkloze aan te werven eerder dan een oudere, daar hij vlotter een opleiding op de werkplaats zal assimileren. Bovendien is een jonge langdurig werkloze misschien eerder geneigd een beroepsopleiding te volgen en van kwalificatie te veranderen dan een oudere werkloze met een "uitgesproken" beroepsverleden.

Bijgevolg is naarmate de leeftijd toeneemt het werkloosheidscijfer minder gevoelig voor een heropleving van de economische activiteit (7).

De oudste onder de werklozen (meer dan 50 jaar) kunnen overschakelen op diverse statuten (bruggpensioen, vervroegd pensioen, vrijstelling van het zoeken naar werk, invaliditeit in sommige landen) waardoor ze de administratieve statistieken inzake werkloosheid verlaten.

7 Cfr. De analyse van de periode 80-89, door Degimbe en Szabo, op.cit., p. 32-33.

Dat draagt ertoe bij dat de langdurige werkloosheid, evenals de werkloosheid in het algemeen, vooral de middelbare leeftijdsgroepen van 25 tot 45 jaar betreft.

Tabel 8
Opsplitsing van de totale werkloosheid volgens de leeftijd
(België)

Leeftijds- klassen	Totaal aantal werklozen				In % van totale werkloosheid			
	1983	1987	1990	1993	1983	1987	1990	1993
- 25 jaar	153.778	112.855	66.272	97.444	31,2	26,6	20	21,1
25 tot 44 jaar	227.944	240.968	194.084	266.460	46,4	56,8	58,5	57,8
+ 45 jaar	109.391	70.567	71.411	97.328	22,4	16,6	21,5	21,1
totaal	491.113	424.390	331.767	461.232	100	100	100	100

Bron : RVA, Jaarlijkse telling van de UVW ingeschreven op 30 juni 1983, 1987, 1990 en 1993.

Tabel 9
Opsplitsing van de langdurige werkloosheid volgens de leeftijd
(België)

Leeftijds- klassen	Totaal aantal langdurig werklozen				In % van totale langdurig werkloosheid			
	1983	1987	1990	1993	1983	1987	1990	1993
- 25 jaar	69.688	56.083	25.963	37.058	22,6	19,7	12,5	14,1
25 tot 44 jaar	153.040	174.860	126.973	153.145	49,6	61,3	61,0	58,4
+ 45 jaar	85.606	54.261	55.083	72.234	27,8	19,0	26,5	27,5
totaal	308.334	285.204	208.019	262.434	100	100	100	100

Bron : RVA, Jaarlijkse telling van de UVW ingeschreven op 30 juni 1983, 1987, 1990 en 1993.

Tussen 1983 en 1987, jaren waarin het verlaten van de arbeidsmarkt door oudere werklozen een sterke expansie kende, ziet men aldus de absolute en relatieve belangrijkheid van de meer dan 45-jarigen in de werkloosheid, en inzonderheid in de LDW, sterk dalen. Maar vervolgens stagneert of keert die beweging.

Het meest constante fenomeen tijdens de jaren 80 is dus de vermindering van de omvang van de werkloosheid en van de LDW, van de jongeren, hetzij dat zij de werkloosheid verlaten, hetzij dat zij ouder worden in de werkloosheid. Die evolutie was immers reeds waarneembaar tussen 1983 en 1987, toen de globale werkloosheid (inclusief de niet-werkzoekende oudere werklozen) niet afnam.

De structuur naar leeftijd van de LDW in België in 1987 verschilde niet veel van wat ze was in Frankrijk in 1988, volgens de gegevens verstrekt door de OESO

(Tabel 10). In Nederland was het aandeel van de meer dan 45-jarigen in de LDW iets meer verminderd, gevolg misschien van het Nederlands invaliditeitsstelsel. Men beschikt niet over gegevens voor Duitsland.

Tabel 10
Samenstelling van de langdurige werkloosheid
volgens de leeftijd

1988	- 25 jaar	25 - 44 jaar	+ 45 jaar
Frankrijk	17,3	60,8	21,8
Nederland	18,2	67,2	14,6

Bron : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juli 1992.

4.4 Belangrijkheid van de vrouwelijke langdurige werkloosheid

1° Statistische vergelijking van de mannelijke en vrouwelijke werkloosheid.

In België zijn de vrouwen meer dan de mannen getroffen door de langdurige werkloosheid. Dat blijkt uit de statistieken, ongeacht de bron waarop men zich baseert.

Tabel 11
Frequentie van de langdurige werkloosheid in België bij de mannen en vrouwen
volgens de enquête-gegevens
(in percentage van de totale vrouwelijke werkloosheid)
en van de inschrijvingen in de tewerkstellingsbureaus
(in percentage van het totaal van de in de
werkloosheid ingeschreven mannen en vrouwen)

	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993
EWK (*)								
Vrouwen	70,9	73,3	76,4	77,2	72,6	64,3	61,0	...
Mannen	60,3	64,6	72,7	74,7	66,3	57,5	56,3	...
RVA								
Vrouwen	68,7	72,0	71,5	67,4	65,1	60,1	60,6	60,3
Mannen	56,0	62,3	61,0	61,7	59,0	53,3	52,6	52,1
(*) Het is niet helemaal mogelijk de gegevens van tabel 2 te vinden aan de hand van de man-vrouw-statistieken vermeld in de tabellen 11 tot 14								

Bron : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juli 1990, 1992 en 1994.

Internationaal bestaat er op dat vlak geen gemeenschappelijke regel : in vele landen is het cijfer van de langdurige werkloosheid veel hoger voor de vrouwen

dan voor de mannen; maar het tegendeel is helemaal niet zeldzaam, zoals men bijvoorbeeld kan zien in het geval van Duitsland en Nederland.

Tabel 12
Frequentie van de langdurige werkloosheid in Duitsland, in Frankrijk en in Nederland, bij mannen en vrouwen, volgens enquête-gegevens (in percentage van de totale mannelijke of vrouwelijke werkloosheid)

	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993
Duitsland								
Vrouwen	37,7	46,1	49,2	45,9	43,4	42,0	30,6	
Mannen	40,7	49,6	47,3	52,3	49,0	48,9	37,0	
Frankrijk								
Vrouwen	44,8	50,5	47,6	45,6	40,2	39,3	38,1	36,4
Mannen	39,0	42,7	42,9	41,6	35,7	34,7	33,7	31,6
Nederland								
Vrouwen	50,7	56,7	41,3	44,0	42,4	36,7	41,6	
Mannen	50,3	63,5	50,6	56,3	55,5	50,2	47,0	

Bron : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juli 1990, 1992 en 1994.

In totaal belangrijker dan in de andere drie landen is de frequentie van de LDW in België hoger, zowel voor de mannen als voor de vrouwen. Maar als men het jaar 1992 als referentie neemt stelt men vast dat de frequentie van de vrouwelijke LDW 61 pct. was of 30 pct. hoger dan in Duitsland, waar zij het zwakste was van de vier landen, terwijl het verschil voor de mannen slechts 22 pct. beliep tussen het Belgische cijfer (56 pct.) en het minst hoge, in Frankrijk, namelijk 34 pct. De aldus geschetste relatieve situaties waren praktisch identiek in 1983 en tijdens de ganse duur van de jaren '80.

De frequentie van de vrouwelijke langdurige werkloosheid in België blijkt dus nog meer atypisch te zijn dan de omvang van de LDW in haar geheel (cfr. nog terzake punt 4.2. en tabel 6).

Nochtans zijn in Frankrijk, evenals in België, de vrouwelijke percentages hoger dan de mannelijke percentages, en de verschillen tussen die percentages waren gelijkaardig in de beide landen tijdens de recente jaren.

In Nederland (sedert 1985) en in Duitsland (behoudens in 1987) blijken de vrouwen relatief minder door de langdurige werkloosheid te worden getroffen dan de mannen.

Onder de mogelijke oorzaken van die verschillen wordt hierna de eventuele rol onderzocht van de activiteitsgraad bij de vrouwen en van het belang van deeltijds werk.

2° Vrouwelijke activiteitsgraad en werkloosheid

Een fundamenteel probleem bij de evaluatie van de werkloosheid heeft te maken, zoals wij hebben gezien, met het ontbreken van een duidelijke scheidingslijn tussen werkloosheid en het niet-deelnemen aan het actieve leven, en met de omvang van die laatste factor in de diversiteit van de ervaringen van de verschillende landen inzake werkloosheid.

Aldus kunnen de verschillende werkloosheidsniveaus ten dele het feit weerspiegelen dat hier of daar het overschot aan arbeidsaanbod beter kan worden vertaald door een niet-deelnemen aan het actieve leven of eerder door een toename van de geregistreeerde werkloosheid. Volgens de OESO is de elasticiteit van de activiteitspercentages in vergelijking met de werkgelegenheidsmogelijkheden sterker bij de vrouwen dan bij de mannen.

Tabel 13
Activiteitsgraad actieve bevolking in percentage van de bevolking tussen 15 en 64 jaar

	1974	1979	1983	1987	1991 *
<u>België</u>					
Mannen	84,4	80,8	78,1	74,8	72,8
Vrouwen	43,6	47,4	49,8	51,8	53,2
Totaal	64,0	64,1	64,0	63,4	63,1
<u>Duitsland</u>					
Mannen	88,0	84,5	80,6	79,5	80,6
Vrouwen	49,8	49,6	49,7	52,0	58,1
Totaal	68,5	66,8	65,1	68,6	69,5
<u>Frankrijk</u>					
Mannen	85,1	82,6	78,4	75,8	74,5
Vrouwen	50,6	54,2	54,4	55,7	56,8
Totaal	68,0	68,4	66,4	65,7	65,7
<u>Nederland</u>					
Mannen	84,2	79,0	77,3	75,0	80,3
Vrouwen	29,7	33,4	40,3	41,9	54,5
Totaal	57,2	56,5	59,0	64,1	67,6
* Behoudens in het geval van Frankrijk zijn de cijfers voor 1991 niet vergelijkbaar met die van de vorige jaren.					

Bronnen : O.C.D.E., statistiques rétrospectives 1960-1988 en O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juli 1993.

Tegen het einde van de jaren 80, tijdens de heropleving, lijkt de tendentiële stijging van de vrouwelijke activiteitsgraad een versnelling te hebben gekend, vooral in Duitsland en in Nederland, hoewel de herzieningen van statistische reeksen dat perspectief verstoren.

Einde periode (1991), en inzake niveau, waren de vrouwelijke activiteitsgraden in de vier beschouwde landen niet fundamenteel verschillend. Het is nochtans in België dat hij het laagst was. Het verschil met Duitsland of Frankrijk was minder dan in 1974.

In de jaren '60 en nog in het begin van de jaren '70 was de vrouwelijke activiteitsgraad in Nederland, volgens de OESO, duidelijk lager dan die van de meeste andere lid-staten. Later steeg hij sterk, waardoor een inhaalmanoeuver, vanaf zeer lage niveaus, werd uitgevoerd : het Belgische percentage in het begin van de jaren '90 werd overtroffen, na sterke statistische aanpassingen.

In België, evenals in Frankrijk, steeg de participatie van de vrouwen aan het actieve leven het sterkst tijdens de jaren '70.

In Duitsland was de stijging van die deelname zeer langzaam tussen 1960 en medio de jaren '80, waarna er een duidelijke versnelling optrad.

Tabel 14
Groei van de vrouwelijke actieve bevolking
(stijging in percentpunten van de vrouwelijke bevolking tussen 15 en 64 jaar)

	1960-1970	1970-1974	1974-1980	1980-1987	1988-1991	niveau in 1991
België	+3,8	+3,4	+4,4	+3,8	+1,9	53,2
Duitsland	-1,1	+1,7	+0,2	+2,0	+3,3	58,1
Frankrijk	+2,1	+1,8	+3,2	+1,3	+1	56,8
Nederland	+1,8	+1,7	+5,7	+6,4	+2,9	54,5

Bron : O.C.D.E. Perspectives de l'emploi, juli 1993
en O.C.D.E. Statistiques rétrospectives 1960-1988.

Als men de ontwikkelingen van de activiteitspercentages en van de vrouwelijke werkloosheidspercentages vergelijkt, stelt men vast dat in Duitsland de periode van stijging van de vrouwelijke werkloosheid samenvalt met een pauze in de ontwikkeling van de vrouwelijke activiteit (van 1974 tot 1984) (omkaderde zone in tabel 15). Op een minder flagrante wijze vindt men een gelijkaardige evolutie in Frankrijk in het begin van de jaren '80. Dit wordt niet waargenomen in België, behoudens misschien kortstondig tegen 1983-84.

De conjunctuurgevoeligheid van de vrouwelijke activiteitsgraad lijkt minder sterk in België dan bij zijn twee grote bureu, inzonderheid in de recessie. Het is mogelijk dat men hier een spoor vindt van het "anti-ontmoedigingseffect" van het Belgische werkloosheidsstelsel ; een van de verklarende factoren van die geringere gevoeligheid kan schuilen in de Belgische specificiteit inzake langdurige vergoeding van de samenwonende werklozen (cfr. paragraaf II.1.6, pagina 54).

Tabel 15
Werkloosheidsgraad (*) en vrouwelijke
activiteitsgraad

	1974	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
<u>België</u>														
Activiteit	43,6	44	44,8	45,5	46,3	47,4	48,2	48,7	49,4	49,8	50	50,5	51,3	52
Werkloosheid	3,8	6,6	9,4	11,1	11,9	12,5	13,2	15,1	16,7	17,9	17,9	17,2	16,5	16
<u>Duitsland</u>														
Activiteit	49,8	49,6	49,5	49,3	49,4	49,6	50	50,1	50	49,7	49,7	50,3	51,3	52
Werkloosheid	2,5	4,5	4,9	5,1	5,0	4,5	4,5	5,9	7,7	9,3	9,3	9,4	9,4	9,2
<u>Frankrijk</u>														
Activiteit	50,6	51,2	52,0	53,0	53,5	54,1	54,4	54,4	54,6	54,3	54,8	54,9	55,2	55,7
Werkloosheid	4,8	6,2	6,8	7,4	7,7	8,6	9,4	10,5	11,2	11,1	12,6	12,9	13,1	13,6
(*) nationale bronnen														

Bron : O.C.D.E. Statistiques rétrospectives 1960-1988.

In Nederland, zoals in België, zijn de activiteits- en werkloosheidsgraden, parallel tot het midden van de jaren '80, duidelijk toegenomen ; het Nederlands vrouwelijk werkloosheidspercentage culmineerde op 14 pct. in 1984. Ondanks de zeer beduidende stijging van het activiteitspercentage tot het begin van de jaren '90 bleven zowel de werkloosheidsgraad als, vooral, de frequentie van de vrouwelijke LDW niettemin veel geringer in Nederland.

Nochtans valt aan te stippen dat de aanzienlijke groei van de vrouwelijke activiteitsgraad in Nederland bijzonder geflatteerd is. De activiteitsgraad gemeten in termen van personen houdt immers geen rekening met het aantal gepresteerde uren. Welnu, een niet verwaarloosbaar aantal vrouwen, vooral in Nederland, werkt deeltijds.

3° Deeltijdse arbeid en vrouwelijke werkloosheid

Traditioneel belangrijker dan in de drie andere beschouwde landen is in Nederland het relatieve aandeel deeltijds werk, vooral van vrouwen, nog toegenomen en dit meer dan elders tijdens de jaren 80.

Tabel 16
Aandeel van het deeltijds werk in de totale en in de vrouwelijke tewerkstelling
percentage

	Totale tewerkstelling					Vrouwelijke tewerkstelling				
	1973	1979	1983	1987	1991	1973	1979	1983	1987	1991
België	3,8	6,0	8,1	9,9	11,8	10,2	16,5	19,7	24,2	27,4
Duitsland	10,1	11,4	12,6	12,7	15,5	24,4	27,6	30,0	29,5	34,3
Frankrijk	5,9	8,2	9,7	n.d.	12,0	12,9	16,9	20,0	n.d.	23,5
Nederland	n.d.	16,6	21,4	31,1	34,3	n.d.	44,0	50,1	61,7	62,2

De uniformiteit van de reeksen is niet verzekerd, vooral niet in het geval van Nederland.

Bron : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi.

In België is het aantal deeltijds werkenden zeker aanzienlijk toegenomen tijdens het laatste decennium (+67,6 pct. tussen 1983 en 1992), om 465.988 eenheden te bereiken in juni 1992, waarvan 417.738 vrouwen, of 90 pct.. Maar de evolutie van de omvang van dat soort arbeid is in België eerder te vergelijken met Frankrijk dan met Nederland. In dat land vertegenwoordigde de deeltijdse arbeid reeds meer dan een miljoen arbeidsplaatsen in 1988/89. Volgens de OESO werden tussen 1983 en 1992, in Nederland ongeveer 900.000 arbeidsplaatsen gecreëerd, wat evenwel slechts het equivalent was van 500.000 voltijdse betrekkingen.

Ondanks een bepaald gebrek aan zekerheid in de statistische basis terzake, is het gewettigd aan te nemen dat de opslorping van de sterke toename van de vrouwelijke activiteit in Nederland compatibel was met betere prestaties inzake werkloosheid dan in België, dank zij, ten minste gedeeltelijk, de sterkere ontwikkeling van de deeltijdse arbeid.

4.5. Invloed van de opleiding op de werkloosheidsduur

Hoe minder de werkzoekenden zijn opgeleid, hoe langer zij dreigen werkloos te blijven. Maar bij gelijke kwalificatie blijven de vrouwen langer werkloos.

Tabel 17
Aandeel van de zeer langdurig werklozen * binnen de UVW
volgens opleidingsniveaus

percentage

Opleidingsniveaus									
	1 9 8 3			1 9 8 7			1 9 9 1 **		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
lager	42,9	65,0	53,0	53,6	67,0	60,4	48,7	53,9	51,5
middelbaar									
- lager	21,3	49,2	37,3	33,7	57,5	48,7	30,2	45,9	40,3
- hoger	18,3	32,7	28,8	23,6	43,1	38,6	19,4	30,6	27,4
hoger	11,8	14,5	13,6	17,9	28,2	24,9	16,7	16,0	16,3

* meer dan twee jaar
** laatste jaar waarvoor dat type gegevens werd bekendgemaakt. De gegevens vervat in de publikatie "Jaarlijkse telling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen ingeschreven op 30 juni" zijn mettertijd steeds minder talrijk geworden.

Een zaak is duidelijk in tabel 17 : tijdens de heropleving (vergelijking 1987-1991) verminderde het aandeel van de zeer langdurige werkloosheid in dezelfde mate voor alle niveaus van opleiding, waarbij de waargenomen bewegingen van de vrouwelijke werkloosheid overheersen.

Mettertijd lijkt de kwalificatie van de werklozen te verbeteren (Tabel 18). De opleiding van de werkloze vrouwen is hoger dan het gemiddelde.

Tijdens de jaren '80 is het relatieve gewicht van de zeer laag geschoolde mannen (lager niveau) het duidelijkst verminderd.

Tabel 18
Verdeling van de UVW volgens studieniveau.

percentage

Opleidingsniveaus									
	1 9 8 3			1 9 8 7			1 9 9 1		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
lager	62,4	45,6	53,4	51,5	37,1	43,0	46,7	36,9	40,9
middelbaar									
- lager	21,5	25,3	23,5	23,4	27,8	26,0	23,5	28,6	26,5
- hoger	8,3	19,0	14,0	9,8	22,5	17,3	12,9	22,1	18,4
hoger	4,8	7,8	6,4	5,1	7,4	6,5	6,3	6,5	6,4

Het is nog van belang te wijzen op het relatieve gewicht van de werkloosheid op verschillende niveaus van opleiding. Exclusief de schoolverlaters, is bij hoogconjunctuur het werkloosheidspercentage van de gediplomeerden uit het hoger onderwijs (mannen en vrouwen, hoewel nog meer voor de mannen) uiterst laag in België, beduidend lager dan in de buurlanden. Hetzelfde geldt voor de mannen die volledig middelbaar onderwijs genoten (Tabel 19). Daarentegen is in het begin van de jaren '90 (in de recessie) de werkloosheid van de gekwalificeerde(hoger middelbaar en hoger) jongvolwassenen (25-40 jaar) blijkbaar het meest toegenomen.

Globaal betreft de structurele LDW haast uitsluitend de laagst geschoolden, waarbij het probleem bijzonder erg is voor de vrouwen.

Tabel 19
Werkloosheidspercentage per niveau van opleiding
(1989)

percentage van de actieve bevolking tussen 25 en 64 jaar

	Lager			Lager Middelbaar			Hoger Middelbaar			Niet-uni- versit. hoger onderwijs			Universitair hoger onderwijs		
	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal
België	11,3	18,8	14,0	4,4	18,3	9,2	2,0	8,8	4,7	1,4	3,7	2,7	1,6	3,1	2,0
Duitsland	-	-	-	13,8	13,7	13,8	5,5	8,8	6,8	2,7	7,6	3,7	3,3	7,5	4,5
Frankrijk	10,5	13,4	11,8	7,4	14,1	10,5	4,5	9,8	6,6	2,7	4,0	3,4	2,0	4,7	3,0
Nederland	12,0	16,7	13,6	4,7	11,9	7,6	2,7	8,6	4,8	2,4	7,4	4,6	3,8	8,4	5,0

Bron : O.C.D.E., Evaluation de la réforme structurelle, leçons pour l'avenir, 1994.

Er bestaan weinig bronnen die een internationale vergelijking mogelijk maken van de langdurige werkloosheid in functie van de opleiding. De enige die wij hebben gevonden slaat slechts op drie van de vier landen die wij onderzochten, waarbij andermaal de specificiteit van de Belgische toestand opvalt.

Tabel 20
 Frequentie van de langdurige werkloosheid volgens niveau
 van opleiding en volgens leeftijd in 1991

	België	Duitsland	Nederland
<u>20 - 24 jaar</u>			
- niveau lager dan lager middelbaar	53,4	27,5	34,8
- hoger middelbaar	38,0	17,8	11,0
- post-middelbaar	10,7	5,9	13,6
<u>25 - 54 jaar</u>			
- niveau lager dan lager middelbaar	74,1	53,0	55,8
- hoger middelbaar	59,2	42,0	45,4
- post-middelbaar	43,8	34,1	42,9

Bron : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juli 1994.

Zij lijkt nochtans relatief weinig uitgesproken, vooral in vergelijking met Nederland, voor de werklozen van wie de opleiding het middelbaar niveau overtreft. Maar hoe geringer de opleiding, hoe ongunstiger de Belgische toestand uit de vergelijking te voorschijn komt. Het geval van de jongeren met een volledig middelbare opleiding is nochtans ook bijzonder zorgwekkend.

4.6 Domein van voorbije activiteit van de werklozen

Sedert 1985 bevatten de enquêtes over de arbeidskrachten, bekendgemaakt door Eurostat, een luik betreffende de beroepsoorsprong van de werklozen. Het is evenwel niet mogelijk volgens die enquêtes de specifieke LDW-gevallen te onderscheiden.

Van 1985 tot 1991 hadden de aldus verstrekte gegevens betrekking op de sector waar de werklozen, in de zin van het IAB, hadden gewerkt, die sedert maximum drie jaar werkloos zijn en die hun betrekking hadden verloren om economische redenen.

Tabel 21
Verdeling van de werklozen volgens hun vroegere activiteitssector

Percentage werklozen om economische redenen
afkomstig uit de nijverheid

	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland
1985	45,9	54,0	47,6	47,8
1987	44,0	55,6	43,2	41,4
1989	48,3	49,2	40,3	32,4
1991	44,1	49,0	40,7	23,2

Bron : Enquêtes sur les forces de travail, Eurostat.

Het aandeel van de werklozen afkomstig uit de industrie lijkt aldus vergelijkbaar in België, Duitsland en Frankrijk. Maar dat gedeelte was stabiel in België dan in de andere landen tijdens de tweede helft van de jaren '80. Het aandeel is niet afgenomen tijdens de heropleving zoals in Duitsland of in Frankrijk, zonder te spreken van de ineenstorting vastgesteld in Nederland.

Noteren wij nog dat in de enquête over de arbeidskrachten van 1992, op grond van een aangepaste methodologie, het aandeel van de werklozen afkomstig uit de industrie in België werd herleid tot ongeveer 40 pct., zoals in Frankrijk, tegen 50 pct. in Duitsland en 30 pct. in Nederland.

Overigens geeft die enquête van 1992 voor de eerste keer informatie over het beroep dat de werklozen uitoefenden in hun laatste diensbetrekking. Dergelijke gegevens zijn nochtans niet beschikbaar voor alle landen en onder meer niet voor Frankrijk en Nederland.

Wat dan opvalt, bijzonder ten aanzien van Duitsland, is de relatieve belangrijkheid in België van de werkloosheid van de administratieve bedienden (en vooral van de vrouwelijke bedienden). Het geval van de ongeschoolde arbeiders en bedienden lijkt daarentegen niet atypisch te zijn.

Tabel 22
Verdeling van de werklozen volgens hun vroegere activiteit
(1992)

percentage werklozen die hun werk om economische redenen
sedert minder dan 8 jaar hebben verloren

	België			Duitsland		
	M	V	Totaal	M	V	Totaal
Intellectuele beroepen	-	-	4,9	-	-	6,0
Intermediaire beroepen	-	-	6,6	-	-	12,5
Administratieve bedienden	10,0	26,7	19,4	5,0	13,4	9,8
Personeel diensten en verkoop	-	-	16,5	3,6	19,0	12,3
Ambachtslieden en arbeiders	35,5	10,4	21,3	30,2	12,9	20,4
Ongeschoolde arbeiders en bedienden	23,3	21,3	22,2	22,7	18,1	20,1

Bron : Enquêtes sur les forces de travail, 1992, Eurostat.

5. Benadering van de langdurige werkloosheid in termen van stromen

Wij hebben het tot hier toe gehad over aantallen werklozen. Om te trachten de oorzaken van de Belgische specificiteit beter te benaderen, gaan wij de in- en uitstroom van de werkloosheid onderzoeken.

Die analyse kan een supplement aan waardevolle informatie geven, maar men moet zich ook bewust zijn van de beperkingen ervan en van de daardoor gestelde problemen.

Immers de instromen in de (al dan niet vergoede) werkloosheid kunnen overeenstemmen met uitstromen uit de werkgelegenheid, of met het einde van de studies, maar ook met het einde van een ziekteperiode, of met een zich op de arbeidsmarkt aanbieden vanuit een non-activiteit.

Evenzo betekent het uitstromen uit de werkloosheid geenszins de overstap naar werk; men kan de werkloosheid verlaten richting brugpensioen, invaliditeit (vooral in sommige landen, waaronder Nederland) of nog naar de niet-activiteit wegens ontmoediging, enz...

Een fenomeen als de ontwikkeling van de onzekere dienstbetrekkingen, de contracten van beperkte duur, kan leiden tot een vermenigvuldiging van de in- en uitstromingen van de werkloosheid zonder dat noodzakelijk een groter aantal personen bij die bewegingen zouden zijn betrokken.

Dat alles maakt dat de navolgende statistieken omzichtig moeten worden geanalyseerd.

5.1 Elementen van internationale vergelijking

Tabel 23
Maandelijks in- en uitstroom van de werkloosheid

INSTROOM (1)						
	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden	Veren. Staten
1979	0,2	0,2	0,3	0,3	0,6	2,1
1983	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	2,5
1988	0,1	0,3	0,3	0,2	0,4	2,0
1989	0,1	0,3	0,4	0,2	0,4	2,0
1990	0,3	0,2	0,3*	0,1	0,4	2,1
UITSTROOM (2)						
	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden	Veren. Staten
1979	-	-	6,1	-	34,5	43,5
1983	3,0	6,2	3,5	-	27,1	37,8
1988	2,7	6,3	5,7	-	30,4	45,7
1989	3,9	7,6	6,7	4,8	35,7	48,2
1990	5,1	8,0	5,5	5,6	30,0	37,3
(1)	Instroom : werklozen sedert minder dan een maand gedeeld door de actieve bevolking (15 tot 64 jaar) min de werklozen					
(2)	Uitstroom : in percentage van het totaal aantal werklozen (geschat op basis van het verschil tussen instroom en schommeling van aantal werklozen)					
*	1991					

Bron : O.C.D.E., Perspectives de l'emploi 1991 en 1993 (op basis van de enquêtes over de arbeidskrachten).

Wat betreft de instroom wordt vastgesteld dat wat het niveau betreft zij niet fundamenteel verschilde in België van deze in de drie buurlanden, zowel in 1979-83 als in 1990. In 1988-89 stelt men een duidelijke verzwakking vast die men niet terugvindt in Duitsland of in Frankrijk, maar wel in Nederland.

De Belgische uitstroom bleek duidelijker afwijkend, ten minste tot 1989. Zij was immers gering ten aanzien van het percentage geregistreerd in Duitsland of in Frankrijk. Maar in 1990 noteerde men gelijke percentages in België, Frankrijk en Nederland ; het Duitse percentage lag hoger.

De Duitse (of Deense) uitstroompercentages, hoewel hoger dan die van de meeste landen van communautair Europa, houden nochtans geen gelijke tred met de cijfers betreffende de Angelsaksische (uitgezonderd Ierland) of Scandinavische landen.

Men zou dan ook kunnen beweren dat zonder tot de beste te behoren de Belgische prestaties grosso modo in de lijn liggen van de resultaten van continentaal Europa (plus Ierland).

Of het nu gaat om in- of uitstroompercentages, de verschillen tussen landen van die groep en zelfs tussen België en Duitsland lijken bijna marginaal, als men ze bijvoorbeeld plaatst tegenover de Zweedse of Amerikaanse percentages.

Het relatief geringe uitstroompercentage is op zich uiteraard te betreuren, omdat dit wijst op een moeilijkheid bij het verlaten van de werkloosheid. Maar men kan niet veel besluiten trekken uit dat soort vergelijking.

Zoals immers aangestipt meet het uitstroompercentage de bewegingen uit de werkloosheid, maar niet die naar het werk. Dat kan toenemen met de ontmoediging en met de uitsluiting, evenals met de opleiding of de ontwikkeling van de gesubsidieerde werkgelegenheid; de verhoging ervan kan wijzen op het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, maar tevens op het toenemen van de bestaansonzekerheid !

Wij bezitten helaas weinig gegevens om vermoedens te ondersteunen en de betekenis van de vastgestelde niveaus, ontwikkelingen en verschillen te bepalen, inzonderheid voor de vier beschouwde landen. Onze analyse terzake zal zich verder vooral toespitsen op specifiek Belgisch vlak.

5.2 Kenmerken van de in- en uitstroom van de werkloosheid in België

a) Instroom

Het onderzoek door B. Vanderlinden (8) van de instroom van de werkloosheid tijdens de jaren '80 leidt hem naar de volgende vaststellingen :

1. De vrouwen worden geconfronteerd met een hoger risico van instroom in de werkloosheid dan de mannen en het verschil neemt toe.
De auteur neemt geen stelling ten aanzien van de oorzaken die leiden tot die vaststelling : verschil in opleiding, min of meer grote frequentie van de contracten van beperkte duur of grotere eisen voor het in dienst nemen van vrouwen, bij het beëindigen van de studies...
B. Vanderlinden stipt nog aan dat, terwijl tijdens de heropleving aan het eind van de jaren '80 de instroompercentages in de werkloosheid of in LDW voor de mannen terugliepen (nogal logisch gelet op de conjuncturele context) die betreffende de werkloosheid van de vrouwen extreem stabiel bleven.
2. Het risico is veel hoger voor de personen die jonger zijn dan 25 jaar, onder meer op zoek naar een eerste baan.

8 Bruno Vanderlinden. Le chômage et sa durée en Belgique : une approche en termes de flux, Bulletin de l'I.R.E.S. n°159, februari 1992.

3. Volgens een onder alle voorbehoud verstrekte raming en betreffende enkel het jaar 1986 was het instroompercentage in het geval van de mannen, beduidend hoger voor de laagst geschoolden ; dat fenomeen kon niet worden bevestigd in het geval van de vrouwen.

b) Uitstroom

Nogmaals op grond van de werken van B. Vanderlinden, maar eveneens van F. Szabo en N. Degimbe (9), wordt vastgesteld :

1. Het uitstroompercentage zakt beduidend naarmate de duur van de werkloosheid toeneemt.
Inzonderheid is er een belangrijk verschil tussen het uitstroompercentage van de werklozen gedurende 1 à 2 jaar en die zonder werk sedert meer dan twee jaar.
Zelfs voor deze laatsten is het uitstroompercentage verre van nul.
Nochtans moet men zich herinneren dat bijvoorbeeld een deel van die werklozen ophoudt werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze te zijn, gewoon omdat zij in de categorie terecht komen van de personen die ouder zijn dan 50 jaar, die geen werk meer wensen, of meer algemeen, dat zij uit de statistieken kunnen worden gehaald op alle andere manieren dan richting werk.
2. a) Uit tabel 23 bleek de verwarrende vaststelling dat het uitstroompercentage van de werkloosheid wat geringer zou geweest zijn in 1988, jaar van sterke economische groei en jobontwikkeling, dan in 1983, jaar van stagnatie.
Buiten het feit dat het Duitse geval niet fundamenteel verschillend is, moet men vaststellen dat dit resultaat, verkregen door de OESO op grond van de gegevens verstrekt door de enquêtes over de arbeidskrachten, niet zonder nuances wordt ondersteund door de werken van Vanderlinden, Degimbe en Szabo, gebaseerd op de administratieve statistieken van de RVA.
Omgekeerd wordt het herstel, volgens de OESO, van 1990 niet teruggevonden bij Vanderlinden.
Andermaal blijkt het gebrek aan zekerheid van de statistische basis van onze analyse.
- b) Wat B. Vanderlinden stelt (op basis van de RVA-gegevens) is dat tijdens het herstel, het uitstroompercentage van mannen ongeveer stabiel was, of lichtjes stijgend, tot 2 jaar werkloosheid, terwijl het afnam voor de werkloosheid van langere duur. De uitstroompercentages van de vrouwen herstelde zich in alle gevallen des te beduidender naarmate de duur van de werkloosheid minder lang was.
Gelet op die evoluties op het einde van de periode (1990), waren de kansen om de langdurige werkloosheid te verlaten alles bij elkaar gelijk geworden voor mannen en vrouwen : elk jaar verliet ongeveer één LDW op vijf de werkloosheid.

9 Nathalie Degimbe en Francis Szabo, april 1990, op.cit.

Tabel 24
Uitstroomgraad van de werkloosheid volgens de duur
van de werkloosheid en het geslacht van de werkloze (*)

Jaren (op 30 juni)	Minder dan 1 jaar werkloos			Meer dan 1 jaar werkloos		
	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
1984 - 85	48,3	54,5	41,4	20,4	22,4	18,9
1985 - 86	48,5	55,3	41,4	19,3	20,5	18,4
1986 - 87	48,2	55,0	41,7	20,9	20,9	20,8
1987 - 88	52,6	60,0	45,8	23,1	22,9	23,4
1988 - 89	54,0	63,3	46,2	22,6	22,6	22,6

percentage

(*) De uitstroom meet, met een tussentijd van een jaar, de probabiliteit voor een werkloze om de werkloosheid te verlaten. Die graad wordt berekend door het verschil tussen twee bestanden. Bijvoorbeeld, voor de periode 1988-89 wordt de uitstroom van de werkloze, inactief sedert minder dan een jaar, berekend als volgt :

De bestanden :

- C⁻¹ 1988 : het aantal werklozen inactief sedert minder dan een jaar in juni 1988;
- C¹⁻² 1989 : het aantal werklozen inactief sedert meer dan een jaar en minder dan 2 jaar in juni 1989

De uitstroomgraad is dan : $C^{-1} 1988 - C^{1-2} 1989 / C^{-1} 1988$

Bron : Degimbe en Szabo, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1990

3. De leeftijd is een parameter die een aanzienlijke invloed heeft op de kansen om de werkloosheid, en meer nog, de langdurige werkloosheid, te verlaten.

Tabel 25
Uitstroompercentages van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen volgens
leeftijd, duur van de werkloosheid en gedane studies
(Maart 1988-89) (exclusief zogenaamde "oude" werklozen)

	minder dan 25 jaar		meer dan 25 jaar		
	Duur van de werkloosheid - 1 jaar	+ 1 jaar	Duur van de werkloosheid - 1 jaar	+ 1 jaar	
Lager	62,4	56,9	Lager	47,0	25,0
Lager middelbaar	62,5	53,0	Lager middelbaar	49,7	23,4
Hoger middelbaar	71,4	60,3	Hoger middelbaar	52,5	29,0
Hoger	86,6	81,2	Hoger	64,5	44,4
Totaal	68,3	56,5	Totaal	50,2	26,2

percentage

Bron : Degimbe en Szabo, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1990.

4. Globaal genomen : hoe hoger het studieniveau hoe groter het uitstroompercentage van de werkloosheid, ongeacht de leeftijd en de duur van niet-tewerkstelling van de werklozen.

Nochtans stelt men vast (Tabel 25) dat er nauwelijks verschil is tussen de werklozen met slechts een opleiding van lager onderwijs en die welke het lager middelbaar onderwijs hebben gevolgd.

Men ziet tevens dat de opleiding moeilijk de handicaps van leeftijd en duur van de werkloosheid compenseert.

Volgens B. Vanderlinden is de invloed van het studieniveau op het uitstroompercentage duidelijker voor de vrouwen dan voor de mannen. Nochtans hebben wij vastgesteld (Tabel 17) dat bij gelijke opleiding de vrouwen langer werkloos blijven. Het is onmogelijk af te leiden of dat te wijten is aan het gedrag van de werkgevers of van de werkloze vrouwen.

Op het eind van de jaren '80, binnen de heropleving, kon worden vastgesteld dat het uitstroompercentage voor de laagst geschoolden van de mannelijke LDW daalde (technisch lager middelbaar) of stagneerde (lager, algemeen lager middelbaar).

c) De relatief gedetailleerde analyse van de in- en uitstromen van de werkloosheid maakt het mogelijk ten minste de oorzaken van de ongunstige positie van de vrouwen inzake langdurige werkloosheid in het daglicht te stellen.

Hun instroompercentage in de werkloosheid is immers hoger, hun uitstroompercentage na een korte duur lager en hun uitstroompercentage uit de langdurige werkloosheid amper verschillend van dat van de mannen.

6. Synthese

1. *Op het vlak van de langdurige werkloosheid (LDW), is dit de werkloosheid van werkzoekenden gedurende meer dan 12 maanden, komt België, wat ook het gebruikte type statistiek betreft, in vergelijking met de buurlanden merkelijk slechter naar voor.*

De niveaueverschillen zijn voldoende belangrijk om de specificiteit van de Belgische toestand aan te merken, dit niettegenstaande de gebreken inzake statistische vergelijkbaarheid.

2. *De verschillen tussen de landen inzake het systeem van werkloosheidsvergoeding zijn een van de bronnen van statistische scheef trekking.*

Een relatief uitgebreid systeem zal inderdaad aanzetten tot een (zij het gedeeltelijk formele) blijvende aanwezigheid op de arbeidsmarkt en zal de ontmoediging afremmen. Er bestaat dus een in hoofdzaak rekenkundige en formele band tussen de "vrijgevigheid" van de werkloosheidsvergoeding en het belang van de LDW.

3. *Het relatieve belang van de LDW in België is niet nieuw.*

De aard van dit type werkloosheid heeft zich echter in de loop der jaren gewijzigd; 25 à 30 jaar geleden waren de LDW overwegend arbeidsongeschikten.

Indien de specificiteit van België op dit domein duidelijk blijft bestaan, dan is zij waarschijnlijk minder uitgesproken van in het begin van de jaren '80. Het probleem van de LDW heeft zich verruimd.

4. *De specificiteit van België inzake LDW blijkt niet gepaard te gaan met een bijzonder omvangrijke globale werkloosheid.*

Indien evenwel in het algemeen de evoluties inzake de LDW deze van de totale werkloosheid met enige vertraging volgen, dan blijkt die vertraging belangrijk te zijn in België.

5. *In voor het overige gelijke omstandigheden, neigt de duur van de werkloosheid sterk te stijgen met de leeftijd van de werklozen en hoe hoger de leeftijd hoe minder gevoelig de werkloosheidsgraad is voor een conjunctuurverbetering.*

Onderzoek naar de uitstroomgraad van de werkloosheid bevestigt dat de leeftijd een parameter is die in belangrijke mate de kansen beïnvloedt om uit de werkloosheid, en zeker uit de langdurige werkloosheid, te treden.

Rekening houdend met de administratieve maatregelen die de terugtrekking uit de arbeidsmarkt van ouderen aanmoedigen, betreft de

LDW evenwel in overwegende mate de 25-45 jarigen, zoals dit trouwens het geval is voor de werkloosheid in het algemeen.

6. In België worden de vrouwen meer door LDW getroffen dan de mannen. Dit is niet noodzakelijk de algemene regel : in Duitsland en in Nederland is het bijvoorbeeld omgekeerd.

De instroomgraad van de werkloosheid is in België groter voor de vrouwen dan voor de mannen. De kans om uit de LDW te treden was op het einde van de jaren '80 gelijk voor mannen en vrouwen, terwijl die kans, gedurende het eerste jaar van werkloosheid, kleiner is voor vrouwelijke werklozen dan voor mannelijke werklozen.

Anderzijds stelt men vast dat de toename van de activiteitsgraad van vrouwen in België relatief weinig afhankelijk blijkt te zijn van de conjunctuur en van de werkloosheidsgraad, terwijl in principe de elasticiteit van de activiteitsgraad in verhouding tot de werkgelegenheidsmogelijkheden niet onbelangrijk is voor de vrouwen.

Het niveau van de vrouwelijke activiteitsgraad was in België, in 1991, een weinig lager dan in de andere geanalyseerde landen.

Deze activiteitsgraden worden gemeten in termen van personen en houden geen rekening met het aantal gewerkte uren. Een min of meer grote ontwikkeling van de deeltijdse arbeid kan de evolutie van de activiteits- en werkloosheidsgraden aanzienlijk beïnvloeden, vooral, maar niet alleen, in het geval van de vrouwen. Aldus kon in Nederland een zeer sterke toename van de activiteitsgraad van de vrouwen relatief goed worden opgevangen, dankzij de omvang van de deeltijdse arbeid.

7. Hoe lager de vorming van de werkzoekenden, hoe langer zij het risico lopen werkloos te blijven. Bij gelijke kwalificatie zijn de vrouwen langer werkloos.

De LDW zijn in aantal overwegend laaggeschoolden, waarbij het probleem voor de vrouwen in alle scherpste tot uiting komt. Nochtans steeg de werkloosheid van geschoolde jonge volwassenen zeer sterk gedurende de recessie in het begin van de jaren '90.

Op basis van de fragmentaire gegevens waarover men ter zake beschikt, blijkt dat de toestand van laaggeschoolde Belgische werklozen bijzonder ongunstig is in vergelijking met de toestand van hun lotgenoten in Duitsland en Nederland.

8. Globaal genomen, blijken de instromen van de werkloosheid niet zo groot in België, maar behoudens tijdens bepaalde jaren, niet fundamenteel verschillend van de instroomgraden genoteerd in onze drie buurlanden.

Zo ook waren, in het begin van de jaren '90, de uitstroompercentages van de werkloosheid (en niet noodzakelijk naar werkgelegenheid) in België onbetwistbaar zeer laag in vergelijking met deze die gemiddeld gezien

geregistreerd werden in de Scandinavische en Angelsaksische landen, maar niet buitengewoon in Continentaal Europa en bijvoorbeeld, vergelijkbaar met deze geboekt in Frankrijk en in Nederland.

9. De kans om werkloos te worden is groter :

- voor de vrouwen dan voor de mannen;
- voor de mannen met een zwakke basisopleiding.

De uitstroomgraad van de werkloosheid daalt aanzienlijk naarmate dat :

- de werkloosheidsduur of de leeftijd toeneemt;
- het vormingspeil lager ligt.

Indien de uitstroompercentages van de werkloosheid in België, globaal genomen, matig zijn, dan zijn zij zeer klein voor bepaalde categorieën van werklozen en dan vooral voor mannen ouder dan 25 jaar, laaggeschoold en sinds lang werkloos.

II. Enkele mogelijke verklaringen voor de omvang van de langdurige werkloosheid

De voornaamste karakteristieken van de langdurige werkloosheid in België kwamen aan bod in het eerste deel.

In het tweede deel wordt getracht de oorzaken van die karakteristieken te benaderen.

In een eerste fase zal de impact van de "vrijgevigheid" van het systeem inzake werkloosheidsvergoeding worden geanalyseerd.

Nadien, na in het kader van onze analyse te hebben gewezen op de vele min of meer sterke of rechtstreekse banden tussen de configuratie van het vergoedingssysteem enerzijds, en anderzijds, de werkzekerheid en de bescherming ervan, het proces van loonvorming, het actief beleid inzake arbeidsmarkt, de arbeidskosten, geven wij een overzicht van de diverse aspecten van de werking van de arbeidsmarkt.

Aldus zal de eventuele invloed van het vergoedingssysteem op de "viscositeit" van de werkloosheid worden geplaatst binnen een ganse reeks andere bepalende factoren, met min of meer eng verbonden invloeden.

Daartoe zal men in wat volgt overgaan tot een kritische lezing van een bepaald aantal analyses, uitgaande van universiteiten of van internationale instellingen. Inzonderheid zal natuurlijk veelvuldig worden verwezen naar de OESO-werken in de mate dat haar "Etude sur l'emploi", verschenen in 1994, een belangrijke bron is voor informatie en analyse, ongeacht de bezwaren die men kan hebben ten aanzien van sommige van de conclusies die eruit worden getrokken.

1. "Vrijgevigheid" van het vergoedingssysteem van de werkloosheid

Er wordt dikwijls een verband gelegd tussen de omvang van de werkloosheid en het vergoedingssysteem, tussen het aantal LDW en de "vrijgevigheid" van de werkloosheidsuitkeringen, gemeten vooral, door de duur en het niveau van de vergoeding.

Vanuit theoretisch standpunt is de totale impact van de werkloosheidsvergoeding op de werking van de arbeidsmarkt niet a priori evident. Men mag er immers zowel positieve als negatieve gevolgen van verwachten.

Wij zullen dus hierna beginnen met te herinneren aan de verscheidenheid van die gevolgen (1.1), waarbij wij iets meer in detail zullen ingaan op een van de mogelijke negatieve invloeden : de tewerkstellingsval (1.2), die inzonderheid de lagere loonschalen betreft.

Het korte overzicht van de verwachte voordelen en de mogelijke risico's van de werkloosheidsvergoeding maakt het ons mogelijk de optimale karakteristieken af

te bakenen van een systeem van werkloosheidsverzekering, of meer bepaald : de in aanmerking te nemen factoren te preciseren voor een optimale keuze van de duur en het niveau van de vergoeding (1.3.).

Het optimum zal aldus nochtans slechts kwalitatief worden geschetst.

Wij zullen dan handelen over de empirische studies inzake het eventuele verband tussen, enerzijds de duur en het niveau van de vergoeding en anderzijds het uitstroomritme of de omvang van de werkloosheid (1.4.).

Alvorens te trachten er enkele lessen uit te trekken (1.4.3.) zullen wij de aandacht hebben gevestigd op de beperkingen van dat type studies (1.4.1. en 2).

Inzonderheid zal het feit worden beklemtoond dat die studies dikwijls betrekking hebben op Angelsaksische landen die voor de arbeidsmarkt structuren en instellingen hebben die, in bepaalde opzichten, grondig verschillen van wat in Continentaal Europa bestaat. Dat leidt tot het onderzoeken van de draagwijdte voor onze landen (België en zijn continentale buurlanden) van de door talrijke modellen verkregen resultaten.

Nochtans maakt de zwakheid van de bewezen empirische ondersteuning van een theorie het niet mogelijk zich uit te spreken in positieve (de ondersteuning) noch in negatieve zin (de verwerping).

Gesteund door de inbreng van de theorie (1.1 tot 1.3) en door enkele indicaties verstrekt door de empirische studies (1.4) komen wij, meer specifiek, tot de analyse van de Belgische toestand.

In een eerste fase (1.5), zullen wij aan de essentiële kenmerken van het Belgisch systeem van werkloosheidsvergoeding herinneren en zullen wij de relatieve "vrijgevigheid" ervan bespreken.

Vervolgens zullen wij trachten een brug te slaan tussen die kenmerken en de bijzondere viscositeit van de werkloosheid in België (1.6), alvorens het perspectief te verruimen en enkele intermediaire conclusies te trekken.

1.1 Verwachte gevolgen van de werkloosheidsvergoeding

Onder de positieve gevolgen, buiten de onmiddellijke aspecten van behoud van het inkomen, onthouden wij, vanuit het oogpunt van de werking van de arbeidsmarkt, als drie voornaamste :

1. Het zoeken van werk brengt kosten met zich mee in verband met te verrichten handelingen, verplaatsingen, eventuele aanvullende opleiding, enz... De werkloosheidsvergoeding maakt het mogelijk voor de werkzoekenden die uitgaven het hoofd te bieden. Daarentegen zou een gebrek aan inkomen hun mogelijkheden actief naar werk te zoeken kunnen beperken.
Bovendien maakt een voldoende lange duur van vergoeding het mogelijk voor de werkloze te beschikken over de noodzakelijke tijd om een zo

gepast mogelijke betrekking te vinden, wat gunstig is vanuit het oogpunt van de middelenbesteding en het risico van een snelle terugkeer in de werkloosheid vermindert.

2. Het bestaan van de vergoeding kan aanzetten tot deelname aan de arbeidsmarkt, door verbetering van de stabiliteit van de toekomstige vooruitzichten inzake inkomen. Zij voorziet tevens in een band tussen de werkloze en de administratie, en zodoende met de arbeidsmarkt, die in verschillende mate, het zoeken naar werk stimuleert en dus het deelnemen aan het actieve leven, de sociale integratie.
3. In een economisch universum dat steeds meer in beweging is vormt de sociale bescherming en inzonderheid de werkloosheidsvergoeding een aansporing tot het nemen van risico's. Zonder dat veiligheidsnet zullen de arbeiders niet worden gemotiveerd om een grotere beroepsflexibiliteit toe te passen, wat een groter werkloosheidsrisico impliceert.

Daarnaast worden negatieve gevolgen naar voren gebracht :

1. Het bestaan van een systeem van werkloosheidsvergoeding en de min of meer grote vrijgevigheid ervan kunnen het mechanisme van de loonvorming beïnvloeden, in een aan de matiging tegengestelde zin. Inderdaad, hoe hoger de genoten uitkering bij werkloosheid, hoe minder belangrijk het welvaartsverlies is bij ontslag, wat leidt tot minder vrees voor werkverlies. Enerzijds wordt daardoor het revendicatieve gedrag van de actieve werknemers en van de vakbonden bij de loononderhandelingen, versterkt. Anderzijds is de stimulans om te werken zwakker naarmate de vrees voor werkverlies kleiner is. De werkgever kan er dan naar streven de produktiviteit van de arbeiders door loonverhoging te stimuleren. Dat zijn de twee meest geciteerde invloeden van de werkloosheidsvergoeding op de loonvorming. Maar men kan er andere naar voren brengen waarvan de gevolgen niet steeds overeenstemmen. Wij komen nader in detail op dat thema terug in hoofdstuk 3. Men moet er nochtans de aandacht op vestigen dat empirisch de talrijke modellen die een band vestigen tussen werkloosheidsuitkering en lonen, niet zeer gegrond blijken te zijn (10).
2. De werkloosheidsvergoeding kan aanzetten tot het op de arbeidsmarkt aantreden van "schijn-kandidaat-werknemers". Dit zou evenwel in principe moeten worden beperkt door een administratieve opvolging en de toepassing van strikte regels van uitsluiting bij werkweigering. In de praktijk kan het nochtans moeilijk blijken een onderscheid te maken tussen de onmogelijkheid werk te vinden en de geringe bereidwilligheid ernaar uit te zien. Dit is des te meer het geval daar de ondernemingen die de werklozen, die verplicht worden zich daar te melden, ontvangen niet geneigd zijn ze in dienst te nemen.

10 Cfr. bijvoorbeeld H.Sneessens en B.Vanderlinden. De l'optimalité des systèmes d'assurance-chômage, Bulletin de l'IRES, n°163, dec.1992.

Aldus kan een bepaalde collusie tot stand komen tussen de werknemers en de ondernemingen, in het niet-conforme gebruik van de mechanismen van de werkloosheidsverzekering en dit op initiatief van zowel de ene als van de andere partij.

De onderneming kan immers soms baat vinden bij het organiseren van de overgang van haar werknemers naar de werkloosheid. Men kan bij voorbeeld verwijzen naar het gebruik in sommige landen van de tijdelijke ontslagen of, in België, in een recent verleden, naar de exploitatie van de voordelen die zijn verbonden aan het systeem van "onvrijwillig" deeltijds werk.

3. De werkloosheidsvergoeding kan leiden tot een verhoging van het "reserveringsloon". Dat loon verwijst naar het minimaal niveau van bezoldiging dat de werkzoekende eist om te werken. Dat groeit, vrij logisch, naarmate het vergoedingsniveau stijgt. Als dat vergoedingsniveau, het vervangingsbedrag (11), hoog is, kan de stimulans om opnieuw aan het werk te gaan, gering zijn.

Ter illustratie zijn diverse gevallen denkbaar vanuit dat oogpunt :

- a) het inkomen bij werkhervatting is aanzienlijk hoger dan de werkloosheidsuitkering, maar de voorgestelde dienstbetrekking lijkt/is weinig stabiel en minder bezoldigd, ondanks alles, dan de oude dienstbetrekking van de werkloze.

Die kan vrezen dat, in geval van snelle terugkeer naar de werkloosheid, hij, gelet op de reglementering van de werkloosheidsverzekering, nog maar een geringer vervangingsbedrag zal ontvangen dan wat hij thans geniet. Als de degressiviteit van de vergoeding gering is en de duur van de vergoeding relatief lang, zou hij dan ook passief kunnen blijven ten overstaan van een eventuele dienstbetrekking die zich aandient.

- b) een variant van dat geval wordt ontwikkeld in de theorie van het dualisme van de arbeidsmarkt, gesegmenteerd in primaire dienstbetrekkingen, met eerder hoge lonen, behoorlijke arbeidsvoorwaarden en een relatieve werkzekerheid, en in secundaire onzekere dienstbetrekkingen.

Een werkloze afkomstig uit een primaire betrekking kan vrijwillig zijn werkloosheidsperiode verlengen eerder dan een secundaire betrekking te aanvaarden die hem, in zijn ogen en in de ogen van een toekomstige werkgever, die zijn loopbaan onderzoekt, in waarde doet dalen.

Aan te stippen valt dat dit fenomeen niet noodzakelijk negatief moet worden gezien. Buiten een mogelijk betere gepastheid van de werknemer voor zijn werk kan men hopen dat de aldus ontstane arbeidsreserve een matigende invloed heeft op de loonvorming voor de primaire betrekkingen, wat gunstig is voor de werkgelegenheid.

11 Het vervangingspercentage wordt gedefinieerd als de verhouding tussen de ontvangen vergoeding en het vroegere loon.

- c) het verschil tussen het verwachte arbeidsinkomen en de vergoeding is gering. Men is daar geconfronteerd met een financiële val of tewerkstellingsval.

1.2 De tewerkstellingsval

Het probleem van de tewerkstellingsval in België werd door de Raad reeds besproken (12).

Herinneren wij eraan dat om het risico van de tewerkstellingsval in te schatten, het niet volstaat de ontvangen werkloosheidsuitkering en het verwachte bruto-inkomen uit een beroepsactiviteit te vergelijken. Een ganse reeks bijkomende factoren moet worden in aanmerking genomen, namelijk, de diverse financiële voordelen die mogen worden toegekend aan de werkloze die financieel de armoedegrens benadert of het gevolg van de fiscaliteit en van de parafiscaliteit. Daarbij moet men met nog andere feiten rekening houden die minder gemakkelijk kwantificeerbaar zijn, zoals de voorkeur voor de vrije tijd gekoppeld aan de door de ondergrondse economie geboden kansen, of nog, de moeilijkheden ondervonden bij de kinderopvang, enz...

Op grond van zijn eigen analyses, maar tevens van de werken van Cappi en Delvaux (13), heeft de Raad kunnen besluiten dat het bestaan en het niveau van het minimumloon het mogelijk maakt de gevallen van een tewerkstellingsval te beperken. Dat is des te meer waar daar in talrijke sectoren en ondernemingen het toegepast contractueel minimumloon hoger is dan het interprofessioneel minimumloon (14).

De Raad vestigde nochtans de aandacht op het probleem dat wordt gesteld door het occasioneel werk van de gerechtigden op het bestaansminimum : "voor een ruim deel van de arbeidstijd (20 tot 80 pct van een voltijdse baan) (...) brengt een toegenomen beroepsactiviteit netto niets bij".

Bovendien voor wat betreft de terugkeer van de werklozen naar de tewerkstelling, heeft de Raad, overeenkomstig Cappi en Delvaux, gewezen op het waarschijnlijke bestaan van hindernissen vooral in het geval van de eenoudergezinnen en, ruimer, van de gezinshoofden, waarvoor men zich dreigt te bevinden in een zone van weinig verschillend netto-inkomsten, die feitelijk weinig stimulerend is, gelet op de relatief gunstige vervangingsbedragen waarvan zij in principe onbeperkt kunnen genieten (Tabel 26). Opnieuw kan het probleem slechts bijzonder scherp zijn in het geval van deeltijds werk.

Aan te stippen valt dat volgens sommige auteurs (15), het probleem veeleer te zoeken is bij de samenwonenden. Het bestaan van een vergoeding, al is die

12 Advies van de Hoge Raad van Financiën betreffende de overheidsinterventie op de arbeidsmarkt (financiële en fiscale aspecten), juni 1994.

13 R. Cappi en B. Delvaux, Les allocataires sociaux confrontés aux pièges financiers : analyse des situations et des comportements, Ires, okt.1990

14 Het bestaan van minimumlonen die effectief hoger zijn dan het interprofessioneel minimumloon kan overigens de impact van de op de lage lonen gerichte maatregelen tot vermindering van de arbeidskosten, beperken (cfr. hoofdstuk 6, p. 106).

15 Paul Van den Noord, Le sous-emploi en Belgique, une comparaison internationale, Reflets et Perspectives de la vie économique, 1992-6.

bescheiden, voor de werkloze echtgenoten van werknemers met werk, zou de "schijn-werkzoekenden (mannen en vrouwen)" vermenigvuldigen. Omgekeerd ziet men in andere publikaties (16) (17) dat de vergoeding van de samenwonenden, na een bepaalde periode van werkloosheid, in de vorm van een voorwaardelijke bijstand, in functie van het gezinsinkomen, de mannelijke echtgenoten, en vooral, de vrouwelijke echtgenotes van werklozen kon ontraden zich aan te bieden of zich te handhaven op de arbeidsmarkt. Dat kan positief worden beschouwd (16) als men aldus "profiteurs" van het systeem kan vermijden, maar minder gunstig (15) als men beschouwt dat dit neerkomt op het ongelukkig afremmen van de ontwikkeling van de activiteitsgraad, waardoor een soort armoedeval wordt geschapen.

Voor de werkzoekenden kan men diverse oplossingen in aanmerking nemen om hen te stimuleren werk aan te nemen :

- de weg van de administratieve sancties bij werkweigering. Maar wij hebben reeds de moeilijkheid aangehaald de "schijn-werklozen" of veeleer van de "schijn-werkzoekenden" te ontdekken. Dan moet men terugvallen op de oplossingen zoals artikel 80 tot uitsluiting voor uitzonderlijk langdurige werkloosheid, waarbij men niet zeker kan zijn of die wordt toegepast met gezond verstand en die misschien niet pertinent is ten aanzien van de tewerkstellingsval, vermits, herinneren wij eraan, dat artikel niet van toepassing is op de gezinshoofden;
- het verschil verhogen tussen de vergoeding en het arbeidsinkomen, hetzij bruto, hetzij netto.

Maar afhankelijk van de modaliteiten staat men dan voor problemen zoals het risico van uitbreiding van de bestaansonzekerheid of problemen inzake de arbeidskosten van sommige categorieën werklozen, inzonderheid de LDW, die overdreven worden geacht in verhouding met hun verwachte produktiviteit.

Wij komen in hoofdstuk 5 nog terug op het probleem van de excessieve kosten van de ongeschoolden.

1.3 Voorwaarden voor een optimale vergoeding

De diverse beschouwingen die voorafgaan inzake verwachte en perverse effecten van de werkloosheidsverzekering, maken het mogelijk te omschrijven wat de optimale kenmerken van een werkloosheidsvergoedingssysteem zouden kunnen zijn.

De vergoeding van de werkloosheid heeft tot doel aan de werkloze een voldoende inkomen te verschaffen bij verlies van werk of soms bij uitbreiding, tijdens de periode van het zoeken naar een eerste dienstbetrekking.

De werkloosheidsvergoeding moet een voldoende hoog niveau hebben om een behoorlijk leven te leiden volgens de gangbare socio-economische criteria, maar tevens om de brutaliteit van de overgang van werk naar werkloosheid financieel

16 Cfr. bijvoorbeeld, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Strijd tegen de langdurige werkloosheid.

17 Studie van de OESO over de tewerkstelling, hoofdstuk 8, 1994.

te verzachten. Zij moet de noodzakelijke middelen verschaffen die een actief zoeken naar werk mogelijk maakt. De duur van de vergoeding moet het de werkloze mogelijk maken een redelijke tijd te besteden aan het zoeken naar een geschikte baan. Het vergoedingsstelsel moet een gevoel van minimumveiligheid geven, dat gunstig is voor het nemen van risico's.

Daarnaast moet het vergoedingsstelsel van de werkloosheid idealerwijze zodanig zijn opgevat dat een aantal negatieve effecten, die alle min of meer tot resultaat hebben de uitstroom uit de werkloosheid te verminderen, worden geminimaliseerd. Daaronder vermelden wij vooral :

- de toegang tot en de handhaving in het vergoedingssysteem van personen die niet echt verlangen te werken;
- de stijging van het minimuminkomen dat de werkloze eist om te werken en in het bijzonder, in het geval van de lage lonen, het ontmoedigend effect van een te gering verschil tussen de ontvangen vergoeding en het verwachte inkomen uit arbeid (geval van de tewerkstellingsval);
- de druk om de lonen te doen stijgen vanwege de werknemers, die minder bevreesd zijn voor werkverlies, of vanwege het patronaat om de produktiviteit te stimuleren, die door het gevoel van relatieve werkzekerheid minder evident wordt.

Op grond van die principes kan men inzonderheid de factoren afbakenen die in aanmerking moeten worden genomen voor de definitie van de twee hoofdparameters van een dergelijk systeem : de duur en het niveau van de vergoeding.

Sneessens en Vanderlinden, bijvoorbeeld, geven aldus enkele oriëntaties, enkele voorzichtige pistes, ingegeven door het gezond verstand (18).

Zij poneren het principe van een wenselijke degressiviteit van de vergoeding in de tijd. De snelheid van de geleidelijke vermindering van de uitkering zou des te langzamer kunnen zijn :

- naarmate de door de officiële tewerkstellingsdienst gedane controles streng zijn ;
- naarmate de invloed van het vervangingsinkomen op de duur van de werkloosheid gering is.

Overigens zou het vervangingsinkomen kunnen afhangen :

- van de aversie voor risico vanwege de werkloze;
- van de intensiteit van de impact van de werkloosheidsvergoeding op de loonvorming (19);

18 H. Sneessens en B. Vanderlinden, december 1992, op.cit.

19 Dat is een meer macro-economisch standpunt : het vervangingspercentage kan het loonvormingsproces beïnvloeden zelfs als men geen rechtstreeks verband ziet met de individuele duur van de werkloosheid.

- van de kosten voor het zoeken naar een dienstbetrekking ten laste van de werkzoekende;
- van de fiscaliteit en de diverse uitdrukkingen van sociale bijstand die samen een financiële val kunnen veroorzaken;
- van de mogelijkheid tot het detecteren van de "schijn-werklozen" die niet echt naar werk zoeken.

Het voorgestelde model is zeer open, weinig betwistbaar maar tevens weinig gedefinieerd.

Die beide auteurs citeren anderzijds diverse studies die tot gelijke resultaten leiden. Inzonderheid zou Spinnewijn het bijzonder belang benadrukken van de administratieve controle die, als die doeltreffend is, een lange, quasi-onbepaalde vergoeding mogelijk maakt, relatief weinig degressief, met een relatief hoog vervangingsbedrag. Maar wij hebben reeds gewezen op de moeilijkheid van de invoering van een "doeltreffende" administratieve controle.

Het kan derhalve redelijk lijken te denken dat de verlenging van de vergoeding, maar ook de verhoging van het vervangingsinkomen, niet zonder gevolg zijn voor de uitstroomgraad uit de werkloosheid. In de volgende paragraaf nemen wij kennis van wat de empirische studies ons terzake kunnen leren.

1.4 Inbreng van de empirische analyses

De empirische evaluatie van een theorie is quasi verplicht. Als men een intuïtief aanvoelen heeft is het vanzelfsprekend te zoeken naar het ondersteunen ervan. In onderhavig geval gaat het er dus om te trachten te bepalen in welke mate het niveau en de duur van de werkloosheidsvergoeding het gedrag van de werkloze, inzake het zoeken naar werk en de aanwezigheid op de arbeidsmarkt - en dus de uitstroomgraad of het niveau van de werkloosheid- conditioneren.

Meer dan ooit stelt de empirische evaluatie in dit geval tal van problemen.

In de kern van het probleem van het verband tussen vergoedingsstelsel -duur van de werkloosheid of omvang van de LDW is er immers het menselijk gedrag van de werkloze (of van het ondernemingshoofd) en zijn er dus een deel imponderabiliën.

De veelheid van de invloeden, de complexiteit van de onderlinge betrekkingen, maken dat vele reserves of bezwaren kunnen worden tegengesteld aan de resultaten van het empirisme, wat noopt tot een reducerend formaliseren.

De realiteit verplicht dus tot bescheidenheid bij de conclusies.

Maar alvorens tot conclusies te komen, moeten wij iets meer in detail de problemen bespreken van de empirische demarche in het geval dat ons bezighoudt.

1.4.1 WAAR NAARTOE VERLAAT MEN DE WERKLOOSHEID ?

Impliciet is de aangenomen demarche in dat type analyses kritisch. Zij vooronderstelt immers dat wegens de vrijgevigheid van de vergoeding de overgang van de werklozen naar het werk wordt afgeremd ; of nog dat een "te grote vrijgevigheid" van de vergoeding het ongegronde vergoeden impliceert van de profiteurs van het systeem.

Dergelijke oproepen tot waakzaamheid, ten aanzien van de eventuele ontsporing van het systeem, verdienen een aandachtig onderzoek. Dat onderzoek moet gebeuren in het licht van een bepaald aantal vooraf gedane vaststellingen :

- de vrijwillige werkloosheid is niet gemakkelijk aan te tonen. Het is niet aangewezen dat door de legitieme opsporing ervan, men de gedwongen LDW te zeer onder druk zou zetten;
- de tewerkstelling is slechts een van de uitgangswegen uit de werkloosheid. Men kan ook nog weggaan via de opleiding, het pensioen, maar ook via het verzaken aan de deelname aan de arbeidsmarkt of in sommige landen vooral, via de niet-vergoede werkloosheid en de bestaansonzekerheid of zelfs de marginaliteit, de armoede.

Tabel 26

Statuten in 1985 van degenen die een jaar eerder werkloos waren.

percenten

	Werkloosheid	Tewerkstelling	Buiten arbeidsmarkt
België	69	22	9
Frankrijk	54	29	17
Nederland	62	24	14
Verenigde Staten	26	49	25

Bron : Atkinson en Mickelwright, 1991.

- zelfs de uitstroom naar de tewerkstelling kan niet uniform worden ingeschat; de arbeidsvormen zijn immers steeds diverser. Moet men een uitstroom naar een traditionele betrekking (van het primaire type) of naar een precaire betrekking (van het secundaire type), of die nu gewent is of niet, op dezelfde manier benaderen ? Mag men blindelings, of zonder nuances, de voorkeur geven aan de vermenigvuldiging van de relatief korte overgangen naar de werkloosheid tussen diverse betrekkingen met contracten van beperkte duur, eerder dan aan een relatief lang verblijf in de werkloosheid met het doel een contract van onbepaalde duur in een relatief stabiele betrekking te verkrijgen ? Hoe moet men de persoon beoordelen die een secundaire betrekking weigert om te vermijden opgesloten te worden in een soort professioneel ghetto (20)?

20 Voor zover het juist is dat de secundaire betrekkingen een soort impasse vormen, vanwaar het uiterst moeilijk is naar een "klassieke" betrekking te evolueren.

Hoe groter de complexiteit en de segmentering van de arbeidsmarkt, hoe minder gemakkelijk de realiteit zich laat formaliseren in vergelijkingen, die noodzakelijk reduceren.

1.4.2 LIMIETEN VAN DE EMPIRISCHE STUDIES

Buiten de bovenvermelde problemen haalden Atkinson en Mickelwright (21), in hun analyse op basis van de literatuur, een bepaald aantal factoren aan die de draagwijdte van de conclusies van de beschikbare empirische studies beperken. Wij vermelden het essentiële van hun bezwaren, waarbij wij ze ontwikkelen vanuit ons eigen standpunt :

1° Enkel een minderheid van uitgewerkte empirische analyses houdt, min of meer bevredigend, rekening met het profiel van de werkloosheidsvergoeding in de tijd. Dat impliceert de eventuele inaanmerkingneming, na een bepaalde tijd, van het gezinsinkomen van de werkloze om het recht op vergoeding te evalueren en het bedrag ervan te berekenen.

Maar zelden (zelfs onmogelijk) integreren zij andere fundamentele parameters zoals bijvoorbeeld :

- de initiële voorwaarden van toegankelijkheid tot de vergoeding (vereist vroeger werk...), wat een cruciale variabele kan vormen in de gevallen van de contracten met beperkte duur;
- de administratieve mechanismen van uitsluiting van het recht op werkloosheidsvergoeding, inzonderheid ingeval van weigering van werk (of van uitzonderlijke duur van werkloosheid, zoals in artikel 80), waarbij de praktische toepassingsmodaliteiten (quasi niet-formaliseerbaar) van de mechanismen meer determinerend zijn dan de letter van het reglement ;
- de mogelijkheid een sociale uitkering te verkrijgen na geschorste werkloosheidsvergoeding ;
- de bijzondere voorwaarden waaraan de jonge of oudere werklozen zijn onderworpen;
- enz...

Al die voorwaarden, die van land tot land verschillen, komen evenwel in aanmerking voor een pertinente evaluatie van de relatieve vrijgevigheid van de stelsels van werkloosheidsvergoeding.

21 A. Atkinson en J. Mickelwright, Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review, *Journal of Economic Literature*, december 1991.

2° Wij hebben reeds gezien (I.2.) dat er tal van werkloosheidsstatistieken bestaan. Naarmate men gebruik maakt van administratieve of van enquêtegegevens, kan de impact van de vergoeding op de werkloosheid schijnbaar gevoelig verschillen. Inzonderheid de uitschrijvingen uit de administratieve gegevens dreigen slechts het einde van de vergoeding weer te geven, niet noodzakelijk het verlaten van de werkloosheid naar om het even welke bestemming. Maar zelfs het enquête-gebruik volstaat niet om het bestaan te verhinderen - wij hebben erop gewezen - van een statistische vertekening wegens de verschillen in het vergoedingsstelsel.

Met andere woorden het zou kunnen dat het min of meer waarneembaar effect van de vergoedingsduur niet zo zeer de waarschijnlijkheid bepaalt inzake het verlaten naar de tewerkstelling, maar eerder de verdeling van de niet-werkenden tussen werklozen en niet-actieven (22).

3° Het is onontbeerlijk het geval van de mannen te onderscheiden van dat van de vrouwen; een globale analyse van een type-werkloze is veel te reducerend, gelet op de verschillen in gedrag volgens de geslachten.

4° Een overwegend deel van de bestaande universitaire studies op dat vlak betreffen de Verenigde Staten, Canada of het Verenigd Koninkrijk. Het gaat om studies betreffende de tijdsreeksen waarin men de impact van een variatie in de "vrijgevigheid" van de vergoeding onderzoekt (dikwijls de duur of het vervangingspercentage, d.w.z. de verhouding tussen de ontvangen vergoeding en het vroegere loon).

De conclusies die worden getrokken uit die studies, en uit elke nationale studie overigens, mogen niet worden veralgemeend. Als men kijkt naar de voornaamste Angelsaksische landen moet men immers vaststellen dat die landen, en de Verenigde Staten in het bijzonder, een arbeidsmarktorganisatie hebben die onder diverse cruciale aspecten van de Europese realiteit verschilt. Ruimer gesteld zijn de vergoedingssystemen, in alle subtiliteiten van de toepassing ervan, extreem verschillend van land tot land, zelfs meer dan had kunnen worden verondersteld uitgaande van de eenvoudige beschouwing van de geldende wetgevingen en reglementeringen. Men kan dus in geen geval wat lijkt vast te staan voor een bepaald land zonder meer voor andere landen van toepassing verkaren.

5° In de transversale empirische studies, waarbij de toestand in de verschillende landen op een gegeven ogenblik in aanmerking wordt genomen, kan men slechts tot onzekere conclusies komen als men de impact van de vergoedingsfunctie isoleert. Een beleid dat gericht is op de vervroegde terugtrekking uit de arbeidsmarkt van de oudsten, bijvoorbeeld, of een actief beleid inzake zeer extensieve opleidingen, interfereren feitelijk met het effect van het vergoedingsstelsel op het uitstroombestand uit de werkloosheid. Tal van combinaties van toestanden zijn mogelijk.

22 Cfr. bijvoorbeeld J.P.Lambert, *Economic Policy*, oktober 1990, of E.Balls, *Exploding some 1980s unemployment myths*, *Financial Times*, 12/2/1992.

1.4.3 CONVERGENTIE VAN DE EMPIRISCHE ANALYSES.

Met alle voorbehoud waartoe de voorafgaande waarschuwingen verplichten, kan men vaststellen dat de grote oriënteringen die voortvloeien uit een meerderheid van de empirische analyses relatief convergeren : dikwijls wordt een grote invloed toegeschreven aan de duur van de vergoeding op de uitstroomgraad van de werkloosheid; het niveau van de vergoeding wordt meestal als minder determinerend beschouwd. De invloed van de beide parameters zou dalen met de tijd en het "niveau-effect" zou zelfs verwaarloosbaar worden voor de LDW.

De algemene conclusies die voorafgaan worden nogal ruim bijgetreden, de omvang van de fenomenen terzake staat veel meer ter discussie.

Aldus lijkt de impact van een schommeling in de vervangingspercentages, bij vele studies (23), algemeen genomen weinig determinerend en zelfs quasi verwaarloosbaar, in Continentaal Europa (24). Meer bepaald op Belgisch niveau en op basis van een enquête, kwam Deleeck (25) eveneens tot het besluit dat het vergoedingsniveau op het gedrag van het naar werk zoeken slechts een geringe invloed heeft; dit gedrag wordt in zeer ruime mate bepaald door het beroepsverleden van het individu en zijn sociaal-economische omgeving (26). Overigens kan een daling van het vergoedingsniveau voor de weinig gekwalificeerden niet sterk bijdragen tot het aanvaarden van minder betaalde dienstbetrekkingen, gelet op de bodemgrens gevormd door het minimumloon. Het betreffende fenomeen zou dus, voor het essentiële, slechts spelen in het geval van de geschoolden, die betrekkingen aanvaarden waarvoor een lagere opleiding nodig is.

Diverse studies lijken te wijzen op de belangrijkheid van de duur van de vergoeding voor de stimulering van het zoeken naar werk (27). Meer bepaald ziet men herhaaldelijk een piek in de waarschijnlijkheid van uitstroom uit de werkloosheid even vóór het verlies van de rechten op vergoeding (studies betreffende Frankrijk of de Verenigde Staten). Maar het kan dat men daar wordt geconfronteerd met een beperkt fenomeen, gekoppeld bijvoorbeeld in de Verenigde Staten aan de belangrijkheid van "temporary lay-offs", d.w.z. een tijdelijk werkloos maken van arbeiders die door hun oorspronkelijke onderneming worden heraan genomen wanneer hun recht op vergoeding ten einde loopt. In het geval van de Franse studie, geciteerd door Atkinson en Mickelwright, lijkt de duur van de vergoeding slechts de uitstroom af te remmen naar de onzekere betrekkingen, inzonderheid de contracten van beperkte duur.

Het effect van de vergoedingsduur lijkt het duidelijkst te blijken uit transversale studies, verwijzend naar de onmiddellijke realiteit die in diverse landen de boventoon voeren. Maar het zijn wel dikwijls die studies die het meest vatbaar zijn voor kritiek betreffende het gebrek van realisme of overdreven

23 Geanalyseerd door Atkinson en Mickelwright, op.cit.

24 Cfr. bijvoorbeeld, Dimitri G. Demekas, Labor market institutions and flexibility in Italy : a critical evaluation and some international comparisons, I.M.F. working paper, maart 1994.

25 Overgenomen door B.Vanderlinden, Structuration des politiques belges à l'égard des sans-emplois, Bulletin de l'Ires, n°155, november 1991.

26 Op stapelstaande studies aan de UCL kunnen ertoe leiden dat die conclusies moeten worden genuanceerd.

27 Cfr. bijvoorbeeld, O.C.D.E., Progrès de la réforme structurelle, une vue d'ensemble, 1992.

schematisering in de voorstelling van de karakteristieken van de vergoedingsstelsels (28).

Samenvattend kan men stellen dat als de resultaten van de empirische studies de intuïties van het gezond verstand en de theoretische formalisering ervan niet ontkrachten, zij evenmin voorzien in een beslissende ondersteuning voor de evaluatie van de rol van de parameters van een werkloosheidsvergoedingstelsel ten aanzien van de werkloosheidsduur.

Daar hierboven slechts enkele vrij algemene oriënteringen konden worden geschetst, moet men ze hierna toetsen aan de Belgische realiteit.

1.5 Relatieve vrijgevigheid van het Belgische werkloosheidsstelsel

De vergelijking van de vrijgevigheid van de werkloosheidsstelsels is een lastige taak.

Her en der waagt men de omvang van de dekking van het werkloosheidsvergoedingsstelsel te vatten in een enkele indicator.

De OESO heeft aldus een "mesure synthétique des prestations de chômage" uitgewerkt, waarvan zij, sedert kort, intensief gebruik maakt.

Die synthetische indicator bestaat uit een niet gewogen wiskundig gemiddelde van de (bruto) vervangingspercentages van de werkloosheidsprestaties voor diverse toestanden inzake inkomen, gezin, en werkloosheidsduur (Tabel 27). Op grond van die indicator wordt het Belgische systeem, in termen van "vrijgevigheid", derde gerangschikt, na Denemarken en Nederland (29). Noorwegen en Finland volgen België van nabij, alsmede Frankrijk. Duitsland staat veel verder in de rangschikking.

28 Een voorbeeld van gebrek aan empirisch realisme lijkt ons te zijn gegeven, bijvoorbeeld, door de theoretische som van : R.Layard, S.Nickell, R.Jackman : Unemployment, Oxford University press, 1992

29 Buiten de problemen ten gronde, die later aan bod komen, moet worden aangestipt dat, ten minste in het geval van België, de berekening van die indicator weinig standvastig is. Kleine variaties treden op van publikatie tot publikatie. Overigens, volgens het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, in de laatste kolom (4de en 5de jaar, echtgenoot die werkt) is het percentage 21 pct. en niet 30 (gevolg van de forfaitaire uitkering). Dat verandert niet fundamenteel de waarde van de synthetische indicator (42 in plaats van 43). De rangschikking van België wordt niet beïnvloed door al die kleine aanpassingen.

Tabel 27
 Vervangingspercentage van de werkloosheidsvergoedingen in functie van de duur
 van de werkloosheid en van de gezinstoestand (1)
 1991

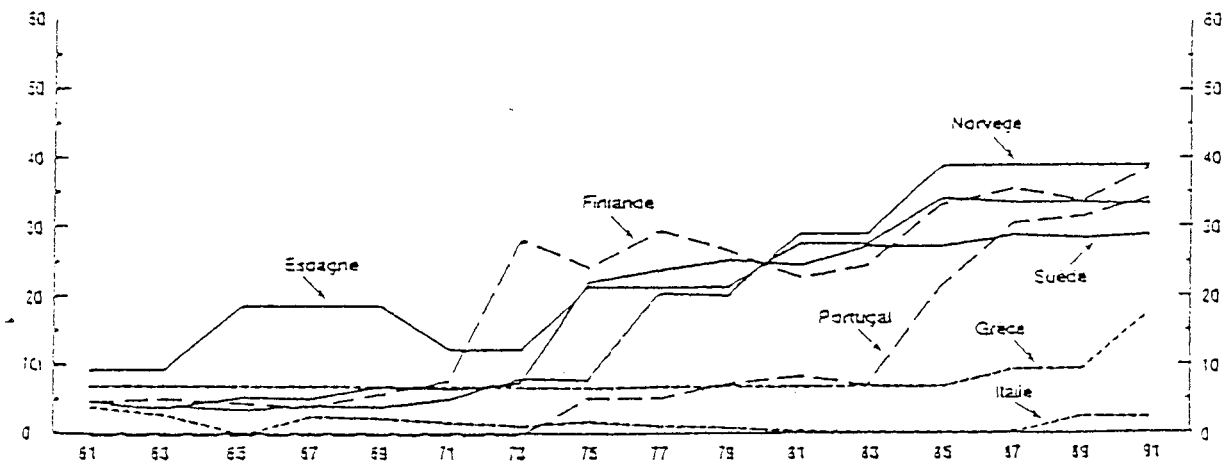
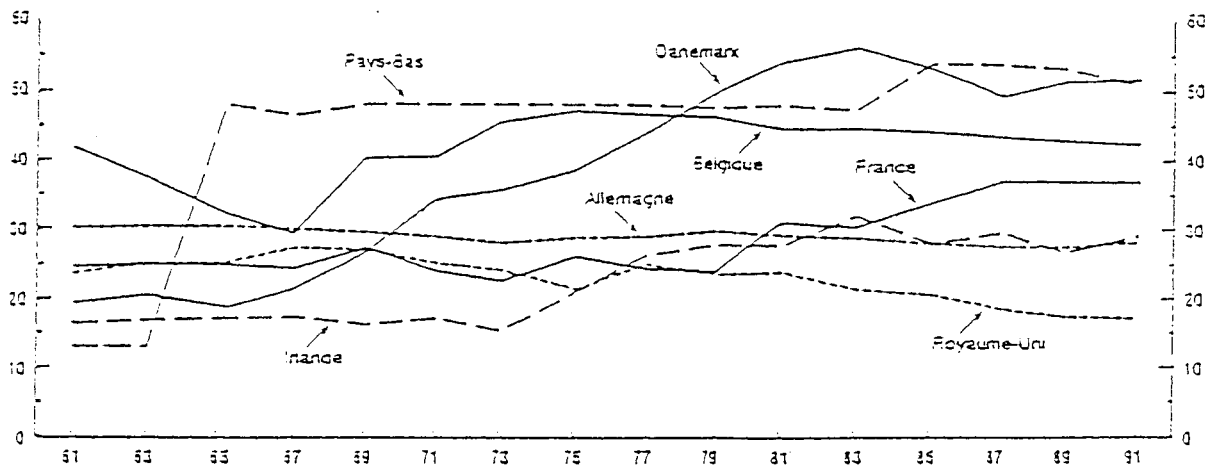
Categorie van duur :	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland
EERSTE JAAR				
Gezinstoestand :				
- ongehuwd	52	37	58	70
- echtgenoot ten laste	52	41	58	70
- echtgenoot werkt	47	37	58	70
TWEEDE EN DERDE JAAR				
Gezinstoestand :				
- ongehuwd	36	33	37	56
- echtgenoot ten laste	52	36	37	56
- echtgenoot werkt	30	0	30	56
VIERDE EN VIJFDE JAAR				
Gezinstoestand :				
- ongehuwd	36	33	28	34
- echtgenoot ten laste	52	36	28	48
- echtgenoot werkt	30 (21)	0	0	0
ALGEMEEN GEMIDDELDE (synthetische indicator)	43 (42)	28	37	51

(1) Rechten op vergoedingen voor belastingen in percentage van de vroegere inkomsten voor belastingen. De hier verstrekte cijfers wijzen op het gemiddelde van de vervangingspercentages voor twee niveaus van inkomsten (gemiddelde inkomsten en 2/3 van de gemiddelde inkomsten).

Bron : OCDE, Etude emploi/chômage, hoofdstuk 8.

Steeds op basis van de synthetische indicator van de OESO, kan men vaststellen dat het Belgische systeem vandaag minder atypisch is in zijn vrijgevigheid dan in het begin van de jaren '70, toen Nederland reeds een extensievere dekking van het werkloosheidsrisico (Grafiek 1) zou hebben verzekerd. Van de vier landen die wij meer in detail analyseren zou België zelfs het enige zijn waar die vrijgevigheid een lichte neiging tot dalen zou vertonen tussen 1975 en 1990; de Duitse toestand wordt gekenmerkt door een grote stabiliteit.

Grafiek 1
Synthetische indicator van de werkloosheidsvergoedingen
(evolutie 1961-1991)



Bron : OESO.

Die resultaten moeten met omzichtigheid worden benaderd. De bezwaren tegen die indicator zijn immers talrijk. De betrouwbaarheid ervan lijkt ontoereikend.

Het profiel van de vergoeding naargelang de duur van de werkloosheid wordt ten dele in aanmerking genomen, maar dan ook slechts ten dele. Immers : enerzijds is het gemiddelde, leidende tot de berekening van de synthetische indicator, niet gewogen; anderzijds is het gekozen profiel dat van een werknemer met een zeer lange beroepservaring (minstens 20 jaar), vermits men veronderstelt, in het Belgisch geval, dat hij niet onder de forfaitaire regeling valt als hij samenwonende is. Het weerhouden van slechts het geval van een werknemer met een lange beroepservaring maakt het mogelijk dat essentiële karakteristieken van de werkloosheidsstelsels niet worden in aanmerking genomen, namelijk :

- de toegangsvoorwaarden tot de vergoedingen;
- de modulatie van de vergoeding volgens leeftijd of ervaring.

Andere karakteristieken, die essentieel zijn in het kader van een internationale vergelijking, worden eveneens verwaarloosd, zoals :

- de voorwaarden tot uitsluiting van het recht op de werkloosheidsvergoedingen;
- de mogelijkheid om van de werkloosheidsvergoeding over te stappen op sociale hulp;
- de overstap in de reïntegreringsprogramma's in de Noordelijke landen die een verlenging van de vergoeding verzekeren;
- enz...

Dat alles maakt dat, door toepassing van die indicator, de relatieve vrijgevigheid van het Belgische systeem ongetwijfeld overdreven scherp lijkt (30).

De Hoge Raad van Financiën heeft immers aangetoond (31) :

- dat de toegangsvoorwaarden tot de rechten op de werkloosheidsverzekering in het Belgische systeem, veeleisend zijn vergeleken met de praktijken die gelden in de buurlanden.

Het Belgische systeem is, terecht of ten onrechte, niet gunstig voor het onregelmatig werk van jongeren of voor al degenen met weinig of geen beroepsverleden (32).

Die veeleisendheid wordt nochtans afgezwakt door het feit dat, onder de vier landen die wij analyseren, slechts in België de jongeren op het einde van hun studies van de werkloosheidsverzekering kunnen genieten. Maar de wachttuitkering die zij kunnen ontvangen ligt, behoudens voor de gezinshoofden, merkkelijk lager dan de minimumwerkloosheidsuitkering.

Men kan daar nog aan toevoegen dat sedert 1981, de uitkering (voortaan wachttuitkering genoemd) die wordt toegekend aan de jongeren op het einde

30 Uiteraard is de relatieve vrijgevigheid een dynamisch begrip. Alles wat hier wordt gesteld is de evaluatie van een momentopname, gebaseerd op de gegevens betreffende de jaren 1991 tot 1993, die in hoofdzaak nog gelden voor de vier landen die het voorwerp zijn van onze analyse in het midden van het jaar 1994. De hervormingen van de vergoedingsstelsels in Duitsland of in Nederland, bijvoorbeeld, zouden kunnen aanleiding geven tot het aanpassen van sommige conclusies.

31 Hoge Raad van Financiën, juni 1994, op.cit.

32 Sedert de recente invoering van de mogelijkheid achtereenvolgens 4 contracten voor bepaalde duur te hebben voor een maximum van 2 jaar, kunnen de werknemers van minder dan 35 jaar, die in dat soort circuit zijn gestapt en met ten minste 1 jaar activiteit op een periode van achttien maanden, recht hebben op werkloosheid. Dat stelt een nieuw soort probleem. Van benadeelden kunnen die werknemers bevoorrechten worden, vermits een werknemer met een contract voor onbepaalde duur slechts ontslag mag nemen na anderhalf tot twee jaar om van de werkloosheidsvergoeding te kunnen genieten.

van hun studies behoudens voor de gezinshoofden sterk werd verminderd in reële termen, (Tabel 28). De Belgische specificiteit terzake wordt dan ook minder scherp.

Tabel 28
Evolutie van de wachttuitkering in reële termen
(uitkering op 1/1/81 = 100)
Geval van een ex-student ouder dan 21 jaar op 1.10.93

Gezinshoofd	Alleenstaande	Samenwonende
103	75	53

Bron: B. Delvaux, Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir, Reflets et perspectives de la vie économique, 1-2, 1994.

- dat inzake de duur van de vergoeding de specificiteit van het Belgische systeem a priori zeer duidelijk is, vermits de vergoeding door de werkloosheidsverzekering onbeperkt kan zijn. Maar vermits men bij onze bureaus kan overstappen op de bijstandssystemen berust deze specificiteit in werkelijkheid slechts op de principiële automaticiteit van de voortzetting, eventueel onbeperkt, van de vergoeding, ongeacht het niveau van de gezinsinkomsten (33). De vergoeding van lange duur van de alleenstaanden en van de gezinshoofden in België lijkt niet atypisch ten aanzien van wat er gebeurt in de gemiddelde socio-economisch ontwikkelde economieën. De enige belangrijke divergentie betreft dus a priori de samenwonende LDW, d.w.z. van wie de echtgenoot werkt of een vervangingsinkomen trekt.

Nochtans zelfs als het verband van het recht op vergoeding-inkomsten meer verborgen is in het Belgische geval, is de idee niet afwezig in de reglementering.

33 Over het thema van de vergoeding van de langdurige werkloosheid en de opvolging, bij onze buurlanden, door een bijstandsstelsel, kan men raadplegen : Hoge Raad van Financiën, Advies van 29 juni 1994, op.cit., p. 33 en 34.

Tabel 29
Bruto-vervangingspercentages van de werkloosheids-
uitkeringen in België

Percentage van het vroegere brutoloon

	Aileen- staande	Samenwonende met gezinslast (gezinshoofd)	Samenwonende	
1ste jaar	60%	60%	55%	
2de jaar eerste 6 maanden	42%	60%	35%	
2de jaar na eerste 6 maanden (eventueel verlengd) *	42%	60%	staaft niet	staaft
			20 jaar beroepsverleden of 33 pct. permanente ongeschiktheid	
			forfaitaire uitkering	35%

* De verlenging belooft 3 maanden per periode van 312 betaalde werkdagen.

De uitkeringen aan 60 pct., 55 pct. of 35 pct. mogen nooit lager zijn dan bepaalde minimumbedragen.

Men weet immers dat in het geval van de samenwonenden, na een beginperiode van anderhalf jaar (die kan worden verlengd voor de werklozen met een vrij lange beroepservaring), de werkloze nog maar een forfaitaire vergoeding ontvangt (die niet meer gekoppeld is aan zijn vroeger loon). Hij kan vanaf dat ogenblik worden uitgesloten van het voordeel van de werkloosheidsvergoeding, als blijkt dat hij werkloos is sedert een abnormaal lange tijd (art. 80) en zijn gezinsinkomsten een gegeven plafond overtreffen (art. 82). Het begeleidingsplan van die werklozen kan eveneens leiden tot hun uitsluiting als zij niet duidelijk blijken geven effectief naar een dienstbetrekking te zoeken.

Het "onbeperkt" karakter van hun vergoeding is dus niet absoluut. Zoals in het geval van een wachtuitkering, wordt overigens vastgesteld dat de uitkering aan de samenwonenden en inzonderheid aan de samenwonende LDW, in reële termen, tijdens het laatste decennium, sterk werd verminderd. Daaruit blijkt andermaal dat de Belgische specificiteit de neiging heeft af te nemen (Tabel 30).

Tablel 30
Evolutie van de uitkering aan de samenwonenden in reële termen (uitkering op 1.1.1981 = 100)

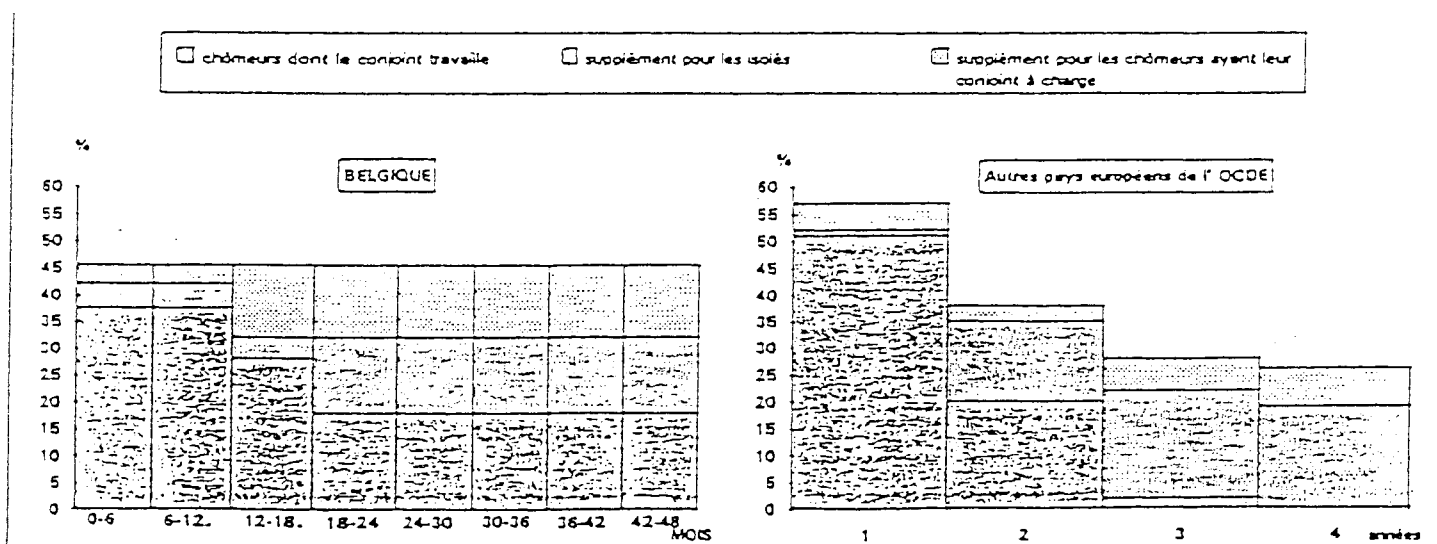
1ste jaar	2e periode werkloosheid (van 12 tot 18 maanden plus verlengingen)	3de periode werkloosheid
77 à 83	77 à 79	58 à 51

op 1/10/1993

Bron : B. Delvaux, 1994; op.cit.

- dat het niveau van de vergoeding niet systematisch hoog lijkt te zijn ten aanzien van wat wordt toegepast door onze voornaamste buurlanden. Enerzijds zijn de baremieke bruto-vervangingspercentages (verhouding tussen de voorziene vergoedingen en het vroegere loon) bij het begin van de vergoeding relatief middelmatig, bijvoorbeeld, lager dan die welke worden toegepast in Frankrijk of in Nederland; anderzijds is het loonplafond dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de uitkeringen bijzonder laag in België. Nochtans, na verloop van tijd en inzonderheid vanaf het vierde of vijfde jaar werkloosheid, wordt het Belgisch bruto-vervangingspercentage hoger dan in Frankrijk, zelfs in sommige gevallen volgens de samenstelling van het gezin en het vroegere inkomen, dan het Duitse of Nederlandse percentage. Behoudens voor de samenwonenden, is het Belgische systeem niet systematisch vrijgevier, maar de degressiviteit is onbetwistbaar minder scherp dan, bijvoorbeeld, in Frankrijk, in Nederland of in de Scandinavische landen.

Grafiek 2
Vervangingspercentage in functie van de werkloosheidsduur



Bron: F.SZABO, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid

Er wordt aan herinnerd dat de bovenvermelde vaststellingen betrekking hebben op het bruto-vervangingspercentage. Het zou kunnen dat de overgang naar het netto-percentage, bij inaanmerkingneming van de eventuele verschillen in de fiscale behandeling van de werkloosheidsvergoedingen, de relatieve vergoedingsniveaus wijzigt.

Ter herinnering vermelden wij de berekening door de OESO (34) van een netto-vervangingspercentage die overeenkomt met de synthetische indicator van de werkloosheidsprestaties berekend op bruto-basis.

Op die basis rangschikt België zich steeds derde, steeds na Denemarken en Nederland, maar België staat dicht bij de twee koplopers. Frankrijk volgt op een ruime afstand; daarna komt Finland en dan Duitsland en Oostenrijk (Tabel 31).

Tabel 31
Vergelijking van het vervangingspercentage vóór en na
belasting (*) 1991
Synthetische indicator van de rechten op prestaties

	Bruto	Netto *	Ratio netto/bruto
België	43	57	1.34
Duitsland	28	43	1.54
Frankrijk	37	48	1.29
Nederland	51	58	1.13

* De OESO signaleert de moeilijkheid inzake informatie ten aanzien van eventuele heffingen van sociale zekerheidsbijdragen op de werkloosheidsvergoedingen en de berekeningswijze ervan. Zij erkent derhalve dat de netto-percentages worden gegeven ter indicatieve titel.

Bron : OESO

1.6 Vrijgevigheid van de vergoeding en viscositeit van de werkloosheid

1.6.1 Volgens D.Secharde (35), is het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen de laatste jaren niet plots vrijgeviger geworden in Europa op het vlak van de duur of de belangrijkheid van de gemiddelde werkloosheidsuitkering. Bijgevolg is het moeilijk vol te houden dat de tendentiële toename van de werkloosheid en het voortduren ervan, gebonden zijn aan het vergoedingstelsel.

34 De studie van de OESO over de werkgelegenheid. Données et explications, hoofdstuk 8, 1994.

35 D.Secharde, Croissance et emploi : à propos d'une initiative, Tendances économiques, nr 7, december 1994, Ministère de la Région wallonne

De OESO ontwijkt deze moeilijkheid niet helemaal. Zij erkent (36) dat tot het midden van de jaren '70, de werkloosheid minder belangrijk was daar waar de werkloosheidsvergoedingen het vrijgevigst waren, terwijl de werkloosheid relatief hoog was in de USA, Canada en Italië, waar de dekking gering was. Maar wat kenmerkend zou zijn voor de landen met vrijgevig vergoedingen is het voortduren van de werkloosheid bij de heropleving. Of nog, dat het nefaste gevolg van de vrijgevigheid slechts duidelijk wordt na verloop van een bepaalde tijd.

De aldus naar voren gebrachte argumenten, als zou het allemaal evident zijn, kunnen ons niet voldoen.

Onder bepaalde aspecten kan het systeem mogelijkheden bevatten die het voortduren van de werkloosheid in de hand werken. Het is niet evident dat die potentialiteiten zich noodzakelijk moeten concretiseren na enige tijd. Het is evenmin evident dat in een evoluerende context, een systeem, met gebreken die in het verleden onbeduidend bleken, doorheen de tijd niet schadelijk wordt.

Het meest gehoorde verwijt aan het Belgische systeem betreft de automaticiteit, de afwezigheid van voorwaarden, gebaseerd op de gezinsinkomsten, bij de eventueel onbeperkte verlenging van de vergoeding, en dat vooral in het geval van de samenwonenden. Het gebrek aan degressiviteit van de vergoeding wordt eveneens dikwijls naar voren gebracht. Ten slotte worden de leemten van het actief beleid van de openbare tewerkstellingsdiensten soms aangehaald. Dat alles maakt dat het vergoedingsstelsel ten minste zou bijdragen tot de belangrijkheid van het percentage LDW (37).

1.6.2 Wij hebben er hierboven aan herinnerd (1.5) dat een bepaalde inaanmerkingneming van de gezinsinkomsten wordt geïntegreerd in de werkloosheidsvergoeding in België :

- vermits de degressiviteit van de vergoeding veel meer is uitgesproken voor de samenwonenden (55, nadien 35 pct. van het vroegere loon, en eventuele overgang naar een forfaitaire vergoeding);
- vermits de samenwonenden, en zij alleen, kunnen worden uitgesloten van het voordeel van de vergoeding voor uitzonderlijke duur van de werkloosheid (art. 80-82).

Er is evenwel geen filtering bij het instappen in een bijstandsregeling, die de werkloosheidsverzekering kan vervangen, onder voorwaarden inzake inkomsten, na 1, 2, 3 jaar vergoeding, zoals bij onze voornaamste buurlanden (38).

Het eenvoudige bestaan van die filtering zou de vrouwen van de werklozen ontmoedigen te proberen deel uit te maken van de actieve bevolking. Omgekeerd zou het feit dat zelfs de personen van wie de echtgenoot een bezoldigde activiteit uitoefent, recht kunnen hebben op enige vergoeding,

36 O.C.D.E., Etude emploi/chômage 1994, op.cit.

37 Cfr. bijvoorbeeld : Etudes économiques de l'OCDE, Belgique-Luxembourg, 1991/92.

38 Voor meer details, cfr. Advies van de Hoge Raad van Financiën, juni 1994, op.cit.

ongeacht welke, ertoe aanzetten, min of meer actief op de arbeidsmarkt op te treden.

In de praktijk stelt men vast dat, waar een systeem bestaat met twee verdiepingen (verzekering, nadien voorwaardelijke bijstand) de gehuwde vrouwen dikwijls ophouden ingeschreven te zijn als werkzoekenden wanneer hun rechten op vergoeding vervallen; of nog, dat er een sterk positieve correlatie zou bestaan tussen het deel van de vrouwen in LDW en het vergoedingspercentage van de vrouwelijke bevolking in LDW (39).

Aan te stippen valt andermaal dat de pregnantie van de koppeling vergoeding-activiteit bij enquêtes aanzienlijk de antwoorden kan beïnvloeden van de personen van wie de participatie aan de actieve bevolking min of meer effectief is. En dus zouden verschillen in de vergoedingsstelsels niet enkel leiden tot verschillen in de administratieve statistieken betreffende de LDW, maar tevens in de enquêtes inzake de arbeidsmarkt.

Aldus zou de automatische vergoeding van de samenwonenden, ten minste in een eerste tijd, minstens gedeeltelijk kunnen verklaren dat het aandeel van de vrouwelijke bevolking in LDW belangrijker zou zijn (of statistisch zo zou lijken) in België dan in de andere OESO-landen.

Het probleem van de vergoeding van de samenwonenden betreft immers in duidelijk overwegende mate de vrouwen.

De samenwonenden vertegenwoordigden in juni 1993 ongeveer 55 pct. van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW) waaronder 70 pct. vrouwen (40).

De samenwonende langdurige werklozen (meer dan één jaar werkloosheid), in strikte zin (41), d.w.z. ongelet op de samenwonenden die een wacht- of overgangsuitkering genieten, vertegenwoordigen, steeds op 30 juni 1993, iets minder dan 50 pct. van de langdurige UVW, waarvan ongeveer 80 pct. vrouwen (ongeveer 100.000). Ongeveer twee derde van de LDW met een wachttuitkering waren trouwens samenwonenden, en ongeveer 80 pct. ervan waren vrouwen.

De begunstigden van de forfaitaire vergoeding waren op hetzelfde tijdstip met wat minder dan 75.000, of lichtjes onder 30 pct. van de langdurige UVW. Meer dan 85 pct. ervan waren vrouwen. Buiten de gerechtigden op de wachttuitkeringen is het binnen die gerechtigden die, enerzijds samenwonenden zijn, anderzijds werkloos sedert ten minste 18 maanden en met een beroepservaring van minder dan twintig jaar, dat men het grootste deel van de mannen of de vrouwen zou moeten terugvinden die in de buurlanden mogelijk niet zouden worden vergoed.

39 Cfr. bijvoorbeeld : O.C.D.E., Etude emploi/chômage hoofdstuk 8 1994, op.cit. of P. Vanden Noord, 1992, op.cit.

40 De gegeven percentages zijn benaderend. Het totaal van de werklozen, verdeeld volgens categorie van uitkeringen, komt niet overeen met het effectief getelde aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen.

41 Categorie uitkeringen B2, B3, P en P3 in de RVA-statistieken.

Zelfs als, wiskundig, de vergoeding van die groep onvoldoende is om het hele verschil tussen België en de buurlanden in frequentie van de vrouwelijke LDW te verklaren en zij nog minder adequaat is om de verschillen (geringer, maar niet verwaarloosbaar) te verklaren die bestaan op het niveau van de mannelijke LDW (cfr. tabellen 11 en 12 hierboven), hebben wij hier een niet-verwaarloosbare, hoewel meer dan waarschijnlijk gedeeltelijke oorzaak, van de specificiteit van het Belgische geval naar voren gebracht.

Het is onder die groep uitkeringsgerechtigden dat men het grootste deel aantreft van de slachtoffers van de toepassing van artikel 80, inzake de uitsluiting van het voordeel van de vergoeding wegens abnormaal langdurige werkloosheid.

Tabel 32
Uitsluiting van de werkloosheidsvergoeding wegens uitzonderlijke duur
(toepassing van artikel 143, nadien van artikel 80)

	aantal uitgesloten	waaronder vrouwen	percent van totaal
1990	1.775	1.664	93,7
1991	23.273	21.293	91,5
1992	17.245	16.077	93,2
1993	35.886	33.114	92,3
1994	21.230	n.d.	n.d.

Bron : Verslagen van de RVA

In 1993, het laatste jaar waarvoor men beschikt over volledig gedetailleerde gegevens, was het aantal uitsluitingen uitzonderlijk hoog ten gevolge van een wijziging van de wetgeving. De jonge schoolverlaters en de personen met een vrijstelling wegens sociale en gezinsredenen zijn voortaan onderworpen aan artikel 80. Bovendien werd de berekeningswijze van de duur van de werkloosheid der deeltijdse werknemers om te ontsnappen aan de werkloosheid, herzien. Dientengevolge had meer dan de helft van de uitsluitingen betrekking op die laatste categorie werklozen. De UVW vertegenwoordigen slechts 30 pct. van de uitgesloten, of zowat 10.750 werklozen, wat gelijk staat met 8,5 pct. van de betrokken werklozen in de ruime zin (de samenwonenden die sedert meer dan een jaar werkloos zijn), of met ongeveer 15 pct. van de meer direkt betrokkenen, de samenwonende werklozen die de forfaitaire vergoeding trekken.

Wij spreken ons niet uit over het feit of die percentages al dan niet hoog zijn.

Wel valt aan te stippen dat de procedure nogal sterk discriminerend lijkt. Steeds op grond van de gegevens voor het jaar 1993 stelt men immers vast dat 60 tot 80 pct. van de aan de schorsing van de vergoeding voorafgaande waarschuwingen werden gevolgd door het instellen van een of twee beroepen. En ongeveer 70 pct. van de ingediende beroepen zijn gegrond bevonden of dat nu weze op grond van objectieve criteria (werkloosheidsduur, gezinsinkomsten) of op grond van subjectieve criteria (inspanningen bij het zoeken naar werk, fysieke geschiktheid voor het werk).

Als men aanneemt dat de procedure van uitsluiting niet blind is, kan men zich slechts afvragen om welke reden men talrijke jaren moet wachten vóór de uitbetaling wordt geschorst van een vergoeding aan personen van wie noch het gezinsinkomen noch de wil om werk te vinden, een dergelijke vrijgevigheid lijkt te verantwoorden. Omgekeerd, als men in het kader van die procedure zeer aandachtig is voor de materiële problemen van de betrokken personen, voldoende aandachtig om een verlenging van de vergoeding toe te staan, zelfs als de gedane inspanningen om werk te vinden niet opvallen, mag men zich afvragen of het werkloosheidsvergoedingsstelsel wel tot taak heeft het gewicht te torsen van dat soort sociale bijstand, vooral gelet op de financieringswijze van dat vergoedingsstelsel. (cfr. hoofdstuk 6).

Daarentegen, als bij toeval de uitsluitingsprocedure te strak was door het strenge reglementaire kader dat haar in principe wordt opgelegd, zou het kunnen dat zij moet overgaan tot het uitsluiten van personen, vooral vrouwen die niet effectief werk zoeken, maar van wie het gezin de ontvangen vergoeding nodig heeft om niet in de bestaansonzekerheid te verzeilen. Men kan terzake herinneren aan de conclusie waartoe Bea Cantillon was gekomen :

"L'utilisation abusive des allocations de chômage reflète l'effet négatif de l'inadéquation des conditions de travail et de la sécurité sociale aux problèmes spécifiques du cumul de deux emplois à temps plein, de la charge de plusieurs enfants (surtout lorsque la femme a un niveau de formation peu élevé) et du caractère indispensable des doubles revenus (surtout dans les catégories socio-professionnelles inférieures)" (42).

Maar opnieuw mag men zich afvragen of het wel de taak is van het werkloosheidsvergoedingsstelsel om de problemen ten laste te nemen die zijn verbonden aan de algemene organisatie van de maatschappij.

De Hoge Raad van Financiën heeft zich reeds gebogen over dat soort probleem (43).

Hij heeft gewezen op het feit dat het Belgisch stelsel inzake sociale zekerheid, dat zeer ruim is door de werkloosheidsvergoeding, ongetwijfeld heeft bijgedragen tot het verkrijgen van een bijzonder lage armoede-index (Tabel 33).

42 Bea Cantillon, Mutations socio-démographiques et Sécurité sociale, Documentatieblad, november-december 1990.

43 Hoge Raad van Financiën, Tussentijds advies betreffende de overheidsinterventie op de arbeidsmarkt, 15 juli 1993.

Tabel 33
 Percentage van de gezinnen die leven onder de armoedegrens * (1990)

België	6,3	Duitsland	10,3
Nederland	6,9	Verenigd Koninkrijk	14,1
Denemarken	8,0	Frankrijk	18,0

* De armoedegrens wordt hier bepaald als de helft van het nationaal gemiddelde inkomen.

Source : Eurostat, geciteerd door F. Szabo, De werkloosheid en de werkloosheidsvergoeding, 1995.

Maar de Raad vroeg zich overigens af of "het Belgisch mechanisme het meest efficiënte, het meest rechtvaardige en het minst dure is om bestaansonzekerheid en armoede te vermijden".

Sommige vergelijkende universitaire studies, inzonderheid bij de UFSIA (44) aarzelen op dat punt. Zij lijken eerder de voorkeur te geven aan een vergoedingsmechanisme waarin relatief hoge vergoedingen inzake werkloosheidsverzekering slechts worden toegekend tijdens een bepaalde periode, waarna die vergoeding wordt gevolgd, onder voorwaarde van een evaluatie van het globaal gezinsinkomen, door de uitkering van een gewaarborgd minimuminkomen, onbeperkt in de tijd.

Een dergelijke configuratie komt in grote mate overeen met sommige aanbevelingen van de OESO.

Als conclusie bracht de Raad in 1993 naar voren : "Een dergelijk stelsel zou een denkpiste voor de toekomst kunnen zijn. Het zou moeten worden aangepast om bijvoorbeeld rekening te houden met de duidelijke wens van iemand die zelfs langdurig werkloos is om een betrekking te vinden en om te vermijden dat zij die van het werkloosheidsstelsel zijn uitgesloten en waarvan het inkomen de toekenning van een andere uitkering verantwoordt op grote administratieve moeilijkheden zouden stuiten".

44 Cfr. bijvoorbeeld, Lieve De Lathouwer, Doelmatigheidswerking van het Belgisch en het Nederlands werkloosheidssysteem, Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, maart 1993.

2. Vele niet-onafhankelijke oorzaken

Wat stelt men vast als men nu de strikte beschrijving van de administratieve kenmerken van het Belgische systeem van werkloosheidsvergoeding verlaat om een meer analytisch en ruimer standpunt in te nemen uitgaande van de kenmerken van de Belgische LDW (die wij naar voren hebben gebracht in het eerste deel), maar tevens van de richtlijnen van een systeem van optimale vergoeding die voorafgaand werden uiteengezet (1.3) ? :

1. De frequentie van de LDW is hoger in België dan bij onze burens, en wat waar is in het algemeen is het nog meer voor de vrouwen.

Dat kon theoretisch worden verklaard door de afwezigheid in België van de overgang na een zekere tijd op voorwaardelijke uitkering die functie is van het gezinsinkomen en dus door afwezigheid van uitstroom uit de vergoeding (en in een bepaalde mate uit de actieve bevolking) van werklozen, en vooral van talrijke vrouwelijke werklozen, die samenwonen met een echtgenoot met een beroeps- of vervangingsinkomen.

Wij hebben eerder vastgesteld dat die uitleg ongetwijfeld ten dele pertinent is. Maar hij is ook ontoereikend.

2. Reeds na zes maanden werkloosheid is de relatieve zwakheid van de uitstroomgraad van de Belgische werkloze evident (cfr. 1.4.2 en tabel 6).

A priori is er op dat ogenblik geen (of bijna geen) sprake van verschil in de uitsluiting van het voordeel van de vergoeding ; de overgang naar de voorwaardelijke bijstand komt zelfs eerder na het eerste jaar werkloosheid, vooral indien de betrokken werknemer een bepaald beroepsverleden heeft. Men kan dan denken :

- dat er van bij het begin de wil ontbreekt om een dienstbetrekking te vinden bij degenen (en vooral bij de vrouwen) die de vergoeding gebruiken zonder de werkelijke wil om te werken. Dat fenomeen zou in België meer uitgesproken kunnen zijn want de "vrijgevigheid" van het vergoedingssysteem (inzonderheid voor de samenwonenden) doet bij de actieve bevolking louter formele deelnemers ontstaan. Opdat na een bepaalde tijd (een jaar of meer) die "weerstand tegen tewerkstelling" binnen het werkloosheidssysteem zich doorzet, zou moeten worden aangenomen dat een gebrek aan ijver van de werkloze gepaard gaat met een gebrek aan doeltreffendheid van de openbare diensten die het zoeken naar werk moeten begeleiden. De doeltreffendheid van die diensten moet immers een verantwoorde vrijgevigheid zonder nadelen mogelijk maken (1.3). Men mag overigens het feit niet uit het oog verliezen dat de toegang tot sommige reïntegratiemaatregelen een relatief lang verblijf in de werkloosheid veronderstelt.

Maar men kan eveneens aannemen :

- dat de zwakheid van het uitstroompercentage van bij de eerste maanden ook het teken is van een specifieke handicap van de Belgische werkloze die meer dan elders, weinig geschoold of minder geschikt is om aan de vraag te beantwoorden.

De LDW is immers in de eerste plaats een probleem van laag geschoolden (Tabellen 17 en 18), zelfs als, wij hebben het aangestipt, in de recessie van het begin van de jaren '90, de toename van de werkloosheid van jonge geschoolde volwassenen belangrijk was.

Meer dan elders schuiven de Belgische laag geschoolde werklozen naar de LDW (Tabel 20). Dat kan andermaal te wijten zijn aan de vrijgevigheid van het vergoedingssysteem, het gebrek aan dwang, maar misschien tevens aan het gebrek aan adequate opleiding die hen kon worden verstrekt, hetzij als zij een betrekking hebben (onvoldoende voortgezette opleiding), hetzij tijdens de werkloosheidsperiode (gebrek aan actief beleid of onaangepastheid ervan).

3. Zowel in het begin als tijdens de werkloosheidsperiode, tijdens welke, vooral bij de vrouwen, de specificiteit van de omvang van de LDW blijkt kunnen er ook factoren zijn, die te maken hebben met de werking en de organisatie van de arbeidsmarkt, die van aard zijn de doorstroming van de werkloze naar de werkgelegenheid af te remmen in een mate die van land tot land kan variëren.

Die factoren, of sommige ervan, kunnen worden beïnvloed door de kenmerken van het vergoedingssysteem.

Aldus bijvoorbeeld :

- de wetgeving inzake arbeidsbescherming of -reglementering

Wij hebben gezien (1.5.1 en tabel 21), dat de instroomgraden in de werkloosheid relatief weinig hoog zijn (of tijdelijk waren) in België. De doorstroming naar de werkgelegenheid is er bepaald niet snel. Welnu, hoe sneller die doorstroming, hoe meer kansen tot aanwerving voor de werklozen, wat theoretisch de waarschijnlijkheid vermindert om in de LDW te verzeilen. Volgens de OESO (45), is bovendien de selectie bij de tewerkstelling minder streng en vinden de werkzoekenden vlugger werk wanneer de doorstroming naar de werkgelegenheid versnelt.

Zelfs als men twijfels kan hebben over de duurzaamheid van die betrekkingen, de stevigheid en de kwaliteit van het aldus voorgestelde model, dan kan men toch niet uitsluiten dat de

verschillen in de soepelheid van de arbeidsmarkt kunnen afstralen op de omvang van de LDW.

Als het bestaan van een systeem van werkloosheidsvergoeding met relatief ruime dekking het ontslag sociaal draaglijker kan maken, kan de arbeidswetgeving het ontslag afremmen. Eveneens kan de logheid van de reglementaire voorschriften de neiging van de ondernemers tot aanwerven - en dus de uitstroomgraad uit de werkloosheid - verminderen.

Al zijn de interferenties van de gevolgen van het werkloosheidsvergoedingsstelsel en de reglementaire beschikkingen inzake arbeidsbescherming niet cruciaal, dan zijn zij toch niet te verwaarlozen.

Men mag overigens gewag maken van een bepaalde opvallende complementariteit tussen ontslagvergoedingen en werkloosheidsuitkeringen (cfr. hoofdstuk 3).

- de loonvorming

Wij hebben reeds gesteld (1.1) : een vrijgevig werkloosheidsvergoeding kan een ongunstige invloed uitoefenen op de loonmatiging. Men zou daar bijvoorbeeld kunnen aan toevoegen dat een systeem dat de installatie in de LDW zou begunstigen, het element arbeidsreserve van de werkloosheid zou kunnen verminderen, en dus de impact ervan op de loonvorming.

Welnu, elke factor die het mechanisme van loonaanpassing aan arbeidsvraag en -aanbod verstoort, is van aard invloed te hebben op de ontwikkeling van de werkgelegenheid en dus op de uitstroommogelijkheden uit de werkloosheid.

Daarom wordt de intensiteit van de relatie van de soort van vergoeding-loonvorming opgenomen in de parameters die de optimale karakteristieken van het werkloosheidstelsel bepalen (1.3).

- de niet-loongebonden kosten van de arbeid

Na de analyse van de kenmerken van de werkloosheidssystemen in België en in de buurlanden, concludeerde de Hoge Raad van Financiën in zijn Advies van juni 1994 (46) dat de financieringswijze van de werkloosheidsvergoeding sterk atypisch was in het Belgische geval. In ons land spelen de Staatstoelagen, sedert 1990, slechts een marginale rol in die financiering, die bijna uitsluitend wordt verzekerd door middel van sociale bijdragen. Welnu, die vallen uitsluitend ten laste van de factor arbeid. De gekozen financieringswijze van de werkloosheidsverzekering dreigt dus ongunstig te zijn voor de tewerkstelling.

46 Advies van de Hoge Raad van Financiën, juni 1994, op.cit.

Aldus komt een ander element tot uiting dat voor gevolg kan hebben dat het vergoedingssysteem een negatief effect zou kunnen hebben op het uitstroomgraad uit de werkloosheid en dus op de omvang van de LDW.

Dat ongunstig gevolg op de arbeidskosten zou bijzonder schadelijk kunnen zijn in het geval van de ongeschoolden. Ten aanzien van hun geringe potentiële produktiviteit zouden de kosten van hun arbeid dikwijls als overdreven kunnen worden bestempeld. Aldus zou men een oorzaak vinden ter verklaring van het belangrijke aandeel van de laaggeschoolden binnen de LDW.

Uit de voorafgaande beschouwingen blijkt de noodzakelijkheid door te gaan met het onderzoek naar de oorzaken van de bijzondere omvang van de LDW in België door dieper in te gaan op de rol, achtereenvolgens, van de wetgeving inzake arbeidsbescherming en werkzekerheid (hoofdstuk 3), van het proces van loonvorming (hoofdstuk 4), van het actief beleid inzake arbeidsmarkt, ongeacht of het gaat, onder meer, om de begeleiding van de werkloze bij zijn zoeken naar werk of om het beleid inzake opleiding (hoofdstuk 5), het aandeel van de niet-loongebonden kosten (hoofdstuk 6), alvorens de bevindingen van onze analyse definitief te kunnen samenvatten.

In dit stadium kunnen evenwel reeds enkele eerste lessen worden getrokken uit wat voorafgaat.

Tussentijdse synthese

1. *De werkloosheidsvergoeding heeft tot doel de werkloze in geval van werkverlies of, bij uitbreiding 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 volgens de heersende socio-economische criteria, waardige levensstandaard toe te laten, maar ook om financieel de brutale overgang van werkende naar werkloze te milderen. Zij moet de nodige middelen verschaffen om actief naar werk te zoeken. De duur van de vergoeding moet de werkloze toelaten gedurende een aanvaardbare periode naar aangepast werk te zoeken. Het vergoedingssysteem moet een gevoel van minimale zekerheid geven, dat gunstig is om risico's te nemen.

2. *Daarnaast moet het systeem van werkloosheidsvergoeding, ideaal gezien, derwijze zijn opgevat dat een aantal negatieve effecten worden geminimaliseerd ; al die negatieve effecten hebben, in mindere of meerdere mate, als resultaat dat zij de uitstroom van de werkloosheid verkleinen.*

Onder die effecten citeert men vooral :

- de toegang en de handhaving in het vergoedingssysteem van personen die weinig werkwillig zijn;
- 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 : dit is de "tewerkstellingsval" die vooral belangrijk kan zijn in het geval van deeltijdse arbeid;
- het opdrijven van de lonen door arbeiders die minder vrezen hun werk te verliezen, of door de werkgever, om een productiviteit te stimuleren die het gevoel van relatieve zekerheid minder uitgesproken maakt.

3. In de economische literatuur wordt de verhoging van het niveau en, nog meer, de verlenging van de duur van de vergoeding dikwijls beschouwd als zijnde van aard deze negatieve effecten te bevorderen en vooral de uitstroom van de werkloosheid af te remmen.

Men moet evenwel aanstippen 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 erdoor zal worden verhoogd. Men kan overstappen van de werkloosheid naar tewerkstelling, maar ook naar vorming, naar pensioen of nog, vooral in bepaalde landen, naar de niet-vergoede werkloosheid, wat synoniem is van bestaansonzekerheid, zonet armoede. Zelfs de overstap naar tewerkstelling kan van verschillende aard zijn : relatief stabiele betrekkingen, onzekere betrekkingen of atypische betrekkingen, waaronder bijvoorbeeld de contracten voor bepaalde duur, die soms afgewisseld worden door veelvuldige werkloosheidsperiodes;
- de vooronderstellingen, die afgeleid worden uit de theorie of uit een gedragsanalyse gebaseerd op het eenvoudige gezond verstand, worden slechts in beperkte mate ondersteund door empirische studies. Het belang van deze studies moet evenwel niet worden overschat, daar het uitzonderlijk is dat zij alle subtiliteiten van de praktische toepassing van de vergoedingsreglementen kunnen integreren. Het feit dat zij geen beslissende ondersteuning bieden voor de evaluatie van de rol van de parameters, die in acht genomen worden in de bepaling van het systeem van werkloosheidsvergoeding, in de duurzaamheid van de werkloosheid, volstaat niet om de theorie te verwerpen. Ten indicatieve titel kan men uit de econometrische studies afleiden dat zij in het algemeen een belangrijke invloed op de

uitstroomgraad van de werkloosheid toeschrijven aan de duur van de vergoeding, terwijl de invloed van het niveau ervan minder determinerend wordt beoordeeld. De invloed van deze twee parameters zou met de tijd afnemen.

- volgens meerdere auteurs zou men kunnen aannemen dat de parameters (duur en niveau van de vergoeding) veel groter zouden zijn op voorwaarde dat de bevoegde administratie diensten op een efficiënte wijze de werklozen volgt in hun zoektocht naar werk. Dat zou een voorwaarde zijn voor een beredeneerde generositeit die geen nadelen teweeg brengt.

4. Op basis van de duur en het niveau van de vergoeding wordt het Belgische werkloosheidsverzekeringssysteem, bijvoorbeeld door de O.E.S.O. gerangschikt onder de meest vrijgeevige, samen met de Nederlandse, het Scandinavische, maar ook het Franse systeem.

Zonder ze ten gronde in vraag te stellen, moet deze rangschikking worden genuanceerd, vermits zij geen rekening houdt met, bijvoorbeeld, de toegangsvoorwaarden tot de werkloosheidsverzekering, die bijzonder veeleisend zijn in België, behoudens in het geval van de pas afgestudeerde jonge werkzoekenden.

Bij het begin van de vergoedingsperiode blijken de Belgische (bruto) vervangingspercentages (verhouding tussen de ontvangen vergoeding en het vroegere loon) niet bijzonder hoog in vergelijking met deze toegepast in de buurlanden; dit is vooral het geval wanneer men rekening houdt met het vrij lage loonplafond dat bij de berekening van de vergoedingen in acht wordt genomen.

Het Belgisch stelsel is evenwel relatief weinig degressief en na verloop van tijd, vooral na drie jaar werkloosheid, wordt het vervangingspercentage, vergeleken met de ons omringende landen, relatief gunstig. Slechts in het geval van samenwonenden wordt het Belgisch stelsel systematisch guller dan bijvoorbeeld in Duitsland en Nederland.

Men weet inderdaad dat de meest duidelijke specificiteit van het Belgische stelsel betrekking heeft op het principe van een in de tijd onbegrensde werkloosheidsvergoeding. Rekening houdend met de overstapmogelijkheden naar bijstandstelsels in onze buurlanden, komt de langdurige vergoeding van alleenstaanden en van familiehoofden in België, vergeleken met wat van toepassing is in de gemiddelde socio-economisch ontwikkelde landen, niet als atypisch over.

Het enige belangrijke verschil betreft de samenwonende LDW; dit is deze waarvan de partner werkt of een vervangingsinkomen ontvangt.

Het onbeperkt karakter van hun vergoeding is evenwel niet absoluut. De vergoeding kan hen worden ontzegd wanneer blijkt dat het om abnormaal langdurig werklozen gaat (art. 80) en hun gezinsinkomen een bepaalde grens overtreft. Maar er is geen filtering bij de toegang tot een

bijstandstelsel dat, onder bepaalde inkomensvoorwaarden, na 1,2 of 3 jaar in de plaats kan komen van de werkloosheidsverzekering zoals dit het geval is in onze voornaamste buurlanden.

5. *Volgens de O.E.S.O. zou men dikwijls vaststellen dat gehuwde vrouwen hun inschrijving als werkzoekende intrekken wanneer hun rechten op vergoeding vervallen.*

Welnu, de vergoeding aan samenwonenden betreft in sterk overwegende mate vrouwen.

Aldus kan, althans in een eerste stadium, de automatische vergoeding aan samenwonenden, minstens voor een deel, een verklaring geven voor het feit dat het aandeel van de vrouwen in de LDW in België belangrijker is - of belangrijker schijnt in de statistieken - dan in de andere landen van de O.E.S.O..

Anderzijds stelt de procedure die samenwonenden uitsluit van de werkloosheidsvergoeding, in toepassing van de art. 80-82, een aantal principiële problemen.

Indien men aanneemt dat deze procedure niet op een blinde wijze wordt toegepast, kan men zich vragen stellen naar de reden waarom men vele jaren wacht om de uitkering van een vergoeding te schorsen aan personen waarvan noch het gezinsinkomen, noch de werkwillegheid 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 gedaan voor het vinden van werk weinig intensief, kan men zich de vraag stellen of het wel aan het stelsel van de werkloosheidsvergoeding is om de last van dit soort sociale hulp te dragen. Dit staat onafhankelijk van het feit dat de toepassing van dergelijke beginselen in België heeft bijgedragen tot het bekomen van een bijzonder lage armoedegraad.

6. *De gevolgen van de relatief genereuze vergoeding van de samenwonenden volstaat niet om het frequentieverschil tussen België en de buurlanden inzake LDW te verklaren.*

De van in de eerste maanden van werkloosheid geringe uitstroomgraad blijkt te wijzen op het bestaan van andere handicaps, die minder direct of automatisch verband houden met de vergoedingsprincipes. Onder de mogelijke handicaps kan men er vijf vermelden, waarvan de Raad gepoogd heeft er bondig het belang van te evalueren :

- *hoewel het bestaan van een systeem van relatief ruime werkloosheidsvergoedingen het ontslag sociaal gemakkelijker kan maken, kan de wetgeving inzake arbeidsbescherming en -reglementering een rem vormen op de arbeidsrotatie, wat volgens sommigen, het risico op LDW zou vergroten (punt 16);*

- *interferenties tussen het vergoedingssysteem en het loonvormingsproces zouden kunnen bijdragen tot onvoldoende loonmatiging, bijvoorbeeld, door het feit dat de werkloosheidsverzekering een gevoel van veiligheid verschaft, of als gevolg van het verlies aan bekwaamheid van werknemers die zich geïnstalleerd hebben in de LDW en die aldus in feite geen reserve aan werkkrachten meer vormen op de arbeidsmarkt. Meer algemeen kan het geheel van het loonvormingsproces meer of minder gunstig zijn voor de werkgelegenheid en dus voor de uitstroom van de werkloosheid (punt 17);*
- *een zeker gebrek aan werkwillegheid in hoofde van bepaalde werklozen, kan het gevolg zijn van een gebrek aan efficiëntie van de openbare diensten die de werklozen zouden moeten begeleiden in hun zoektocht naar werk (punt 18);*
- *het feit dat ongeschoolden in België meer dan in andere landen verzeilen in de LDW kan ook wijzen op een gebrek aan aangepaste vorming wanneer zij werkende en/of werkloos zijn, of een gebrek aan voortgezette vorming van de werkenden (punt 19);*
- *de financieringswijze van de werkloosheidsvergoeding, quasi volledig door middel van sociale bijdragen, die enkel wegen op de factor arbeid en dus op de vraag ernaar, wat vooral gevolgen heeft voor de ongeschoolden (punt 20);*

3. Flexibiliteit, werkzekerheid en arbeidsbescherming

a) Volgens de OESO (47) kan een sterk verband worden gelegd tussen de geringe instroomgraad in de werkloosheid en de omvang van de langdurige werkloosheid.

Dat verband, dat niet spontaan evident is, zou erop neerkomen dat een geringe instroom in de werkloosheid zou betekenen dat de rotatie van de werkgelegenheid minder snel gebeurt. Welnu, een snelle rotatie zou meer mogelijkheden bieden voor de werklozen om aan werk te geraken. Bovendien zou een soepeler arbeidsmarkt samen gaan met een minder selectieve wijze van aanwerven. Derhalve zal enerzijds het risico te verzeilen in de LDW bij gebrek aan arbeidsaanbod afnemen en anderzijds zouden de werklozen die, a priori, geen eerste keus voor aanwerving voor de werkgever zijn, meer kans krijgen om hun bekwaamheid te tonen.

De illustratie van die theoretische benadering door het concrete voorbeeld van diverse arbeidsmarkten is relatief delicaat :

- de statistische problemen zijn talrijk, zoals dikwijls het geval is in de hier behandelde materie.
Aldus bijvoorbeeld verschillen de instroompercentages in de werkloosheid nogal sterk in functie van de economische activiteit en die bevindt zich niet, op een gegeven ogenblik, op hetzelfde punt van de cyclus in alle landen. De instroompercentages in verschillende landen over een zelfde periode vergelijken is dus delicaat.
Het gebruik van relatief oude statistieken hindert het gevolg in te schatten van de hervormingen die meer flexibiliteit nastreven en die zijn ingevoerd in diverse landen tijdens de recente jaren (48).
Ruimer gesteld, blijkt dat in sommige landen, waaronder Nederland, dat soort statistieken gewoon onbetrouwbaar te zijn (49), zoals bijvoorbeeld in het geval van Frankrijk, de vergelijking van gegevens uit verschillende bronnen leidt tot vele vragen en zet ze aan tot voorzichtigheid (50).
- zelfs als men hun geldigheid aanvaardt, is de interpretatie van de statistieken niet gemakkelijk. Aldus bij voorbeeld :
 - een sterke werkgelegenheidsrotatie (51) betekent niet noodzakelijk de opening van talrijke mogelijkheden voor tewerkstelling van de werklozen. Enerzijds zouden de nieuw ingeschreven werknemers voordien immers inactief kunnen geweest zijn. Anderzijds zou de sterke rotatie kunnen voortspruiten uit een belangrijke intersectoriële migratie, zonder dat er noodzakelijk een tussentijdse werkloosheid moet zijn. Op Europees vlak, zouden de landen waar de intersectoriële mobiliteit sterk lijkt (Denemarken, Verenigd Koninkrijk) evenwel in alle geval de landen zijn waar de totale mobiliteit en de instroom in de tewerkstelling vanuit de werkloosheid of de inactiviteit eveneens de hoogste zijn (52).
 - een sterke rotatie van de werkgelegenheid kan soms, paradoxaal, worden verbonden met een gemiddeld nogal hoge anciënniteit in de tewerkstelling. Dat is het geval voor Spanje waar, na de liberalisering van de wetgeving inzake de arbeidsmarkt, die markt dualistisch is geworden. De tijdelijke arbeidscontracten hebben zich brutaal ontwikkeld op het eind van de jaren '80, en betroffen 30 pct. van de loontrekkenden in 1990. Maar de andere loontrekkenden hebben betrekkingen met een zeer grote stabiliteit. De contracten voor bepaalde duur (CBD) leiden er zelden (15 pct. ongeveer) tot een permanente dienstbetrekking (53).

48 De twee voorafgaande opmerkingen kunnen worden opgeworpen tegen de werkwijze van de OESO, zowel in de bovenvermelde synthese (1ste opmerking) als in punt II van hoofdstuk 6 van het analytische deel van de studie over de tewerkstelling (2de opmerking).

49 Commissie der Europese Gemeenschappen, Tewerkstelling in Europa, 1994.

50 De Commissie heeft het over een grote mobiliteit in Frankrijk, wat niet lijkt te worden bevestigd aan de hand van sommige grafieken, bekendgemaakt door de OESO (cfr. de beide bovenvermelde publicaties).

51 Men kan de werkgelegenheidsrotatie berekenen door het evalueren, bijvoorbeeld, van het aantal personen dat op een bepaald ogenblik in een bepaalde sector werkt en er een jaar voordien niet werkte.

52 EG-Commissie, Tewerkstelling in Europa, 1994, op.cit.

53 O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juli 1993, hoofdstuk 4.

- een sterke werkgelegenheidsrotatie (Verenigd Koninkrijk, Spanje, Denemarken) lijkt niet verbonden te zijn met lage werkloosheidspercentages. Omgekeerd wordt een geringe rotatie gevonden in de landen met relatief lage werkloosheid, zoals Duitsland of Portugal, maar tevens in landen met vrij hoge werkloosheidspercentages zoals België.

Het verband met de omvang van de LDW is hier uiteraard aan de orde maar het aspect van de totale werkloosheid is nooit te verwaarlozen.

Men zou ook kunnen vermelden dat zelfs de koppeling tussen LDW en instroompercentage, hoe dan ook, niet absoluut is : geringe percentages inzake rotatie van de werknemers en inzake instroom in de werkloosheid kunnen leiden tot hoge frequenties van LDW, zoals in België, of tot meer gemiddelde frequenties zoals in Duitsland.

b) In deze omstandigheden, als wij ons plaatsen op het standpunt van de OESO, of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en aanvaarden dat de geringe rotatie van de werknemers en inzonderheid de geringe instroom in de werkloosheid een factor is die de ontwikkeling van de LDW begunstigt, moeten wij natuurlijk aandacht schenken aan de bronnen van die laatste zwakheid.

Drie soorten oorzaken worden soms naar voren gebracht :

1. De eenvoudigste, vermeld door B. Vanderlinden (54) is louter technisch-administratief : de verlenging van de leerplicht of het gebruik van brugpensioenen, hebben, door het verblijf in de werkloosheid te vertragen of te voorkomen, een automatisch effect op het instroompercentage.
2. Een tweede oorzaak blijft door de OESO benadrukt (cfr. bijvoorbeeld (55)): de omvang van de subsidiës aan de bedrijven. Belangrijke subsidies die worden geacht de tewerkstelling te vrijwaren, zouden feitelijk de instroom in de werkloosheid afremmen. Maar de financiering van de defensieve subsidies zou een overdreven taxatie van de competitieve ondernemingen betekenen. De netto-creatie van werkgelegenheid zou aldus worden afgeremd. En de geringe instroom in de werkloosheid zou gepaard gaan met een geringe uitstroom.

In het kader van die argumentering verwijst de OESO naar de werken van Marc Van Audenrode (cfr. bijvoorbeeld (56)). Daaruit blijkt effectief dat de percentages vernietiging (en creatie) van werkgelegenheid relatief zwak waren in België in de periode 1979-1989. Van Audenrode geeft evenwel slechts een internationale vergelijking voor de jaren 1979-1984 en enkel voor de verwerkende nijverheid.

54 Bruno Vanderlinden, Chômage de longue durée en Belgique : Genèse, persistance et politiques, Bulletin de l'I.R.E.S. n°164, februari 1993.

55 O.C.D.E., Notes sur le marché du travail (2e partie) doc ECO/CPE/WP1 (94) 2/PART 2, maart 1994.

56 Benoit Mulkay, Marc Van Audenrode, Création, destruction d'emplois et chômage : le cas de la Belgique, Economie et Prévision n°108, 1993-2.

Tabel 34
 Percentages van creatie en vernietiging van werkgelegenheid
 in de verwerkende nijverheid (*)
 1979 - 84 (exclusief openingen/sluitingen)

	Creatie	Vernietiging
België	2,3	3,4
Duitsland	5,6	6,1
Frankrijk	5,7	6,2

* De gegevens betreffende de creatie en vernietiging van werkgelegenheid zijn in het geval van België, afkomstig van de ondernemingsbalansen.

Bron : Mulkey en Van Audenrode.

Voor het geheel van de economie en enkel voor België vermeldt hij, voor de jaren 1985-1989, cijfers die wat hoger liggen (3,8 en 5,1).

Die cijfers sluiten nochtans de creatie en de vernietiging uit van jobs ten gevolge van openingen en sluitingen van bedrijven. Dat zou het resultaat op niet verwaarloosbare wijze kunnen vertekenen. Aldus, meer bepaald in het Belgisch geval, zou de omvang van de collectieve ontslagen in periode van recessie (als de onderneming verlieslatend is, d.w.z. onder voorwaarden, waarin de arbeidswetgeving bijzonder weinig dwingend is), belangrijk kunnen zijn.

De geringe vernietiging van betrekkingen, vermeld door Van Audenrode, slaat overigens op een vroegere periode (meer dan tien jaar geleden) en men beschikt niet over vergelijkbare recente gegevens. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar de omvang van de subsidies, die vooral betrekking blijkt te hebben op een voorbije realiteit.

Zeker in de loop van de jaren '70 en '80 waren de exploitatiesubsidies in België hoger dan in de meeste EG-landen. Maar sedert het midden van de jaren '80, met het stopzetten van de hulp aan de staalnijverheid en steenkoolmijnen, zijn de betreffende bedragen fors afgenomen in percent van het BBP. Over de periode 1988-1990 beliep de Staatshulp aan de verwerkende nijverheid in België 4,1 pct. van de toegevoegde waarde. Dat was hoger dan het Europese gemiddelde (3,5 pct.), maar de Europese Commissie onderstreepte in haar 3de rapport over de Staatshulp, dat België met Spanje, Frankrijk, Nederland en Luxemburg een landengroep vormde waarvan de cijfers het communautaire gemiddelde benaderden (57). Overigens vertegenwoordigden de exploitatiesubsidies in 1991 en op grond van de nationale rekeningen (ESER), nog 2,3 pct. van het BBP in België, tegen 2,2 pct. in Nederland en 1,4 pct. in Duitsland of in Frankrijk. Een belangrijk deel van die steun (belangrijker dan elders (met uitzondering van Luxemburg), over de periode 1981-1990, was bestemd voor de Spoorwegen.

57 Commissie der Europese Gemeenschappen, Troisième rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté européenne.

Vandaag, en sinds enkele jaren, lijkt de toestand van België niet significant verschillend van die van de buurlanden op het stuk van subsidies aan de nijverheid (58).

Hoe dan ook, een rechtstreeks verband leggen tussen de uitgaven inzake subsidies, die toch nooit meer dan een relatief bescheiden deel van de overheidsuitgaven hebben uitgemaakt, en de ondernemingskosten lijkt overdreven. Men moet dus elders de determinerende oorzaken zoeken voor de omvang van de LDW.

3. Zo komen we dus tot het argument van de wettelijke overbescherming van de actieve werknemer.

De ontslagprocedures zouden de aanwerving ontmoedigen. Die procedures zouden zeker de ontslagen afremmen en dus de instroom in de werkloosheid, maar zouden een nog negatiever effect hebben op de werkgelegenheid en dus op de uitstroom uit de werkloosheid.

Zoals wij overigens aantoonen heeft de werkloosheid de neiging zich steeds meer toe te spitsen op de lange duur, als de rotatie op de arbeidsmarkt afneemt.

Volgens (reeds oude, 1985) enquêtes bij de Belgische ondernemingsleiders, meenden die leiders, veel meer dan in Duitsland of Nederland, maar iets minder dan in Frankrijk (59), dat de aanwervings- en ontslagprocedures een belangrijk obstakel zouden zijn voor de creatie van arbeidsplaatsen. Duur van de opzeggingsperiode en ontslagvergoedingen werden eveneens gebrandmerkt.

Hoe ziet de werkelijkheid eruit naast deze perceptie ?

Men moet vaststellen dat in het tijdsbestek van twee jaar (respectievelijk in 1992, 1993 en 1994), publikaties van een voor ernstig doorgaande instelling, de OESO, inzake de relatieve strengheid van de Belgische reglementering tot sterk verschillende conclusies kwamen.

Volgens Jørgen Elmeskov (60) moet België onmiddellijk na Italië worden gerangschikt onder de landen met een strenge reglementering inzake werkzekerheid en vóór Spanje, Portugal en Frankrijk. Op grond van de door David Grubb en William Wells (61) uitgewerkte indicator blijkt daarentegen dat de graad van reglementering van de loonarbeid in België in elk geval in vergelijking met de drie buurlanden, relatief weinig hoog is.

58 Cfr. nog terzake : Hoge Raad van Financiën, Advies betreffende de structuur van ontvangsten en uitgaven van de overheid in het kader van de Economische en Monetaire Unie, 1992.

59 Aan te stippen valt dat in Frankrijk de administratieve ontslagmachtiging werd afgeschaft in 1987, met gevolgen voor de werkgelegenheid die terughoudend werden beoordeeld.

60 Jørgen Elmeskov, Niveau élevé du chômage : causes et remèdes in O.C.D.E., Progrès de la réforme structurelle, une vue d'ensemble, 1992.

61 David Grubb et William Wells, La réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de la C.E.E., Revue économique de l'O.C.D.E., n°21, Winter 1993.

Tabel 35
Synthetische indicator van reglementering van de loonarbeid *
en indicator van de "strengheid" van de wetgeving inzake arbeidsbescherming

Veren.Koninkrijk	1 (1)	Frankrijk	6 (5)	Portugal	11 (10)
Denemarken	2 (2)	Duitsland	7 (7)		
Ierland	3 (3)	Italië	8 (9)		
Nederland	4 (5)	Spanje	9 (10)		
België	5 (4)	Griekenland	10 (8)		

Hoe lager de indicator hoe minder dwingend de reglementering. De arbeidsbeschermingsindicator staat tussen haakjes vermeld.

* De synthetische indicator behelst : de "strengheid" van de wetgeving inzake arbeidsbescherming (vooropzeg, vergoedingen en ontslagprocedure), de reglementering van de tijdelijke vormen van arbeidsovereenkomst (contracten voor bepaalde duur, interimarbeid), de reglementering van de arbeidsduur.

Bron : Grubb en Wells.

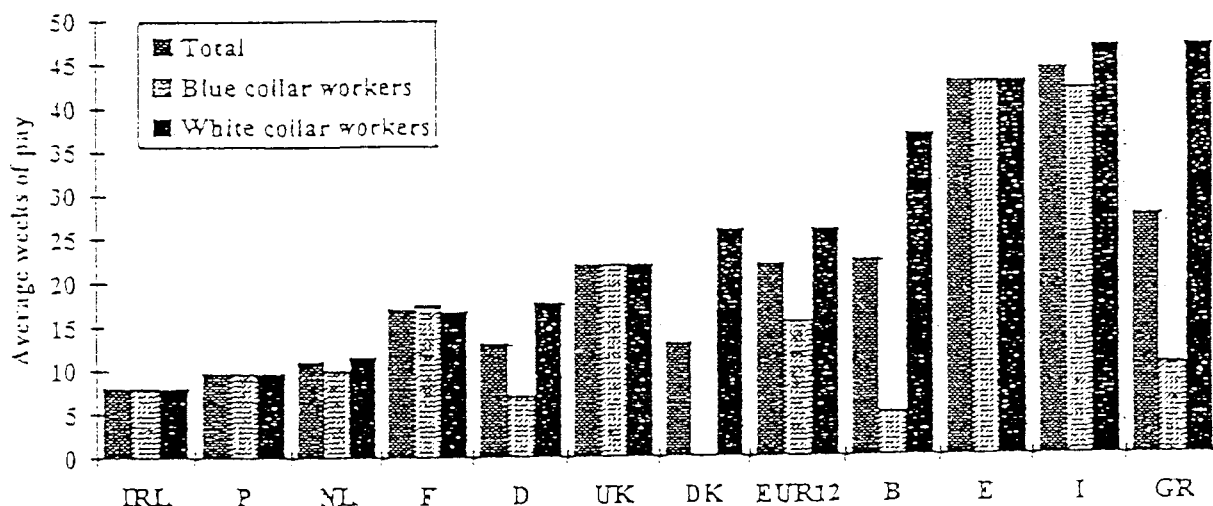
Tenslotte, volgens Perspectives de l'Emploi 1994, is de arbeidsbescherming in België op hetzelfde niveau als in Duitsland, in Frankrijk, in Nederland of in ... Portugal. In die classificatie wordt de Ierse reglementering bij de strengste gerekend !

Men kan dan ook slechts Grubb en Wells bijtreden als zij besluiten : "l'emploi est souvent strictement réglementé dans les pays d'Europe du Sud et peu réglementé au Royaume-Uni. La situation est plus complexe dans les autres pays de la C.E.E."

Meer in detail zijn er slechts twee domeinen waar Grubb en Wells een voor België vergelijkbaar ongunstige reglementering aantoonde :

- de reglementering van de contracten voor bepaalde duur en de interim werkgelegenheid.
Men weet nochtans dat in het spoor van het Globaal Plan de wetgevingen terzake werden versoepeld.
- de wetgeving betreffende de opzegging en de vergoedingen van toepassing op de ontslagen zonder fout.
Maar zelfs op dat punt bleek België slechts zeer atypisch inzake de duur van de vooropzeg en/of het bedrag van de ontslagvergoedingen, in het geval van de bedienden (en dus niet van de arbeiders), vooral wanneer de anciënniteit van de werknemer gering is.

Grafiek 3.
Ontslagvergoedingen



Bron : Europese Commissie, DGV, Employment in Europe, 1993.

Voor de bedienden zijn wij ertoe gekomen een ongetwijfeld atypisch kenmerk van de Belgische arbeidsmarkt aan te tonen.

Aan te stippen valt overigens dat, buiten België, de landen waar de ontslagvergoedingen belangrijk zijn, die landen zijn waar het werkloosheidsvergoedingsstelsel embryonaal is.

Het lijkt aannemelijk te denken dat dit de creatie van sommige soorten betrekkingen kan belemmeren, ongetwijfeld vooral in de K.M.O.'s. Dat is in elk geval een door de werkgeversorganisaties overvloedig aangeklaagde realiteit (cfr. bijvoorbeeld (62)) ... zonder dat men gemakkelijk de werkelijke impact kan evalueren.

De OESO heeft gepoogd de belangrijkheid van de relatie ontslagkosten-LDW in te schatten door een econometrische berekening (63). Zij erkent geen volledig overtuigende resultaten te hebben verkregen. Het is exact dat men om redenen van beschikbaarheid van gegevens de ontslagvergoedingen voor de arbeiders enerzijds en voor de bedienden anderzijds slechts kan vergelijken met een frequentie van het geheel van de langdurig werklozen.

62 V.E.V., Op zoek naar groei, het strategisch plan voor Vlaanderen, 1994.
63 O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, hoofdstuk 3, juli 1993.

In het kader van dezelfde econometrische analyse heeft de OESO de gelijktijdige invloed getest van drie verklarende variabelen op de LDW, namelijk : de ontslagvoorwaarden, de duur van de werkloosheidsvergoeding, de belangrijkheid van de uitgaven voor een actief werkgelegenheidsbeleid; dit gebeurde voor de arbeiders enerzijds en voor de bedienden anderzijds.

Volgens die schattingen zijn in het geval van de bedienden de ontslagvoorwaarden in België een overheersende verklarende factor van de LDW, waarbij de uitkeringsduur nochtans een niet verwaarloosbare rol speelt. In het geval van de arbeiders lijkt die duur het meest significant, maar de drie beschouwde variabelen slagen er slechts in de werkelijkheid zeer fragmentair te verklaren.

Bij onze drie buurlanden lijken de ontslagvoorwaarden eveneens een niet te verwaarlozen rol te spelen in het geval van de bedienden, vooral in Duitsland en minder in Frankrijk. Behoudens in Nederland, lijkt het effect minder duidelijk voor de arbeiders.

Aan te stippen valt dat, volgens G. Grangeas en J.M. Le Page (64), een bevredigend empirisch aantonen van de belangrijkheid van de ontslagkosten voor de werkgelegenheid zou zijn verricht door L. Ball (Journal of Monetary Economics, vol.26, 1990).

c) Het hierboven aangekaarte thema is een aspect van de problematiek van de flexibiliteit, van de regulering van de arbeidsmarkt en de eventuele banden tussen de veronderstelde rigiditeit van de Europese arbeidsmarkt en de teleurstellende prestaties inzake jobcreatie of het voortduren van de werkloosheid.

In dat kader tracht men vooral de Amerikaanse realiteit, die als flexibel wordt beschouwd, te plaatsen tegenover het communautaire Europa, dat "rigide" wordt geacht ; hierbij worden niet steeds de afzonderlijke gevallen van de Europese (continentale) landen onderscheiden.

Al te dikwijls komt men tot een reducerende visie inzake het uitdeinend begrip flexibiliteit, teruggebracht tot het loutere luik soepelheid van "hiring en firing" waarbij het accent wordt gelegd op de ontwikkeling van contracten met bepaalde duur of op interim-arbeid, op de vermindering van de verplichtingen bij ontslag, enz...

Welnu, de flexibiliteit is niet alleen extern. Zij behelst niet enkel de arbeidsmarkt.

De aanpasbaarheid van de arbeid aan een economische realiteit in beweging kan eveneens worden opgevat als intern aan de onderneming : bijvoorbeeld, door de functionele mobiliteit of de aanpassing van de werkuren.

Die andere vorm van flexibiliteit is niet zonder belang, vooral in de mate dat de externe flexibiliteit niet het wondermiddel lijkt te zijn (65). Immers :

- recente inspanningen tot externe flexibilisering hebben gemengde gevolgen gehad. Men kan bijvoorbeeld verwijzen naar de zwakke impact van de opheffing van de administratieve ontslagmachtiging in Frankrijk of de verruiming van de mogelijkheden van contracten voor bepaalde duur in Duitsland; de perverse effecten van de dualisering van de arbeidsmarkt in Spanje (aanpassing van volume door de contracten voor bepaalde duur (CBD), waarbij de lonen vastgesteld blijven binnen het louter domein van de vaste betrekkingen; extreme moeilijkheid uit de CBD-werkloosheidskring te geraken naar een "klassieke" betrekking).
- daar waar de rotatie van de werknemers hoger is zijn de opleidingsinspanningen dikwijls minder belangrijk, want ondernemingen die de opleidingsinvestering doen hebben minder zekerheid op termijn daarvan te genieten. Anderzijds kan de produktiviteit eveneens lijden onder een sterke mobiliteit, wat een hoog aandeel aan werknemers-beginningen impliceert.
- men moet de voorwaarden in acht nemen waarin de externe flexibiliteit wordt uitgeoefend. In sommige gevallen kan het gemak van ontslag samen met bijzondere waarborgen voor de ontslagen werknemers het nadelig gevolg hebben de ondernemingen ertoe aan te zetten in bepaalde omstandigheden sommige van hun minst produktieve werknemers ten laste van de gemeenschap te plaatsen (cfr. de brugpensioenregelingen of die inzake niet werkzoekende oudere werklozen).

Men kan daar nog aan toevoegen dat volgens een recent verslag (66) de rigiditeiten op de arbeidsmarkt een kleiner obstakel vormen voor de creatie van arbeidsplaatsen in Europa in vergelijking met de belemmeringen welke worden toegeschreven aan de regels die de werking van de goederen- en dienstenmarkt verstrakken (openingsuren, barrières aan de grenzen, enz...).

Uit wat hierboven werd gesteld blijkt dat men zich niet overdreven moet focussen op het thema van de externe flexibiliteit van de arbeidsmarkt en van de overbescherming van de actieve werknemer. Dit betekent niet dat men de indicaties van atypismen mag verwaarlozen, die -ten minste- in sommige gevallen een belemmering kunnen zijn voor de creatie van werkgelegenheid en voor de strijd tegen de voortdurende werkloosheid.

De ontslagvoorwaarden van de bedienden, zowel wat betreft de vergoedingen als de opzeggingstermijnen, vormen, in vergelijking met de regels die gelden bij onze burens, onmiskenbaar een atypisme.

Buiten het bovenvermeld domein is de wetgeving inzake arbeidsbescherming niet bijzonder rigide in België. Men zou evenwel de letter van de wet moeten onderscheiden van de praktijk van de sociale betrekkingen.

65 Cfr. bijvoorbeeld : I.L.O., World employment 1995.
66 Mc Kinsey Global Institute : Employment performance 1994.

Zoals aangestipt door B.Vanderlinden (67) : "*Notre pays connaît [...] des taux de syndicalisation élevé; on ne peut rigoureusement en déduire que ceci entraîne automatiquement un haut pouvoir de négociation syndical, mais il est douteux que ce pouvoir soit négligeable. [Cela peut], par diverses pratiques, renforcer les coûts [...] de rotation de la main-d'oeuvre*".

Men moet er zich nochtans voor hoeden, alleen op die basis, voorbarig te besluiten dat de impact van de syndicalisering negatief is. Een geringe representativiteit van de vertegenwoordigers van de werknemers kan de sociale dialoog ingewikkeld maken, vooral als die, zoals in Frankrijk, hand in hand gaat met een versnippering van de stemmen bij de sociale verkiezingen.

d) Buiten het onmiddellijk effect van ontmoediging van de aanwerving, wegens de ontslagkosten, zou de bescherming van de actieve werknemer een indirect gevolg kunnen hebben op de werkgelegenheid en dit via het loon. Dat fenomeen is geformaliseerd door de zogenaamde theorie van de "insiders-outsiders" die in volgend hoofdstuk aan bod komt.

67 Bruno Vanderlinden, Face au cloisonnement du marché belge du travail, l'analyse économique est interpellante et interpellée, Journée d'études du XXe anniversaire de la FOPES.

4. Loonvormingsproces

Het bestaan van de LDW is een uiting van onevenwicht op de arbeidsmarkt. In principe moet op een "ideale" concurrentiële markt volledige werkgelegenheid mogelijk zijn door variaties à la baisse van het loon. Als dat niet wordt bewaarheid, kan dat zijn wegens institutionele redenen, zoals het bestaan van een minimumloon. Het kan ook zijn dat het loonniveau dat overeenkomt met het evenwicht, onrealistisch is. De arbeidsmarkt kan zich immers niet volledig aanpassen aan dezelfde regels als een goederenmarkt. En het loon mag niet dalen onder een niveau dat voorziet in het bestaan van de werknemer. Het is ook nog mogelijk dat de economische agenten (werknemers, werkgevers) niet zouden zijn geïnteresseerd in de evenwichtsprijs (loon). Wij moeten dus een overzicht geven van de verschillende wijzen volgens welke het loonvormingsproces kan verlopen, en de eventuele Belgische specificiteiten terzake onderzoeken.

Aan te stippen valt vooreerst dat de belemmeringen voor de aanpassing van het loon concreet slechts een rem zetten op de uitstroming uit de werkloosheid voor de werknemers van wie de scholing of "bruikbaarheid" als "normaal" kan worden beschouwd. Er zijn werkzoekenden van wie de potentiële produktiviteit het niet mogelijk maakt een loon toe te kennen overeenkomstig onze minimale sociale normen. De antwoorden op hun problemen zijn niet meer, of niet meer uitsluitend, te verschaffen door de markt.

Daarbuiten kan de daling van de lonen tot een niveau dat het theoretisch mogelijk maakt het evenwicht op de arbeidsmarkt te bereiken, worden afgeremd, of verhinderd door het gedrag van de werkgevers (theorie van het efficiëntieloon) of van de actieve werknemers (theorie van de insiders-outsiders), waarbij beide kunnen worden gecombineerd.

Het effect van die gedragingen is het min of meer sterk verminderen van het matigend effect van het niveau van het werkloosheidspercentage op de stijging van de lonen : ongeacht dat niveau, blijft een verhoging van het reële loon mogelijk, wat leidt tot loonniveaus die niet meer compatibel zijn met de opslorping van de werkloosheid. De lonen kunnen zeker worden aangepast aan werkloosheidsschommelingen, maar volgens een langzaam proces.

Alvorens kort op die theorieën terug te komen, lijkt het logisch zich op dit punt af te vragen of men het optreden van hindernissen voor de aanpassing van de lonen in België de facto statistisch heeft vastgesteld. Daartoe gaan wij even herinneren aan enkele pogingen voor het meten van de invloed van de werkloosheid.

4.1 Invloed van de werkloosheid op de loonontwikkeling

De analyse van deze relatie kan slechts zeer genuanceerd gebeuren.

De evaluatie van de gevoeligheid van de lonen aan het peil van de werkloosheid is allerdelicaatst. Daarvan wordt een illustratie gegeven van F. Heylen (68) waarin de auteur een reeks studies terzake voorstelt. Daaruit blijkt dat in enkele landen de lonen duidelijk bijzonder gevoelig zijn voor de werkloosheid (Zweden, Japan), maar tevens dat voor de meeste andere landen de toestand minder uitgesproken is.

In een recente studie (69) komen Jørgen Elmeskov en Maitland Mac Farlan tot de conclusie dat de Belgische lonen relatief gevoelig zijn voor het niveau van de werkloosheid, meer dan in Duitsland of in Frankrijk. Maar de auteurs maken gewag van moeilijkheden van statistische aard.

Men zou eveneens moeten wijzen op de interferenties van de periodes van loonblokkering op dergelijke berekeningen.

Elmeskov en Mc Farlan evalueren eveneens de gevoeligheid van de lonen met een wijziging van de werkloosheidsgraad.

Tabel 36
Effecten van de werkloosheid op de groei van de reële lonen (*)

Semi-elasticiteit (*) van de groei van de lonen ten aanzien van :

	Totaal werkloosheid	Werkloosheid van korte duur	Langdurige werkloosheid
België	- 0,78	- 1,32	- 0,53
Duitsland	- 1,26	- 1,72	- 0,54
Frankrijk	- 0,58	- 0,77	- 0,16
Nederland	- 0,99	- 1,34	- 0,45
Zweden	- 1,59	- 1,60	- 0,74
* De waarnemingsperiode is niet bepaald door de auteur. Het gebruik van de semi-elasticiteit maakt het mogelijk het effect van een schommeling van een percentpunt van de werkloosheidsgraad te evalueren ten aanzien van het percentage van de schommeling van de reële lonen ...			

Source : Jørgen Elmeskov en Maitland Mac Farlan, *Persistance du chômage*, Revue économique de l'O.C.D.E., n°21, winter 1993.

Op grond van hun berekeningen (tabel 36) blijkt de gevoeligheid van de Belgische lonen voor de werkloosheidsgraad, in vergelijking met Duitsland of met

68 Freddy Heylen, *Arbeidsmarktbeleid, loonvorming en macro-economische prestaties*, SESO-Studiedag : toegepaste economie en overheidsbeleid, mei 1992.

69 Jørgen Elmeskov en Maitland Mac Farlan, *Persistance du chômage*, Revue économique de l'O.C.D.E., n°21, winter 1993.

Nederland, globaal genomen zwak. Maar als men de totale werkloosheid ontleedt in korte en langdurige werkloosheid stelt men vast :

- dat de gevoeligheid van de lonen voor de werkloosheid steeds sterker is voor de werkloosheid van korte duur;
- dat zij steeds sterker is in België dan in Frankrijk;
- dat zij grosso modo vergelijkbaar is in België en Nederland zowel voor de werkloosheid van korte duur als van lange duur.

De ongunstige positie van België in vergelijking met Nederland in de verhouding loon-totale werkloosheid zou dus slechts het mechanisch resultaat zijn van een groter percentage LDW. Men kan derhalve geen eenvoudige conclusies trekken wat betreft de relatieve rigiditeit van de arbeidsmarkten;

- dat indien in het geval van Duitsland de gevoeligheid van de lonen op de omvang van de werkloosheid van korte duur sterker is dan in België, de Belgische en Duitse toestanden vergelijkbaar zijn op het stuk van LDW.

Kortom, als men zich houdt aan de vergelijking van België met zijn drie onmiddellijke bureu en eens dat men overgaat tot een opdeling van de werkloosheid volgens de duur ervan, lijkt de gevoeligheid van de lonen voor het peil van de werkloosheid niet bijzonder ongunstig te zijn, behoudens in vergelijking met Duitsland voor de werklozen van korte duur.

Op een geaggregeerd niveau lijkt het Belgisch geval daarentegen ongunstig, zowel ten aanzien van Duitsland als van Nederland.

De statistische inbreng is dus, uit het oogpunt van het lokaliseren van eventuele atypismen, relatief teleurstellend, ten minste ten aanzien van onze onmiddellijke bureu. Wij zullen trachten uit te maken of niettemin op het niveau van de fenomenen die het aanpassingsmechanisme van de lonen kunnen hinderen, sommige Belgische specificiteiten kunnen blijken.

4.2 Theorie van het efficiëntieloon

Volgens deze theorie wensen de ondernemingsleiders geen te laag loon te betalen; ze weigeren het loon te doen dalen tot een niveau dat zou voorzien in een Walrassiaans evenwicht.

Voor die houding kunnen verschillende verklaringen worden overwogen (70). Wij onthouden er twee belangrijke :

70 Lawrence F.Katz, Efficiency wage theories: a partial evaluation, NBER (National Bureau of Economic Research), 1986.

- enerzijds, maakt het betalen van hoge lonen het voor een onderneming mogelijk de bekwaamste elementen aan te trekken en de meest produktieve van haar werknemers te ontraden een andere werkgever te zoeken;
- anderzijds, zouden de ondernemingen ernaar streven de arbeidsintensiteit van hun bedienden te bevorderen door ze meer te betalen dan de concurrerende ondernemingen. De vrees voor het werkverlies of zelfs voor het overstappen naar een andere onderneming zou de produktiviteit maximaliseren.

Anders gesteld, de onderneming kan ervan uitgaan dat haar produktiekosten per eenheid niet zouden verminderen door het betalen van lagere lonen, zelfs bij overtollig arbeidsaanbod. Zij kan menen dat een loonsvermindering, met bijkomende aanwerving, nefaste gevolgen kan hebben op de produktiviteit die de verkregen voordelen van geringere loonkosten zouden overtreffen. Aldus treedt een weerstand aan de dag tegen de daling van de lonen, terwijl de werkzoekenden worden opgehouden in de onvrijwillige werkloosheid.

De invloed van de relatieve vrijgevigheid van het werkloosheidsvergoedingsstelsel op het efficiëntieloon en de werkgelegenheid werd aangehaald door de promotoren van die theorie. Die invloed is ver van duidelijk.

Men mag als plausibel beschouwen dat een afgenomen vrees om zijn betrekking te verliezen, wegens een vrijgevige werkloosheidsvergoeding, de arbeidsintensiteit zou kunnen afremmen. Maar anderzijds werden op theoretisch vlak meer complexe gevolgen overwogen.

Hoe dit ook zij, de impact van het werkloosheidsvergoedingsstelsel op het efficiëntieloon zou niet fundamenteel verschillend moeten zijn in België en bij onze burens, als men aanvaardt dat de vrijgevigheid van die systemen niet sterk verschilt.

Algemeen gesteld is het dan ook niet duidelijk hoe die theorie het zou mogelijk maken de Belgische specificiteit te verklaren in termen van LDW, ten minste ten aanzien van onze voornaamste partners. Inzonderheid beschikken wij niet over informatie betreffende de eventuele verschillen in de houding van Belgische, Duitse, Franse of Nederlandse ondernemingen op basis van dat lectuurschema.

4.3 Theorie van de insiders-outsiders

De theorie van de insiders-outsiders stelt dat, wegens de kosten van de rotatie van de werkkrachten, de werknemers met een betrekking een machtspositie op de arbeidsmarkt innemen. Zij maken er gebruik van om een hoger loon af te dwingen dan dat waarvoor de werklozen zouden willen werken; hierbij houden zij geen rekening met de toestand van degenen die werkloos zijn.

De rotatiekosten behelzen de aanwervings- en de ontslagkosten, maar ook, bijvoorbeeld, de opleidingskosten. Overigens moet, volgens de gangmakers van die theorie, rekening worden gehouden met de productiviteitsverliezen die het

resultaat zouden kunnen zijn van een collectief vijandige houding van de ploegen ter plaatse, ten aanzien van de nieuwkomers.

In de praktijk zouden de gevolgen van het efficiëntieloon en van de rol van de insiders kunnen samenvallen, waarbij het rationeel gedrag van de ondernemingen en van de actieve werknemers leiden tot een hoger loonniveau dan het evenwichtslaan.

Bij vertraging van de economische activiteit werken de beide fenomenen samen om een baisse van de lonen te beperken. Terwijl in geval van conjuncturele herneming, de insiders op de lonen een druk à la hausse uitoefenen, waardoor wordt verhinderd dat er opnieuw wordt aangeworven, daar het loonniveau met zich meebrengt dat de outsiders nog maar moeilijk rendabel zouden kunnen zijn.

Aldus zouden de werklozen slechts weinig invloed hebben op de lonen en op het werk.

De actie van de insiders zou, ceteris paribus, des te sterker zijn naarmate de waarschijnlijkheid werkloos te worden gering zou zijn, maar tevens naarmate het verlies aan welvaart volgend op het werkloos worden beperkt zou zijn, en dus naarmate het werkloosheidsvergoedingssysteem "vrijgevig" zou zijn.

Aan te stippen valt dat Bean (71) meent dat men aan de hand van de empirische macro-economische studies meestal slechts een relatief bescheiden gewicht aan het insiders-outsiders effect kan toekennen. Diverse micro-economische studies zouden ertoe strekken te bewijzen dat dit effect bijzonder gering is in de Scandinavische landen en relatief hoog in de Verenigde Staten, d.w.z. dat de belangrijkheid ervan zou kunnen toenemen als de loononderhandelingen meer gedecentraliseerd zijn, en omgekeerd.

4.4 Centralisatiegraad van de loononderhandelingen

Wij stipten zoëven aan dat de mogelijke ontwikkeling van het insiders-outsiders effect onder meer zou kunnen afhangen van de centralisatiegraad van de loononderhandelingen.

Volgens diverse auteurs bestaat er een direct verband tussen die graad, de flexibiliteit van de lonen, de werkgelegenheid en de werkloosheid.

De overeenstemmende theorie werd uitgewerkt door Calmfors en Drifill (72)(1988). Volgens hen hebben de landen waar de loononderhandeling sterk gecentraliseerd of sterk gedecentraliseerd is, vanuit het oogpunt van de werkloosheid, betere resultaten dan de anderen.

Dat kan worden verklaard op grond van een schematische analyse van het gedrag van de acteurs in de diverse mogelijke gevallen die aan bod komen.

71 Charles Bean, 1994, European unemployment : A survey, Journal of Economic Literature, vol. XXXII, June 1994.

72 L. Calmfors en J. Drifill, Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, Economic Policy, April 1988.

In het gecentraliseerd systeem gebeurt de onderhandeling tussen een werknemersvakbond, een patronale organisatie en eventueel de regering. De acteurs houden rekening in hun beslissingen met de eruit voortvloeiende gevolgen en inzonderheid met de impact van de loonstijgingen op de werkgelegenheid, en dus op het aantal werklozen.

Op sectorieel niveau speelt het besef van de macro-economische realiteiten en van het algemeen belang minder : men houdt zich nauwelijks bezig met de invloed van de beslissingen op de ondernemingen in de andere sectoren, noch op de werklozen. De gedragingen neigen veeleer naar corporatisme.

In het gedecentraliseerd systeem, ten slotte, is de onderhandeling essentieel gelegen op het vlak van de ondernemingen; zij kan zelfs sterk geïndividualiseerd zijn. De logica van de vrije concurrentie geldt onder meer tussen werknemers met een betrekking en werklozen. Daarentegen wordt de sanctie van de markt op iedere verslapping van de loondiscipline en dus verzwakking van de competitiviteit, zeer direct gevoeld door de onderhandelaars.

De theorie blijft geldig.

Op het niveau van de empirische analyse rijzen er diverse problemen.

Onder de in aanmerking te nemen problemen is er vooral de moeilijkheid, waarop werd gewezen door B. Vanderlinden (73), de centralisatiegraden te rangschikken. Het vaststellen van een overheersend onderhandelingsniveau behelst bijvoorbeeld de evaluatie van de mate waarin de op een hoger niveau genomen beslissingen dwingend zijn voor meer gedecentraliseerde niveaus, enz...

Bean (74), die terzake diverse studies vergeleek, beklemtoont hoe zeer de resultaten van de ramingen gevoelig zijn voor de inhoud, voor de definitie van de centralisatie-indicator, wat bijdraagt tot het ontcrachten van de aangetoonde relatie.

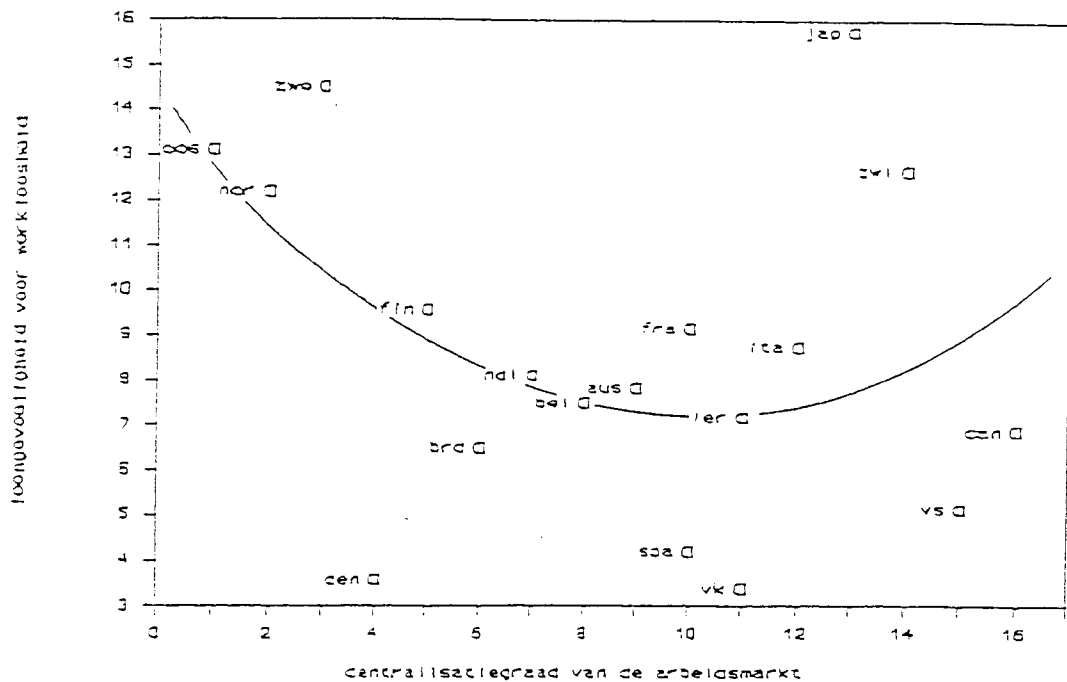
Andermaal is het relatief gemakkelijk en aannemelijk, gevallen aan te tonen die op het eerste gezicht het duidelijkst zijn, zoals de sterke centralisatie van de onderhandelingen in Scandinavië, en vooral in Zweden (ten minste tot in 1990), of in Oostenrijk. Het is moeilijker een rangschikking in een diffuse tussenzone te willen verrichten, die wordt ingenomen door onze vier landen, zelfs als bijna alle pogingen tot rangschikking besluiten dat de centralisatie iets sterker is in Duitsland en iets geringer in Frankrijk, waarbij België en Nederland een tussenpositie innemen.

Het specifieke van het Zweedse (of Oostenrijkse) geval kan voldoende bevestigd lijken om er uit af te leiden, met een goede probabiliteit, dat een sterke centralisatie van de loononderhandelingen een gunstig effect heeft op de gevoeligheid van de lonen voor de werkloosheid en dus a priori gunstig is voor de "tewerkstelbaarheid" van de werklozen.

73 Bruno Vanderlinden, FOPES, op.cit.
74 Charles Bean, Juni 1994, op.cit.

Op grond van de werken van Heylen (75) (grafiek 4), blijkt het ons dat de voordelen van de decentralisering van de onderhandelingen bepaald minder duidelijk zijn vastgesteld. Wat overigens conform de theoretische verwachtingen van Calmfors is. Voor de gevallen van de vier landen die wij traditioneel analyseren zijn ze weinig duidelijk gedifferentieerd.

Grafiek 4
Centralisatie van de loononderhandelingen en loongevoeligheid voor de werkloosheid.



Bron : F. Heylen, mei 1992, op.cit.

De voorafgaande vaststellingen moeten nochtans worden vervolledigd en genuanceerd met ten minste drie opmerkingen :

- De gecentraliseerde onderhandelingen tussen sociale partners betreffen niet alleen de lonen. Zij betreffen, of kunnen die, eveneens de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsduur, maar tevens de opleiding van de werknemers, allemaal factoren die kunnen bijdragen tot het versterken van de werkgelegenheid en de tewerkstelbaarheid. In het bijzonder kan het gecentraliseerd (intersectorieel) niveau het meest geschikt zijn om het accent te leggen op de permanente vorming, vermits alleen op dat niveau de externe positieve effecten van de verbetering van de opleiding in elk bedrijf kunnen worden ingeschat.

- Het begrip centralisering is slechts in schijn eenvoudig. De Zweedse waarnemers zelf zijn voorzichtig terzake. Een recent officieel Zweeds verslag (76) legt het accent op het belang een beperkt aantal onderhandelingsgraden te hebben, maar tevens te voorzien in een minimale confrontatie tussen representatieve organisaties. Een systeem van ruime coöperatie en coördinatie tussen vertegenwoordigers van de werknemers enerzijds, en van de werkgevers anderzijds, op alle onderhandelingsniveau's, zou even doeltreffend kunnen zijn als een hypergecentraliseerde procedure (men denkt hier aan een model van Duits type). Men moet overigens geen monolithisch idee hebben van de centralisatie die niet conform zou zijn aan zelfs de Zweedse realiteit (77).
- Volgens sommige zouden de voordelen, die lijken verbonden te zijn aan de centralisatie van de onderhandelingen tussen sociale partners, ten minste gedeeltelijk, kunnen te wijten zijn aan het toeval. Aldus zou volgens een recent verslag van het Commissariat général du Plan français (78) de doeltreffendheid van het Zweeds systeem voortvloeien : "moins du niveau centralisé des négociations que d'un consensus national pour maîtriser les coûts du travail ainsi que de politiques actives d'emploi". Bean (79) beklemtoont eveneens de grote rol die de politiek zou kunnen spelen in de Scandinavische landen. Maar men kan daar evenwel op antwoorden dat de ontwikkeling van een actief beleid misschien werd begunstigd door de centralisatie van de onderhandelingen.

Uiteindelijk blijkt het hier kort geschetste thema zeer complex. De aan het ene of het andere systeem van onderhandeling toegeschreven voordelen lijken bijzonder sterk te worden beïnvloed door de nationale context.

Als het thema onweerlegbaar een grondig onderzoek verdient, lijkt het ons evenwel niet mogelijk op grond van een nogal ruwe benadering van dat domein in de marge van ons onderzoek, in dit stadium ook maar enige conclusie te trekken inzake de impact van het in België gangbare systeem van onderhandelingen tussen sociale partners op de bestandigheid van de werkloosheid.

4.5 Theorie van de hysteresis en van de progressieve dekwalificatie

De gebreken van de loonaanpassing dragen bij tot de verlenging van de werkloosheid. Welnu, als die voortduurt, brengt ze een geleidelijke ontscholing van de werkloze met zich mee.

Dat aspect van de realiteit van de werkloosheid kwam aan bod in de literatuur in 1972 in het kader van de door Phelps geïnitieerde theorie van de hysteresis.

76 Ministry of Finance, Sweden, The medium term survey of the Swedish economy, 1992.
 77 Lars Calmfors, Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance : a survey, O.E.C.D., Working Papers, n°131, 1993.
 78 Commissariat général du Plan, Coût du travail et emploi : une nouvelle donnée, la Documentation française, 1994.
 79 Charles Bean, 1994, op.cit.

Die theorie is een wijze tot plausible verklaring, onder andere verklaringen, van de relatieve inertie van vooral de Europese werkloosheid sedert het midden van de jaren '70.

Men kan schematisch die benadering samenvatten in de vorm van het postulaat : hoe hoger de werkloosheid gisteren was, hoe hoger ze vandaag is. Juister gesteld : de stijging van de werkloosheid na een conjunctuurverzwakking bevat een harde kern, die zich na de heropleving, zal voegen bij de natuurlijke niet terugdringbare werkloosheidsgraad.

In de recente voorstellingen van de theorie van de hysteresis worden drie hoofdoorzaken, die er aan de basis van liggen, naar voren gebracht (80) :

- het gedrag van de personen met een betrekking (dat is de relatie insiders-outsiders, vermeld in 3.3);
- de ontoereikendheid van de "voorraad fysiek kapitaal";
- de ontwaarding van het menselijk kapitaal.

Voor het aspect kapitaalvoorraad kunnen de causaliteitsrelaties worden samengevat als volgt (81) : een verlengde periode van hoge werkloosheid en zwakke geanticiperde vraag kan de ondernemingen ertoe brengen voortijdig een deel van hun kapitaalvoorraad te declasseren zonder opnieuw te investeren. De wedersamenstelling van de kapitaalvoorraad zou lang en kostbaar kunnen blijken. Als de graad van vervangbaarheid kapitaal-arbeid gering blijkt, bestaat er een grote belemmering voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De vraag naar arbeid blijft overigens, in een dergelijke context, ongevoelig voor het werkelijke loon of voor de daling van de loonkosten.

Blanchard en Summers tonen zich extreem terughoudend inzake de geldigheid van die uitleg voor de permanentie van de werkloosheid. Inzonderheid doen zij opmerken dat geen voorbeeld uit het verleden die thesis bevestigt.

Een empirische illustratie ervan werd nochtans gegeven door C. Bean in 1989. Hij heeft het verschil berekend tussen de actieve bevolking en het werkgelegenheidsniveau verbonden met een benuttigingsgraad van 90 pct. van de uitrusting. Dat verschil werd in 1987 berekend op 12,8 pct. in België, op 9 pct. in Duitsland en op 11,9 pct. in Frankrijk. Welnu die percentages herinneren aan die van de werkloosheid (op grond van de inschrijvingen bij de tewerkstellingsdiensten) : 12,2 pct. in België, 8,1 pct. in Duitsland en 10,7 pct. in Frankrijk.

In de veronderstelling dat België effectief te kampen had met een ontoereikende kapitaalvoorraad, moet worden aangestipt dat een zekere inhaalbeweging in vergelijking met de beide grote burens is gebeurd bij de heropleving op het einde

80 Cfr. bijvoorbeeld : Olivier Blanchard and Lawrence Summers, Hysteresis and the European unemployment problem, NBER, 1986.

81 J.-Ph.Cotis en F.Mihoubi, L'hysteresis du taux de chômage en Europe, Economie et Prévision, n°92-93, 1990.

van de jaren '80 : de stijging van de investeringen in uitrusting was dan veel sterker in België.

Tabel 37
Groei van de bruto vaste kapitaalvorming in uitrusting

periode 1986-1990, jaargemiddelde, percentage

België	Duitsland	Frankrijk	Nederland
+ 11,1	+ 7,2	+ 6,8	+ 3,6

Bron : E.G. Commissie, Herfst 94, Vooruitzichten.

Onder de bovenvermelde oorzaken van hysteresis wordt de ontwaarding van het menselijk kapitaal evenwel als de meest essentiële beschouwd in Europa. Zij is het gevolg van het feit dat mettertijd de know-how verloren gaat als die niet wordt onderhouden. Bovendien heeft de LDW geen contact met de nieuwe technologieën, althans indien een aangepaste opleiding ontbreekt; hij verliest beetje bij beetje de gewoonten van het arbeidstempo. Zijn geschatte produktiviteit neemt af en de werkgevers geven er de voorkeur aan hem niet in dienst te nemen. De massa LDW is aldus eigenlijk geen echte reserve meer inzake arbeid en competentie.

De relatie insiders-outsiders versterkt het uitsluitingsmechanisme. De insiders, die de langzame verslechtering van de capaciteiten van de werklozen beseffen, worden ertoe gebracht hun looneisen te versterken en derhalve het verschil tussen het loonniveau en de potentiële produktiviteit van de LDW; zelfs al worden zij ontslagen, als nieuwe werklozen zouden zij door de werkgevers het meest worden gezocht. Daarbovenop komen dan nog eens de gevolgen van het efficiëntieloon.

Men staat aldus tegenover een variant van een van de twee verklaringen die men kan geven voor de daling van de probabilliteit van de uitstroom uit de werkloosheid in functie van de duur van de inactiviteit.

De beide mogelijke, niet-exclusieve, interpretaties van dat fenomeen zijn de volgende :

- 1° de werkloosheid fungeert als een eliminatieproces : de best presterende personen (in termen van kwalificatie, dynamisme, enz...) stromen het eerst uit; de anderen glijden af naar de groep LDW;
- 2° de progressieve ontscholing van elke werkloze en de vermindering van zijn aantrekkelijkheid voor de werkgever. Daar komt nog een evolutie van het gedrag bij : mettertijd en met de opeenstapeling van de mislukkingen, kan de LDW minder intensief naar werk gaan zoeken, alvorens hij zich, toegevend aan de ontmoediging, feitelijk uit de arbeidsmarkt terugtrekt.

Het verlies aan dynamisme bij het zoeken naar werk, alsmede de voorkeur van de werkgevers voor het in dienst nemen van de werklozen van korte duur, zou zijn vastgesteld, d.m.v. enquêtes, in het Verenigd Koninkrijk (82).

Op Belgisch niveau werd vastgesteld dat boven een bepaalde drempel (iets verder voor de jongeren en de vrouwen dan voor de oudere mannen) een ontmoediging ontstaat en dat de probabilliteit van uitstroom uit de werkloosheid beduidend afneemt. Maar overigens is voor Spinnewijn (83) de uitstroomprobabiliteit, van bij de eerste maanden werkloosheid, zeer ongelijk.

Het is nochtans moeilijk, zonet onmogelijk vooral bij de LDW, een onderscheid te maken wat in de zwakheid van het uitstroompercentage uit de werkloosheid te wijten is aan het ontbreken van aantrekking voor de werkgevers (wegens onaangepastheid van de LDW aan de arbeidsvraag) en wat voortspruit uit het gebrek aan intensiteit bij het zoeken naar werk of uit het niveau van de looneisen van de werkzoekende.

Men ziet duidelijk de interferenties met het actief en passief werkgelegenheidsbeleid en meer bepaald met, enerzijds, de (voortgezette) vorming of omkadering van de werklozen, met het oog op het stimuleren van hun motivering of het in contact brengen van arbeidsvraag en -aanbod, en, anderzijds, het werkloosheidsvergoedingsstelsel (84).

5. Actief beleid inzake arbeidsmarkt

Onder de titel "actief werkgelegenheidsbeleid" kan men maatregelen van zeer uiteenlopende aard samenbrengen en die betrekking hebben op drie grote actietypes bestemd om werklozen aan werk te helpen :

- de tussenkomst van de openbare plaatsingsdienst;
- de beroepsopleiding en -integratie;
- het creëren van betrekkingen in openbare dienst.

Men kan hieraan de vermindering van de kosten voor het aanwerven (met subsidie of steun van fiscale of parafiscale aard) toevoegen; wij zullen die hier slechts later vermelden, om er meer in detail in volgend hoofdstuk (6) op terug te komen.

5.1 Relatief belang van het actief beleid

Het belang van het actief beleid in een gegeven land wordt meestal gemeten door de omvang van de uitgaven die eraan wordt besteed.

82 Cfr. bijvoorbeeld : Olivier Blanchard, Wage bargaining and unemployment persistence, Journal of Money, credit and banking, August 1991.

83 Geciteerd door B. Vanderlinden, februari 1993, op.cit.

84 De belangstellende lezer vindt een synthese van dit hoofdstuk op blz. 112 tot 114.

Dit kan vrij natuurlijk toeschijnen, maar het geeft niettemin aanleiding tot twee opmerkingen :

- het vergelijken van massa's uitgaven in landen waar het aantal werklozen soms zeer verschillend is, zegt niets over de belangrijkheid van de per werkloze gedane inspanning;
- in de internationale vergelijkingen, bekendgemaakt door de OESO, vermeldde men lange tijd slechts de uitgaven in strikte zin, en niet de fiscale uitgaven. Die hebben een niet verwaarloosbaar belang en zullen ongetwijfeld steeds aan belang winnen. De afwezigheid ervan kon dus de vergelijkingen vertekenen.

Sedert kort (in Perspectives de l'Emploi, verschenen in juli 1994) zijn sommige fiscale uitgaven voor de programma's van de arbeidsmarkt, geïntegreerd in de statistieken van de overheidsuitgaven. Daartoe werd een specifieke post gecreëerd in de statistische tabellen, en die fiscale uitgaven worden opgenomen samen met de subsidies voor werkgelegenheid in de particuliere sector en de rechtstreekse creatie van banen in de openbare sector en de instellingen zonder winst oogmerk, onder de titel : "Mesures d'aide à l'embauche".

Tot in 1992, laatste jaar waarvoor die gegevens zijn gekend op internationaal niveau, lijkt het belang van die fiscale uitgaven in de OESO-statistieken relatief marginaal (hooguit 0,1 pct. van het BBP) in de vier landen die wij analyseren. Maar nogmaals, de statistische basis voor een internationale vergelijking lijkt op dat punt niet zeer sterk.

De OESO houdt slechts rekening met de fiscale uitgaven die overeenstemmen met maatregelen die zij voldoende omljnd acht. Maribel, dat als te vaag wordt beoordeeld, wordt niet in aanmerking genomen.

Men weet evenwel dat tot 1992 die maatregel een overwegend belang had in het bedrag van de verminderingen van de patronale sociale zekerheidsbijdragen in België : 14,47 miljard op een totaal van 15,84 miljard (0,23 pct. van het BBP) (Tabel 38a.).

Sedert 1993 werden de maatregelen tot vermindering van de patronale sociale bijdragen uitgebreid en versterkt. De maatregelen, gekoppeld aan het jongerenbanenplan of ten gunste van de lage lonen, hebben een bijzonder sterke impact (Tabel 38b).

Men beschikt niet over een bevredigende evaluatie van de omvang van de eventuele ontwikkeling van de vermindering van bijdragen in de andere geanalyseerde landen. Aan te stippen valt nochtans :

- dat er in Duitsland geen gerichte maatregelen werden getroffen voor de vermindering van de onrechtstreekse arbeidskosten;
- dat de vermindering van de sociale bijdragen wordt nagestreefd in Frankrijk en in Nederland. In het eerste land geeft men de voorkeur aan gerichte maatregelen (op de lage lonen, bijvoorbeeld), terwijl het in het tweede land om meer algemene maatregelen gaat.

Tabel 38

a) Verminderingen van de patronale bijdragen in België in 1992

	miljarden frank	percentage totale bijdragen
Maribel	14,47	1,9
KB 495 en 498 (jongeren en LDW)	1,22	0,16
KB 230 (vroegere stagiairs)	0,14	0,02
Diverse	0,01	-
Totaal	15,84	2,08

Bron : Jaarverslag RSZ, boekjaar 1992.

b) Schatting van de verminderingen van de patronale bijdragen in België in 1994

Maatregelen	miljarden frank
Maribel	19,1
Lage lonen	8,8
Jongerenbanenplan	4,3
Diverse	4,9
Totaal	37,1 of 0,5% van het BBP

Bron : Algemene Toelichting van de Begroting voor het begrotingsjaar 1995, blz. 128.

Volgens de gegevens gepubliceerd door de OESO, in percenten van het BBP, blijken, bij een eerste benadering, de uitgaven van werkgelegenheidsbeleid middelmatig of gering in België naargelang men al dan niet de uitgaven inzake de steunmaatregelen voor de werkgelegenheid en meer bijzonder die met betrekking tot de creatie van betrekkingen in openbare dienst in aanmerking neemt (Tabel 39).

Tabel 39
Openbare uitgaven arbeidsmarktprogramma's *

a) in percentage BBP.									
1988			1990			1992			
Adminis- tratie	Vor- ming	(1)+(2)	Adminis- tratie	Vor- ming	(1)+(2)	Adminis- tratie	Vor- ming	(1)+(2)	
(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	
België	0,18	0,22	0,40	0,18	0,22	0,40	0,19	0,24	0,43
Duitsland	0,23	0,32	0,55	0,22	0,38	0,60	0,24	0,66	0,90
Frankrijk	0,13	0,28	0,41	0,13	0,33	0,45	0,14	0,39	0,53
Nederland	0,09	0,21	0,30	0,09	0,21	0,30	0,15	0,19	0,34
Zweden	0,20	0,51	0,71	0,21	0,53	0,74	0,25	1,13	1,38
1988			1990			1992			
Hulp bij de aanwerving		Hulp bij de aanwerving	waarvan creatie openbare betrokkingen		Hulp bij de aanwerving	waarvan creatie openbare betrokkingen			
België **	0,77	0,67	0,56		0,64	0,52			
Duitsland	0,22	0,17	0,10		0,51	0,44			
Frankrijk	0,04	0,07	0,01		0,14	0,08			
Nederland	0,06	0,05	0,02		0,12	0,10			
Zweden	0,20	0,13	0,11		0,42	0,27			
b) per persoon in de werkloosheid in percentage van de output per persoon (1988)									
Administratie			Vorming			Werkgelegenheid			
België	1,6		****	1,2		6,0			
Duitsland	3,5			4,8		3,3			
Frankrijk	1,2			2,5		0,4			
Nederland	0,9			2,0		0,6			
Zweden	6,1			15,7		6,1			
<p>* Met uitsluiting van de maatregelen ten gunste van de jongeren.</p> <p>** De door de OESO bekendgemaakte cijfers onder de titel "creatie openbare dienstbetrokkingen" komen niet precies overeen met de gegevens verstrekt door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, namelijk 0,50 pct. in 1990 en 0,40 pct. in 1992.</p> <p>*** Sedert de bekendmaking van het artikel van Jackman, Pissarides en Savouri, waarvan die gegevens afkomstig zijn, werden de vormingsuitgaven in België met ongeveer 50 pct. geherwaardeerd. Maar in hoofdzaak betreft die stijging de vorming van de actieve volwassenen.</p> <p>- onder Administratie wordt begrepen de uitgaven betreffende de openbare diensten voor arbeidsvoorziening;</p> <p>- de vorming betreft zowel de werklozen als de met werkloosheid bedreigde werknemers of de actieve volwassenen;</p> <p>- de titel "hulp bij de aanwerving" verwijst naar de subsidies en naar sommige fiscale uitgaven ten gunste van de werkgelegenheid in de private sector en naar de creatie van betrekkingen in de openbare sector of in de VZW's.</p>									

Bronnen : 1988 : R.Jackman, Ch.Pissarides, S.Savouri, Unemployment policies, Economic Policy, October 1990.
1990 et 1992: O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, juillet 1994.
Dépenses de Formation en Belgique en 1988 : F.Szabo, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

5.2 Creatie van en subsidies voor betrekkingen in openbare dienst

De soorten beschouwde betrekkingen in openbare dienst ontwikkelden zich sterker in België dan in de buurlanden (85).

In het begin van de jaren '90, tot in 1992 ten minste, was een relatief stabiel aantal van 90 tot 95.000 personen betrokken bij de rechtstreekse creatie van openbare dienstbetrekkingen of gesubsidieerde openbare dienstbetrekkingen. De gesubsidieerde contractuele ambtenaren (GCA) vertegenwoordigen ongeveer twee derde van dat totaal. Maar in 1991 werd het aantal GCA bij de gemeenten geblokkeerd, en in algemene zin - in alle geval bij de federale overheid - zag het ernaar uit dat dit type maatregel zich niet meer zou ontwikkelen.

Begrotingsoverwegingen hebben een rol gespeeld in de beperking van dat type betrekkingen. De vervanging van de BTK- en DAC-statuten door GCP betekende trouwens al een vermindering van de financiële last voor de overheid.

De Staatshervorming leidde eveneens tot een afstoten door de federale overheid van werkgelegenheidsbeleid, wegens de overheveling van bevoegdheden. Het Prime-programma zorgde voor een aflossing in het Waalse Gewest. Dat was het enige instrument van dat type dat duidelijk groeide in 1991-92.

Dat soort maatregel zorgt uiteraard voor de meest rechtstreekse wedertewerkstelling van de LDW. Ten aanzien van de terughoudendheid van de werkgevers om ze in dienst te nemen, kan men denken dat een beroepservaring de enige mogelijkheid is voor hun wedertewerkstelling of voor het herstel van hun produktief potentieel. Maar het sluit hen eveneens op in een circuit van sub-statuten, dat, zoals meestal blijkt, maar zeer moeilijk kan worden verlaten.

In principe zouden de taken waarvoor de LDW aldus zijn bestemd niet spontaan door anderen mogen worden uitgevoerd. Aldus zouden er meer kansen zijn dat de creatie of de subsidiëring van openbare dienstbetrekkingen leidt tot een netto-toename van de werkgelegenheid, die de legitimiteit van de maatregel zou versterken; sommigen schatten die, vanuit het standpunt van de economische doeltreffendheid, weinig gunstig in.

Enerzijds, een gunstbehandeling toekennen aan groepen waarvan de kwalificatie lager is dan het gemiddelde kan immers op de totale produktiviteit van de economie drukken en misschien, in fine, op de werkgelegenheid (86). Anderzijds, zou voor sommige auteurs, waaronder Heylen et Van Gompel (87), de creatie van openbare dienstbetrekkingen, door een afroming van de werkloosheid, de neerwaartse druk op de lonen verlichten. Maar dat type van betrekkingen draineert niet a priori de meest "aantrekkelijke" werklozen naar de markt, en dezelfde Heylen (88), herinnert er terecht aan dat het effect van een werkloze op de lonen des te duidelijker is naarmate zijn kwaliteiten van

85 Cfr. bijvoorbeeld : Hoge Raad van Financiën : Tussentijds advies betreffende de overheidsinterventie op de arbeidsmarkt, 15 juli 1993.

86 O.C.D.E., Mesures d'aides aux CLD dans quelques pays de l'O.C.D.E., 1988.

87 F. Heylen en J. Van Gompel, De ontwikkeling van de werkloosheid en de inactiviteit in België (1970-1990), Maandschrift Economie, 1992.

88 F. Heylen, mei 92, op.cit.

"tewerkstelbaarheid" en de intensiteit van zijn zoektocht naar een baan, groot zijn.

Het probleem van de LDW is, a contrario, hun dikwijls gering niveau van kwalificatie en hun gebrek aan geneigdheid om nog naar werk te zoeken, wat leidt tot een gebrek aan belangstelling vanwege de werkgevers.

5.3 Vorming

De uitdrukking "vorming" dekt een veelvoudige realiteit. Wij houden ons hierna essentieel bezig met de volwassenenvorming (5.3.1 en 5.3.2), en meer in het bijzonder met die van de werklozen (5.3.3. tot 5.3.5) wat behoort tot het actief beleid inzake arbeidsmarkt. Maar de vorming behelst tevens het aan de jongeren verstrekte onderwijs. Dat thema wordt maar in een van de aspecten ervan zeer bondig behandeld in punt 5.5.

5.3.1. Wij hebben gezien (Tabel 39) dat de overheidsuitgaven inzake volwassenenvorming relatief zwak zijn in België (0,24 pct. van het BBP in 1992). In 1992 en in percentage van het BBP waren zij vergelijkbaar in Nederland (0,19 pct.), maar beduidend hoger in Frankrijk (0,39 pct.) of in Duitsland (0,66 pct., maar 0,38 pct. in 1990, vóór de eenmaking) zonder te spreken over Zweden (1,13 pct), waar een maximum wordt genoteerd. Behalve in Duitsland en Frankrijk, zoals reeds vermeld, zijn de vormingsuitgaven, binnen de OESO, ook hoger dan in België in de Scandinavische landen, in Canada, in Ierland en in Nieuw-Zeeland.

De hierboven in aanmerking genomen uitgaven betreffen zowel de werklozen, de met werkloosheid bedreigde werknemers, als de volwassenen met een betrekking. De uitgaven bestemd voor die laatsten vormden in 1992 in België meer dan een derde van het totaal. Een zo belangrijk aandeel wordt slechts zelden aangetroffen in de andere landen (Denemarken, Griekenland, Ierland, Portugal en van ver gevolgd door Frankrijk). Als men derhalve alleen maar kijkt naar de uitgaven die zijn bestemd voor de werklozen en voor de met werkloosheid bedreigde werknemers, wordt België (0,14 pct. van het BBP) eveneens voorbijgestoken door Nederland (0,19 pct.).

Voor de periode 1988-1992 wordt overigens geen relatieve expansie van die uitgaven vastgesteld, in tegenstelling tot wat bijvoorbeeld gebeurd is in Duitsland of in Frankrijk. Een lichte stijging zou zich hebben voorgedaan in 1993.

Per werkloze persoon, volgens Jackman, Pissarides en Savouri (op.cit.) lagen de openbare uitgaven inzake vorming in 1988 in België op een gevoelig lager niveau dan in Frankrijk of in Nederland. Zij waren vier maal belangrijker in Duitsland en meer dan tien maal hoger in Zweden.

5.3.2. Nogmaals, de voorafgaande gegevens zijn te benaderen met enige omzichtigheid. Tot voor kort (Perspectives de l'emploi 1993) werd er geen melding gemaakt in de publikaties van de OESO van de uitgaven besteed aan de opleiding van de in België actieve volwassenen. De voorstelling van de betreffende tabellen zou kunnen doen denken dat die uitgaven onbelangrijk waren, terwijl de gegevens gewoon niet beschikbaar waren. Het is moeilijk te

achterhalen of de geringe omvang van de overeenstemmende post in de meeste andere landen werkelijk is of slechts een gebrek aan gegevens verraadt.

Als het waar is dat België een relatief uitzonderlijk geval is, door het belang dat binnen de overheidsuitgaven inzake vorming wordt gegeven aan de vorming die is bestemd voor de actieve volwassenen, kan dat wijzen op een gebrek aan pertinentie bij de verdeling van de openbare middelen, die naar men weet, eerder beperkt zijn.

De overheidsinterventie in de volwassenenvorming is verantwoord door de noodzaak te voorzien in een tekort (89). Als de werknemers en ondernemingen soms onvoldoende kunnen worden gestimuleerd om te investeren in een valoriserende vorming buiten de interventie van de overheid, is er echter weinig kans dat wie dan ook voorziet in de kosten voor de vorming van een werkloze en inzonderheid van een LDW. De kans is groot dat het tekort daar dan ook het sterkst opvalt.

De omvang van de overheidsuitgaven die worden besteed aan de vorming is nochtans slechts een kwantitatieve indicator en als dusdanig, bepalend maar ontoereikend om het valorisatiebeleid van het menselijk kapitaal te evalueren : de kwaliteit en de selectiviteit van de toegepaste programma's zijn fundamenteel.

5.3.3. De vorming van de LDW, zoals van iedere werkloze, heeft tot doel hun produktiviteit te verbeteren, of ten minste te voorkomen dat ze verder afneemt. Men kan daaraan toevoegen dat dit type vorming niet alleen een economische finaliteit heeft, maar het tevens mogelijk maakt een marginalisering van de werkloze te voorkomen en zijn sociale integratie begunstigt.

Idealieter moet de opleiding het voor de werklozen mogelijk maken een reserve van aantrekkelijke arbeidskrachten te blijven. Aldus zouden zij, tot op een bepaald punt, de loonvorming kunnen beïnvloeden.

De doelstelling is niet gemakkelijk te bereiken.

In een rapport dat specifiek was gewijd aan de LDW (90), stipte de Commissie van de Europese Gemeenschappen bijvoorbeeld aan dat het geringe algemene studieniveau van een groot aantal ervan sterk de mogelijkheid beperkte hen kwalificaties bij te brengen die overeenstemmen met de vraag. Zij besloot dan ook op nogal pessimistische toon dat de vorming op zich geen arbeidsplaatsen voor de LDW schept. De ontgoochelingen die zij mogelijk kunnen ervaren bij het beëindigen van sommige opleidingen kunnen integendeel een bijkomende bron van demotivering zijn.

Dat is niet noodzakelijk in tegenstelling met het nut van het vormingsbeleid, inzonderheid voor de LDW, maar vestigt de aandacht op het feit dat een bepaald aantal voorwaarden moet worden vervuld opdat het beleid doeltreffend zou kunnen zijn.

89 Dat thema komt bijvoorbeeld eveneens aan bod in R. Deschamps, *Formation des adultes, croissance et emploi dans une perspective de long terme*, CIFOP, november 1994.

90 Commissie der Europese Gemeenschappen, *Strijd tegen de langdurige werkloosheid : evaluatie van de verschillende mogelijke acties*.

Vooreerst op een macro-economisch niveau, zoals Lars Calmfors vermeldt in een recente synthese gewijd aan actieve beleidstromen (91), is de opleiding op zich geen voldoende antwoord op het probleem van de werkloosheid, en inzonderheid op dat van de LDW.

De opleiding vindt haar volle doeltreffendheid slechts als steun in het kader van een heropleving. Zij heeft weinig impact in crisisperiodes.

Bovendien moet men bij de LDW rekening houden met het fenomeen "wachtdijkt", wat maakt dat zij, zelfs met een aanvullende opleiding, slechts worden aangeworven als gevolg van een aanhoudende en langdurige toename van de personeelsbezetting (92).

Uit een meer micro-economisch en kwalitatief oogpunt kan men trouwens, op grond van de ervaring, een bepaald aantal dominerende trekken naar voren brengen, die maken dat een vormingsbeleid doeltreffend kan zijn.

Aldus moet men de versnippering vermijden, en de inspanning inzake kwaliteitsvorming toespitsen op een beperkt aantal deelnemers.

Het blijkt overigens belangrijk te zijn dat de opleiding doelgericht is, hoewel een overdreven enge gerichtheid op degenen die het moeilijkst te plaatsen zijn, sommige vormingssessies in de ogen van de werkgevers in aanzien zou kunnen doen dalen en de deelnemers stigmatiseren (93).

Voor de LDW, is de meest unaniem aanbevolen maatregel hun een soort scholing te doen volgen inzake het zoeken naar werk.

Voor de meer technische opleidingen schijnt het dat met fundamentele programma's met een ruim profiel, basis van een aanpasbaarheid aan beroepsspecialisaties die binnen de ondernemingen kunnen worden verworven, de beste resultaten worden verkregen (94).

Anderzijds lijken de kansen op succes van dat type opleiding sterk gebonden aan de motivering van de deelnemers. Voor een geslaagde wedertewerkstelling, moet men dus wedden (nogal logisch) op de meest geschikten en de meest gemotiveerden. De maatregel zou dan wel overbodig kunnen lijken, daar men degenen helpt die die hulp het minst schijnen nodig te hebben. Maar men moet zich herinneren dat, hoewel de kansen om de werkloosheid te verlaten richting tewerkstelling niet onbelangrijk zijn, ze zeer gering worden boven een bepaalde drempel.

Het bestaan van die (moeilijk precies te situeren) drempel stelt het probleem van het meest geschikte ogenblik om te starten met de opleiding van de werklozen. Te vroeg kan dat lijken op een verspilling, maar als men te lang wacht kan de

91 Lars Calmfors, Politique actives du marché du travail et chômage, cadre d'analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures, Revue économique de l'O.C.D.E., n°22, 1994.
 92 Cfr. bijvoorbeeld Le Monde, "Initiatives", van 7 september 1994.
 93 Lars Calmfors, 1994, op.cit.
 94 Cfr. bijvoorbeeld: J.-J. Paul, La relation formation-emploi, Economica 1989.

competitiviteit van de werkloze moeilijk te herstellen zijn. De dominerende trend bij de specialisten zou dan ook zijn een interventie aan te bevelen na ongeveer zes maanden werkloosheid, gericht op degenen van wie het profiel overeenkomt met een geringe uitstroomprobabiliteit.

Het algemene kader waarin het vormingsaanbod zou moeten passen kan aldus worden vastgesteld op grond van overwegingen die berusten op gezond verstand.

5.3.4. De aldus omschreven kenmerken van een doeltreffende opleiding van de werklozen zou moeten worden afgeleid zowel, uit de empirische analyses, als uit de praktische ervaring in sommige landen.

Men moet nochtans erkennen dat vele empirische ramingen, van de impact van de omvang van de opleidingsuitgaven, in nogal wat opzichten ontgoochelend zijn. Diverse micro-economische studies leidden trouwens tot de conclusie dat de vormingsstages een schijnbaar geringe invloed hebben. Niettemin hebben sommige macro-economische analyses geleid, bijvoorbeeld, tot een positieve waardering van de impact van de opleiding op de gevoeligheid van de lonen op de werkloosheid. Maar in het geval van België en Frankrijk hebben tests van dezelfde soort, verricht door de OESO (95), tot geen statistisch significant resultaat geleid.

Derhalve is het belang dat aan de opleiding wordt gehecht in grote mate te wijten aan de waardering van de, bijvoorbeeld in Zweden en in Duitsland, waargenomen positieve ervaringen.

In Zweden krijgt een nieuwe werkloze die niet onmiddellijk opnieuw kan worden tewerkgesteld, reeds vroeg voorstellen inzake opleidingsstages van lange duur (zowat zes maanden). Maar het Zweedse systeem vloeit voort uit een algemene visie op de behandeling van de werkloosheid, die niet zonder meer op het buitenland kan worden overgedragen (96). Buiten het feit dat het systeem in zijn geheel zijn grenzen lijkt te hebben bereikt, wordt er alleen maar de doeltreffendheid van de vorming bestudeerd.

Inzonderheid zijn er categorieën werklozen waarvoor de opleiding slechts weinig of geen doeltreffendheid (of zin) heeft : de werklozen die de pensioenleeftijd dicht zijn genaderd, de jongeren die hun studies hebben opgegeven (97). Vooral voor die jongeren is de opleiding op het werk ongetwijfeld het meest doeltreffend.

Men kan die bewering staven door te verwijzen naar het Duits (of Oostenrijks, of Zwitsers) systeem van scholing dat er opmerkelijk is in geslaagd een zeer geringe werkloosheidsgraad onder de jongeren te behouden en te voorzien in de nodige ondersteuning voor een snelle aanpassing van de bekwaamheden in functie van de behoeften van de particuliere sector (98).

95 O.C.D.E., Perspectives de l'emploi, 1993, op.cit.

96 Cfr. bijvoorbeeld : Ph. Bouyoux en A. Sapir, Emploi et Chômage : vingt ans d'expérience suédoise, Economie internationale, n°56, 4de trimestre 1993.

97 Cfr. Lars Calmfors, 1994, op.cit.

98 O.C.D.E., Progrès de la réforme structurelle, 1992, op.cit.

Tabel 40
Werkloosheidspercentage van de jongeren (1991)

	15-19 jaar		20-24 jaar		Totale werkloosheidsgraad
	Totaal	Niveau lager dan het hoger middelbaar	Totaal	Niveau lager dan het hoger middelbaar	
België	19,9	22,7	13,9	21,7	7,2
Duitsland	6,8	6,6	6,6	10,1	4,2
Frankrijk	23,3	23,5	18,4	26,0	9,4
Nederland	15,2	15,7	8,2	10,2	7,0

Bron : OCDE, Perspectives de l'emploi, juli 1994.

5.3.5. Een fundamentele intuïtie is dat de opleiding één van de bevoorrechte manieren zou moeten zijn om te trachten de instroom in de LDW te doen ophouden. Gelet op de accumulatie van de voor hen specifieke problemen, blijkt het verminderen van het LDW-bestand een veel moeilijker probleem te zijn.

Men moet evenwel vaststellen (cfr. 5.3.1.) dat in het recente verleden in België de opleiding voor de werklozen weinig ontwikkeld was : men heeft amper het hoofd geboden aan de degradatie van de know-how.

Volgens B. Vanderlinden (99) kregen slechts ongeveer 10 pct. van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen een opleiding tijdens de periode 1988-1991/92, en dit met halfslachtig geachte resultaten. Hoewel gering, was het percentage van werklozen in opleiding toen nochtans aan het stijgen in vergelijking met de periode 1975-87, tijdens welke zij grosso modo slechts betrekking had op 5 pct. van de werklozen.

Hoe omzichtig wij de vorming en de doeltreffendheid ervan (of de waarschijnlijke voorwaarden ervan) ook hebben benaderd, wij moeten evenwel vaststellen dat een mogelijk strijdmiddel tegen het verzeilen in de LDW in België lijkt te zijn verwaarloosd.

Ruimer gesteld : het zijn blijkbaar alle overheidsmechanismen voor het in contact brengen met de arbeidsmarkt en voor het in overeenstemming brengen van arbeidsvraag en -aanbod die lange tijd werden verwaarloosd.

5.4 Overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling

Door de uitgaven op te tellen die enerzijds, aan de vorming worden besteed en anderzijds, aan de begeleiding en de plaatsing van de werklozen, kon F. Heylen (100), voor het jaar 1987, door het vermelden van de bedragen per werkloze en in gemeenschappelijke munt, wijzen op de geringe openbare betrokkenheid bij die domeinen van België (Tabel 41). België werd duidelijk gerangschikt na Frankrijk, Nederland en Duitsland, die per werkloze meer dan het dubbele uitgaven voor dezelfde doeleinden.

Tabel 41
Uitgaven voor de aanpassing van het arbeidsaanbod aan de arbeidsvraag (1987)

in dollar per werkloze

België	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden
744	2.078	997	1.128	11.068

Bron : F. Heylen, mei 1992.

Nochtans waren de uitgaven inzake de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling over de periode 1988-91/92 hoger in België dan in Frankrijk of Nederland, en relatief weinig lager dan in Duitsland (cfr. Tabel 39). Maar het aantal werklozen per ambtenaar van de diensten voor arbeidsbemiddeling was in 1992 groter dan in Duitsland of in Nederland (Tabel 42).

Tabel 42
Aantal werklozen per ambtenaar van de openbare diensten voor
arbeidsbemiddeling (1992)

België	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden
118	70	276	103	38

Bron : Etude de l'O.C.D.E. sur l'emploi 1994.

De doeltreffendheid van die diensten blijkt overigens zwak. Zij zouden er nauwelijks in slagen effectief vacante betrekkingen aan de werklozen aan te bieden. Volgens Paul Van den Noord (101) zou de termijn tussen twee aanbiedingen 20 maanden bedragen.

-
- 100 Freddy Heylen, Arbeidsmarkt, loonvorming en macro-economische prestaties, SESO-Studiedag : toegepaste economie en overheidsbeleid, mei 1992.
101 Paul Van den Noord, Le sous-emploi en Belgique, une comparaison internationale, Reflets et Perspectives de la vie économique, 1992-6.

De schijnbaar weinig bevredigende gevolgen van het Werklozenbegeleidingsplan (102), dat werd gelanceerd in januari 1993, illustreren eveneens een gebrek aan doeltreffendheid, wat er ook de oorzaak van zij, want men zou wellicht ten dele de steen kunnen werpen naar de beperktheid van de terzake aangewende middelen (103).

Maar de gevolgen van dat soort maatregelen, die zorgen voor een begeleiding, een opvolging en/of een omkadering van de werklozen, worden in twijfel getrokken en hebben geen soliede basis.

Men vindt immers gelijkaardige maatregelen in Frankrijk vanaf 1982/83, nadien opnieuw in een andere vorm in 1992 ; in Duitsland in 1985/86; in Nederland eveneens voor de werklozen van zeer lange duur. In het algemeen schat men voorzichtig, dat zij hebben geleid tot een lichte verbetering van de (geringe) uitstroompercentages van de LDW naar de tewerkstelling, eventueel ten nadele van de werklozen van minder lange duur, die nog niet worden begeleid (cfr. de Britse ervaring).

De bruto-uitstroompercentages (naar welke bestemming ook) kunnen nog aanzienlijk verbeteren. Want de begeleiding maakt het, min of meer open, tevens mogelijk zich te ontdoen van de werklozen die geen enkele inspanning doen om werk te zoeken, en daartoe ook niet bereid zijn, om welke reden ook. Volgens B. Vanderlinden (104) zou de enquête over de arbeidskrachten van 1990 aantonen dat ongeveer 15 pct. van de werklozen in dat geval verkeerden.

Andermaal bevindt men zich in het perspectief van een systeem naar Zweeds model, zonder noodzakelijk te willen of te kunnen aanvaarden wat de coherentie ervan impliceert.

In Zweden is de begeleiding door de openbare tewerkstellingsdienst eng. Het aantal werklozen ten laste van een ambtenaar is relatief gering (38 in 1992, cfr. Tabel 42). Die ambtenaar volgt alle aspecten van het parcours van de werkloze : informatie, vorming, vergoeding, controle, contact met werkgevers. De druk naar de werkgelegenheid is groot, en de vergoeding kan, bijvoorbeeld, worden afhankelijk gesteld van het aanvaarden van een (zeer boeiende) opleiding. De onderliggende filosofie is streng en genereus. De zeer persoonsgebonden toepassing ervan kan slechts worden opgevat mits een sterke centralisatie van de opvolging van de begunstigde. Overigens, zoals de Zweedse overheid zelf toegeeft (105), worden de doeltreffendheid en de leefbaarheid van het systeem zeer moeilijk als de werkloosheidsgraad 5 pct. overtreft, zoals het geval is in Zweden sedert twee jaar.

102 Le Soir, 7 oktober 1994.

103 Cfr. bijvoorbeeld, F. Heylen, Werkloosheid en werloosheidsbestrijding in België, een bijdrage tot de actuele discussie, Beleidsnota 1992/01 SESO/UFSIA, nov.1992.

104 B. Vanderlinden, februari 1993, op.cit.

105 Interventie van de heer Wadman, assistant under-secretary, Ministry of Labour, vergadering van de OESO op 10 maart 1995.

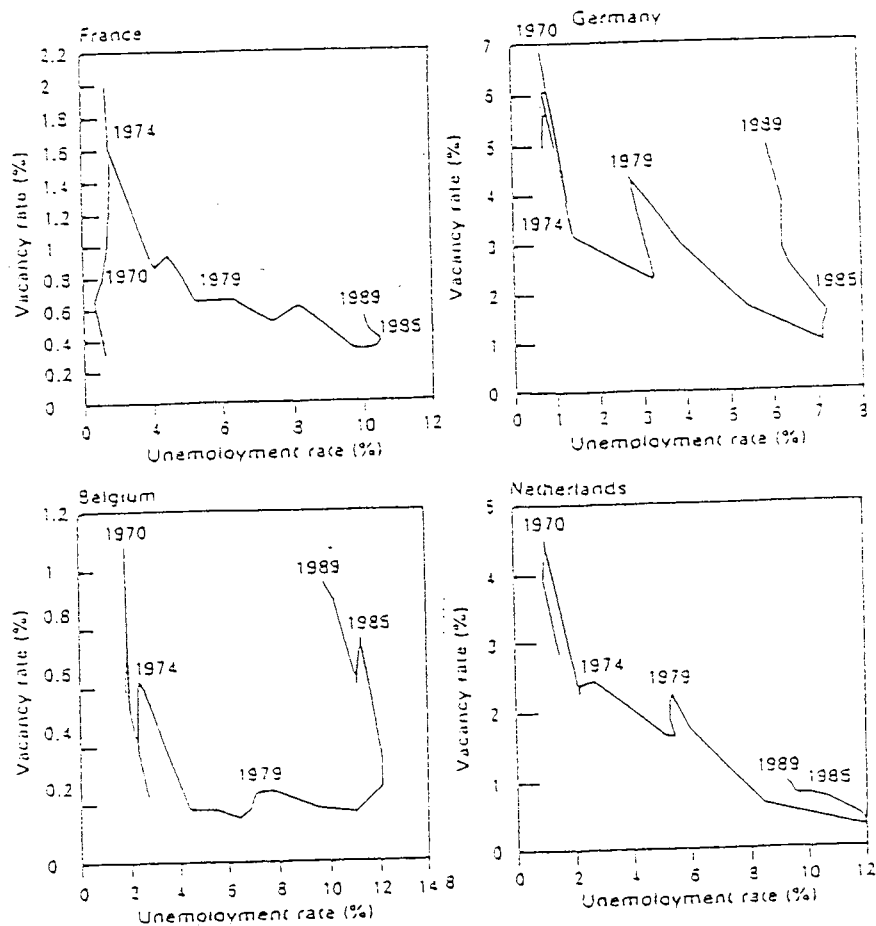
5.5. Onaangepastheid van arbeidsvraag en-aanbod

De ondoeltreffendheid van de plaatsingsdiensten kan bijdragen, zonder een hoofdreden ervan te zijn, tot het tegelijk optreden van een hoge werkloosheidsgraad en een relatief belangrijke onbevredigde vraag naar werknemers.

Dit samengaan, dat wijst op een gebrek aan doeltreffendheid van de arbeidsmarkt, is het duidelijkst gebleken bij de heropleving aan het eind van de jaren '80 in de Europese Gemeenschap, en inzonderheid in sommige lid-Staten, waaronder België.

Dat komt overeen met een verschuiving naar rechts van de curve van Beveridge, die de werkloosheidsgraad vergelijkt met het percentage openstaande betrekkingen.

Grafiek 5
Curven van Beveridge



Bron : R. Jackman, Ch. Pissarides en S. Savouri, op.cit.

Alvorens verder te gaan, moeten wij wijzen op tal van technische beperkingen bij het voorstellen van de curven van Beveridge. Volgens vele bronnen (106) is de waarde van de gegevens betreffende de openstaande betrekkingen uiterst wisselvallig. Die statistische zwakheid maakt dat, volgens de betrokken studies, het tracé van de curve aanzienlijk kan verschillen voor sommige landen (Frankrijk of Nederland, bijvoorbeeld). Wij geven toe dat in het geval van België, het tracé relatief juist lijkt. Men moet nochtans niet uit het oog verliezen dat sommige administratieve beslissingen, zoals de ontwikkeling van de brugpensioenen of het bijzonder statuut van de oudere werklozen, de vorm ervan kunnen beïnvloeden (107).

De groeiende onaangepastheid van arbeidsvraag en -aanbod kan tal van oorzaken hebben. Onder deze kan men weerhouden :

- de onaangepastheid van de bekwaamheden van de werkzoekenden aan de behoeften;
- de groeiende selectiviteit van de werknemers en ondernemers in hun keuze;
- een vermindering van de intensiteit bij het zoeken naar werk;
- de geografische spreiding van vraag en aanbod...

Het gedrag van de acteurs (werknemers en werkgevers) op de arbeidsmarkt kan afhangen, zoals wij aanstipten, van de duur van de werkloosheid, van de terughoudendheid van de werkgevers ten aanzien van de werklozen, inzonderheid van de LDW, maar tevens, in hoofde van de werkzoekende, van de werkloosheidsvergoeding.

Bovendien, hoewel de analyse van de verdeling van de werklozen volgens hun vroegere activiteitssector (cfr. Tabel 21, blz. 25) weinig doorslaggevend is, lijkt het plausibel dat werklozen als gevolg van de herstructurering van de industrie, het bijzonder moeilijk kunnen hebben om terug werk te vinden, inzonderheid in België waar er geen jobs meer werden gecreëerd in de industrie tijdens de laatste twintig jaar, afgezien van een marginale groei in 1989-1990.

Daarnaast bestaan er concrete tekenen van een tekort aan geschoolde werkkrachten. Zoals herinnerd door B. Vanderlinden (108) hebben vanaf 1985, en meer nog tussen 1987 en 1990, een groeiend aantal ondernemingen van de industriële sector verklaard, (n.a.v. de enquêtes van de NBB), dat hun productie werd belemmerd door dat tekort aan geschoolde werkkrachten.

De interpretatie van die realiteit is mogelijk niet zo vanzelfsprekend als lijkt. Op grond van een Franse ervaring (109), is het immers mogelijk dat in sommige gevallen, jonge geschoolden ervoor terugschrikken betrekkingen te aanvaarden in weinig aantrekkelijke sectoren (zoals de bouw, bijv.), vooral als zij om die

106 Cfr. bijvoorbeeld : Vanderlinden, februari 1993, op.cit.; R. Jackman en Alii, 1990, op.cit. of O.C.D.E., Progrès de la réforme structurelle, 1992, op.cit.
 107 Voor meer details, cfr. B. Van Haeperen, La relation emplois vacants-chômage en Belgique 1970-1990, Bulletin de l'Ires, n° 165, april 1993.
 108 B. Vanderlinden, februari 1993, op.cit.
 109 Enquête du CEREQ (Centre d'Etudes et de Recherche sur les qualifications), Le Monde, Initiatives, 7 september 1994.

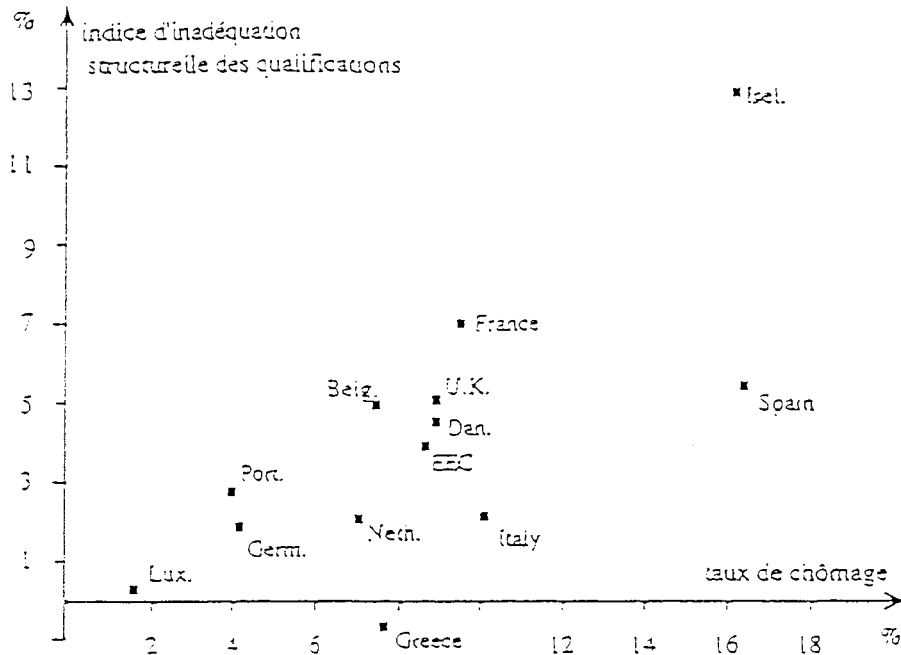
betrekking te bekleden, sommige inspanningen moeten opbrengen, zoals bv. verplaatsing. Aldus zouden tekorten fictief kunnen worden geaccentueerd.

Niettemin lijkt het bijzonder lage niveau van de werkloosheidsgraad van de hoogst geschoolden, toen de activiteit het hoogst was, in België aan het eind van de jaren '80 (cfr. Tabel 19) samen met extreem hoge werkloosheidspercentages en LDW bij de ongeschoolden, te wijzen op de evidentie van een structurele onaangepastheid van de kwalificaties aan de arbeidsvraag.

H. Sneessens heeft onlangs een kwantificering van die inadequatie voorgesteld en een positieve relatie aangetoond tussen zijn "indicator van structurele onaangepastheid van de kwalificaties" en de werkloosheidsgraad (110). De onaangepastheid lijkt minder duidelijk in België dan in Frankrijk, maar veel sterker dan in Duitsland en Nederland.

110 H. Sneessens, *Persistence du chômage, un problème de répartition et qualifications*, Flash Ires, nov. 1994;
H. Sneessens, *Courbe de Beveridge et demande de qualifications*, *Economie et Prévision*, n°113-114, 1994.

Grafiek 6
Werkloosheidsgraad en indicator van structurele onaanpassing van de kwalificaties (1991)



Bron : H. Sneessens, 1994.

De indicator van structurele onaanpassing wordt bepaald door de verhouding tussen het deel van de gekwalificeerde betrekkingen binnen de gehele tewerkstelling en het deel van de geschoolde werknemers binnen de totale actieve bevolking, min 1. In het geval van Frankrijk wordt de gekwalificeerde tewerkstelling bepaald op basis van een rangschikking in socio-professionele categorieën, waarbij de scholing aldus de know-how integreert (opzichter, enz...). De geschoolde werknemers zijn overigens bepaald als gediplomeerden van hogere studies (Flash Ires). Het geheel blijft een beetje een "boite noire".

Ongeacht het voorbehoud dat men kan maken ten aanzien van zijn oefening, wegens de problemen inzake de beschikbaarheid van de basisgegevens, mag men, uitgaande van de door Sneessens aangetoonde relatieve posities, zich afvragen wat de verklaring kan zijn van het onderscheid tussen het Belgische geval en dat van de buurlanden.

Twee realiteiten zijn van aard samen te vallen op dat vlak : een kleine vraag naar weinig geschoolde arbeidskrachten en onvoldoende vraag naar geschoolde arbeidskrachten.

Voor het aanbod van gekwalificeerde arbeidskrachten lijkt België niet minder diploma's hoger onderwijs af te leveren dan zijn buurlanden (Tabel 43), maar integendeel beduidend meer dan in Nederland.

Tabel 43
Percentage van een leeftijdsklasse die het eerste diploma hoger onderwijs heeft behaald.

	1985	1991
België	13	13
Duitsland	13	13
Frankrijk	12	16
Nederland	6	8

Bron : Etude de l'O.C.D.E. sur l'emploi, Tabel 7.10.

Niets laat toe te zeggen dat een eventuele tendens naar overkwalificatie meer ontwikkeld zou zijn in België.

Een verklaring zou een relatieve verwaarlozing kunnen zijn van de ontwikkeling en van de valorisatie van de know-how, naast de hoofdzakelijk intellectuele vorming.

De schoolplicht tot 18 jaar zou in het klassieke schoolcircuit een weinig gemotiveerde bevolking kunnen handhaven die, in het kader van een Duits model, een vorming zou kunnen verwerven met meer evenwicht tussen praktische ervaring en conceptueel onderricht. Andermaal kunnen wij wijzen op de voordelen van de scholing, zelfs als die misschien zou moeten worden herzien in het kader van een maatschappij waarin de industriële activiteit minder aan bod komt dan in het verleden.

Het bevorderen van een opleiding met ruim profiel, als basis voor een aanpasbaarheid aan binnen de bedrijven verworven specialisaties, en die vlug kan inspelen op de behoeften (111) kan, meer in het algemeen wenselijk worden geacht.

Vanzelfsprekend is dit een lange termijn-perspectief, waarbij wordt getracht, beetje bij beetje, de toevloed van kwetsbare bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt te verminderen.

Parallel kan de voortgezette opleiding, of die van de werkzoekenden, bijdragen tot het optrekken van het kwalificatieniveau van het arbeidsaanbod.

Maar men moet tevens de tendentiële vermindering van de vraag naar ongeschoolde werkkrachten ondervangen, gelet op de technologische evolutie, die leidt tot de mechanisatie van de minst gesofistikeerde taken, of op de mundialisering en de concurrentie van de lageloonlanden.

Daartoe kan men denken aan de ontwikkeling van specifiek werk, maar het gewicht van de arbeidskosten lijkt doorslaggevend te zijn.

111 Cfr. bijvoorbeeld, J.-J. Paul, La relation formation-emploi, Economica 1989.

6. Fiscale en parafiscale heffingen en arbeidskosten

6.1. De Raad heeft in een vroeger Advies (112) reeds onderstreept dat een belangrijke specificiteit van het Belgisch werkloosheidsvergoedingstelsel, inzonderheid ten aanzien van de toestand bij onze drie voornaamste partners, de financieringswijze ervan is.

Sedert 1990 spelen de staatstoelagen nog slechts een marginale rol in die financiering, die bijna uitsluitend gebeurt door middel van sociale bijdragen (98 pct. in 1990).

Er wordt aan herinnerd dat de relatieve belangrijkheid van de overheidsinterventie in de financiering van de werkloosheidsvergoeding niet natuurlijk voortvloeit uit het type van administratieve organisatie ervan.

De werkloosheidsvergoeding gebeurt in België via een enig systeem van werkloosheidsverzekering, terwijl in de drie andere landen het systeem van de werkloosheidsvergoeding is georganiseerd volgens een structuur met twee trappen : een verzekeringsstelsel in principe gefinancierd door de bijdragen van de werkgevers en de werknemers en een aanvullend systeem van solidariteit, gefinancierd door overheidsinterventie, en dus door de belasting op alle soorten inkomsten. Maar eenzelfde basisschema leidt in die drie landen tot extreem variabele graden van overheidsinterventie in de financiering. Overigens, tot midden van de jaren '80 was de overheidsinterventie in het Belgische systeem belangrijk tot zeer belangrijk.

De bijna uitsluitende financiering van de werkloosheidsverzekering via sociale bijdragen (eigenlijke werkloosheidsbijdrage of loonmatiging) komt erop neer dat de kosten ervan uitsluitend door de factor arbeid worden gedragen. Dat dreigt ongunstig te zijn voor de werkgelegenheid.

De in België bevoorrechte financieringswijze van de werkloosheidsvergoeding draagt bij tot de stijging van de totale taxatie van de factor arbeid (113) tot een relatief hoog niveau in vergelijking met wat wordt vastgesteld bij onze voornaamste partners en meer nog ten aanzien van het gemiddelde van de OESO.

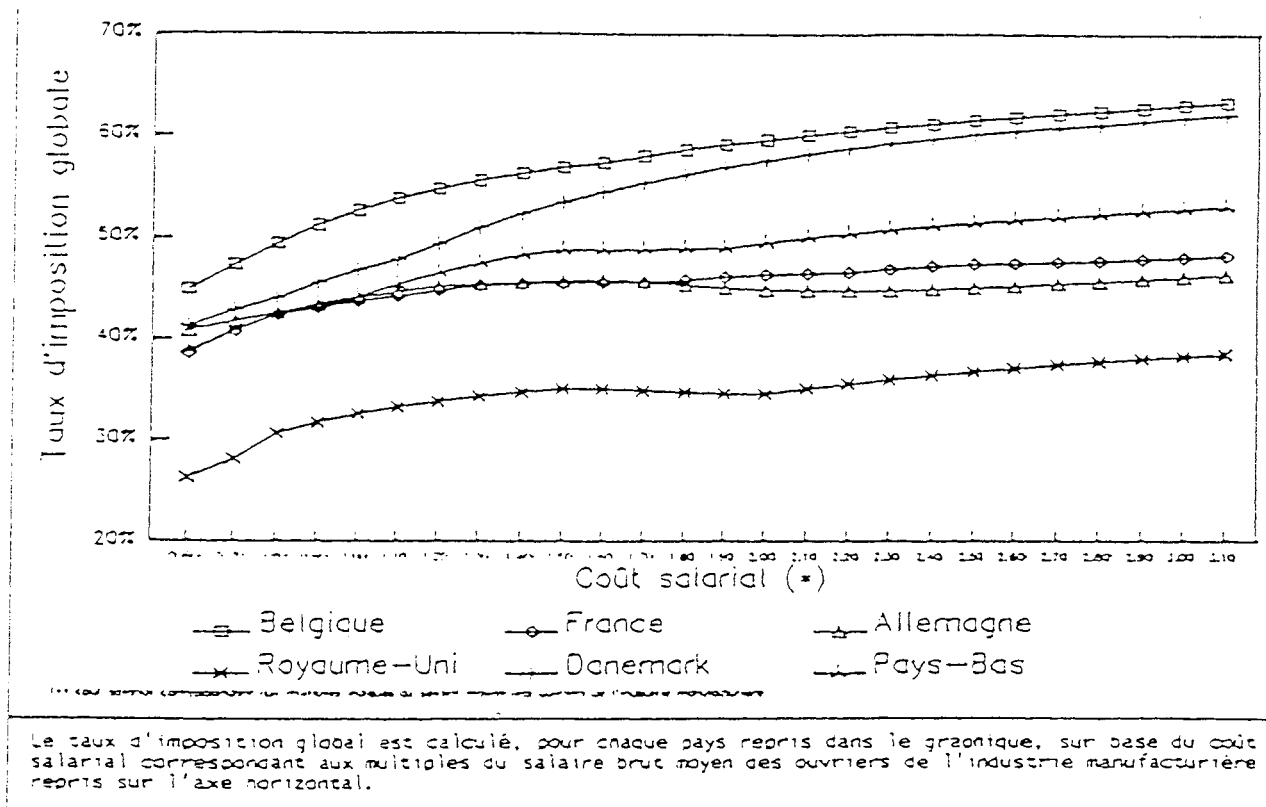
6.2. De werken verricht door de Raad stellen : "in België is de globale belasting op de factor arbeid hoog vanaf lage loonkostniveaus en is zij niet betekenisvol gedaald gedurende de laatste tien jaren".

Zo was bijvoorbeeld voor het minimumloon, de gemiddelde aanslagvoet 43,7 pct. in 1992 (vóór de invoering van de maatregel tot vermindering van de patronale sociale bijdragen op de lage lonen). Grafiek 7 illustreert trouwens het feit dat hetzelfde jaar de totale belasting van de factor arbeid in België, voor alle niveaus van brutoloon, onder de hoogste (of de hoogste) van de OESO-landen was.

112 Hoge Raad van Financiën, juni 1994, op.cit.

113 De totale belasting van de factor arbeid wordt gemeten door het totale belastingpercentage TBP=LK-NL/LK, waarbij LK staat voor loonkosten en NL voor nettoloon.

Grafiek 7
Gemiddelde belasting van de factor arbeid
Internationale vergelijking.



Bron : Hoge Raad van Financiën, Advies betreffende de overheidsinterventie op de arbeidsmarkt (financiële en fiscale aspecten), juni 1994.

Deze vaststelling moet evenwel worden genuanceerd :

- enerzijds, zijn de bovenvermelde percentages berekend zonder rekening te houden met de "conventionele lasten". Die zijn evenwel belangrijker in de landen waar de sociale bijdragen gering zijn. Inclusief die lasten verschilt de positie van België minder van de meeste Europese landen;
- anderzijds, is België een van de weinige landen waar het profiel van de verplichte heffingen niet regressief is; het profiel van de marginale aanslagvoet in functie van het inkomen is zeer regelmatig.

De sociale bijdragen zijn immers neutraal ten aanzien van arbeidsinkomen; er bestaat geen bovengrens op het loon dat dient tot basis van de berekening ervan.

Daaruit volgt dat ongeacht het niveau van de loonkosten, de aanslagvoet steeds lager is dan de marginale aanslagvoet.

Zo zijn, enkel vanuit het oogpunt van het heffingssysteem, de kosten voor de werkgever minder duur om een bijkomende arbeidspost te creëren, dan om te voorzien in het overeenstemmend volume werk door middel van bijkomende prestaties van de werknemers in functie.

Dat komt trouwens overeen met een aanbeveling van hoofdstuk 8 van het Witboek : de fiscaliteit op de werkgevers aanpassen zodat de niet-loonkosten neutraal of progressief zouden zijn, en niet meer degressief (...), teneinde de creatie aan te moedigen van een groter aantal betrekkingen voor de minder geschoolde werknemers.

6.3. De economische weerslag van de omvang van de fiscaliteit werd eveneens geëvalueerd door de Raad.

Uit de diverse empirische macro-economische studies die aan bod kwamen blijkt :

- dat er op lange termijn compensatie is tussen heffingen en nettoloon, zodat de loonkosten niet worden beïnvloed door de stijging van de heffingen op de factor arbeid;
- dat op korte-middellange-termijn de heffingen op de factor arbeid de loonkosten naar omhoog duwen en dat onder de verschillende soorten heffingen de patronale sociale bijdragen het duidelijkste effect hebben;
- dat de tewerkstelling omgekeerd evenredig is aan de loonkosten, maar dat de omvang van de relatie moeilijk is in te schatten.

Die resultaten, afkomstig van macro-economische studies, evalueren het effect van de verplichte heffingen op de factor arbeid, vanaf een gemiddeld macro-economisch heffingspercentage. Zij integreren dus niet de eventuele impact van een modulatie van de verplichte heffingen op de samenstelling van de arbeidsvraag.

6.4. Overigens is de Raad overgegaan tot een vergelijkend onderzoek van het effect van de verplichte heffingen op de beide produktiefactoren (kapitaal en arbeid). Daaruit blijkt dat als de uitwerking ervan steeds neerkomt de aanwending van de factor arbeid duurder te maken, dat zeker niet geldt voor de investeringen in fysiek kapitaal. De fiscaliteit die drukt op de inkomsten van die investeringen is soms negatief, zodat in de marge de arbeid wordt belast en de investeringen in fysiek kapitaal soms gesubsidieerd.

Dat divergerend effect van de fiscaliteit op de relatieve kostprijs van de produktiefactoren is des te belangrijker daar blijkt dat de produktiefactoren in feite substitueerbaar zijn. Zowel de macro-economische studies, als de studies gedaan op de individuele gegevens, stellen een significante substitutieëlasticiteit vast, die verandert volgens de sectoren; het blijkt bovendien dat de substitutieëlasticiteit sterker is bij de minder gekwalificeerde werknemers.

6.5. De Raad heeft deze vaststellingen aangevuld met een eerste evaluatie van de maatregelen tot vermindering van de patronale sociale zekerheidsbijdragen in België in de jaren '80.

In het licht van het theoretische ideale concept van dergelijke maatregelen, wat impliceert dat de toelagen voor de arbeid marginaal, selectief, duurzaam, eenduidig, transparant en voldoende omvangrijk moeten zijn, opdat de doeltreffendheid maximaal zou zijn, stelde de Raad vast dat van vóór het Globaal Plan, de toegepaste maatregelen te complex waren om door de werkgevers goed te worden begrepen, te beperkt in de tijd om andere dan vervangende gevolgen te hebben, te schuchter in termen van vermindering van totale belasting en van de loonkosten om een betekenisvol effect te hebben.

De Raad stelde nochtans in juni 1994, zonder ze nog te kunnen evalueren, dat de maatregelen genomen in het kader van het Globaal Plan tegelijk veel eenvoudiger zijn, veel belangrijker en veel duurzamer. De aansluiting met het jongerenbanenplan door het tewerkstellingsplan versterkt dat standpunt.

6.6. Gesterkt door zijn analyse heeft de Raad een hervorming van de verplichte heffingen voorgesteld die gunstig is voor de werkgelegenheid en waarvan de maatregelen die zijn vervat in het Globaal Plan kunnen worden beschouwd als de eerste aanzetten.

De voorstellen die de Raad verleden jaar formuleerde blijven geldig. Enkele grote hoofdlijnen van de hervorming zouden aldus moeten worden vooruitgeschoven :

- een belangrijke en permanent structurele vermindering van de globale belasting op de factor arbeid;
- om dit te verwezenlijken : bij voorkeur de werkgeversbijdrage aan de sociale zekerheid verminderen;
- doelgerichtheid op de minst geschoolden;
- wijziging van de fiscale component in de relatieve kosten van de produktiefactoren, derwijze dat opnieuw een voordeel wordt toegekend aan de tewerkstelling bij de keuze van de combinatie van de produktiefactoren.

De budgettaire compensaties voor de vermindering van de parafiscale lasten zouden a priori zowel aan de uitgavenzijde als aan de ontvangstenzijde kunnen worden gezocht.

Er dient te worden aan herinnerd dat de efficiëntie van de maatregelen die zijn gericht op de minst geschoolden, afhankelijk kan zijn van de antwoorden op het eventueel bestaan van tewerkstellingsvallen, in het bijzonder in het geval van de deeltijdse arbeid.

7. Synthese (114)

1. *De werkloosheidsvergoeding heeft tot doel de werkloze ingeval van werkverlies of, bij uitbreiding 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 volgens de heersende socio-economische criteria, waardige levensstandaard toe te laten, maar ook om financieel de brutale overgang van werkende naar werkloze te milderen. Zij moet de nodige middelen verschaffen om actief naar werk te zoeken. De duur van de vergoeding moet de werkloze toelaten gedurende een aanvaardbare periode naar aangepast werk te zoeken. Het vergoedingssysteem moet een gevoel van minimale zekerheid geven, dat gunstig is om risico's te nemen.

2. *Daarnaast moet het systeem van werkloosheidsvergoeding, ideaal gezien, derwijze zijn opgevat dat een aantal negatieve effecten worden geminimaliseerd ; al die negatieve effecten hebben, in mindere of meerdere mate, als resultaat dat zij de uitstroom van de werkloosheid verkleinen. Onder die effecten citeert men vooral :*

- *de toegang en de handhaving in het vergoedingssysteem van personen die weinig werkwilbig zijn;*
- *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 : dit is de "tewerkstellingsval" die vooral belangrijk kan zijn in het geval van deeltijdse arbeid;*
- *het opdrijven van de lonen door arbeiders die minder vrezen hun werk te verliezen, of door de werkgever, om een productiviteit te stimuleren die het gevoel van relatieve zekerheid minder uitgesproken maakt.*

3. *In de economische literatuur wordt de verhoging van het niveau en, nog meer, de verlenging van de duur van de vergoeding dikwijls beschouwd als zijnde van aard deze negatieve effecten te bevorderen en vooral de uitstroom van de werkloosheid af te remmen.*

Men moet evenwel aanstippen 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 erdoor zal worden verhoogd. Men kan overstappen van de werkloosheid naar tewerkstelling, maar ook naar vorming, naar*

114 Deze synthese van het tweede deel neemt de eerste vijf punten van de "Tussentijdse synthese" (p. 64 tot 67) over, waaraan de inbreng van de hoofdstukken II.2 tot II.5 wordt toegevoegd.

pensioen of nog, vooral in bepaalde landen, naar de niet-vergoede werkloosheid, wat synoniem is van bestaansonzekerheid, zonet armoede. Zelfs de overstap naar tewerkstelling kan van verschillende aard zijn : relatief stabiele betrekkingen, onzekere betrekkingen of atypische betrekkingen, waaronder bijvoorbeeld de contracten voor bepaalde duur, die soms afgewisseld worden door veelvuldige werkloosheidsperiodes;

- de vooronderstellingen, die afgeleid worden uit de theorie of uit een gedragsanalyse gebaseerd op het eenvoudige gezond verstand, worden slechts in beperkte mate ondersteund door empirische studies. Het belang van deze studies moet evenwel niet worden overschat, daar het uitzonderlijk is dat zij alle subtiliteiten van de praktische toepassing van de vergoedingsreglementen kunnen integreren. Het feit dat zij geen beslissende ondersteuning bieden voor de evaluatie van de rol van de parameters, die in acht genomen worden in de bepaling van het systeem van werkloosheidsvergoeding, in de duurzaamheid van de werkloosheid, volstaat niet om de theorie te verwerpen. Ten indicatieve titel kan men uit de econometrische studies afleiden dat zij in het algemeen een belangrijke invloed op de uitstroomgraad van de werkloosheid toeschrijven aan de duur van de vergoeding, terwijl de invloed van het niveau ervan minder determinerend wordt beoordeeld. De invloed van deze twee parameters zou met de tijd afnemen.
 - *volgens meerdere auteurs zou men kunnen aannemen dat de parameters (duur en niveau van de vergoeding) veel groter zouden zijn op voorwaarde dat de bevoegde administratieve diensten op een efficiënte wijze de werklozen volgt in hun zoektocht naar werk. Dat zou een voorwaarde zijn voor een beredeneerde generositeit die geen nadelen teweeg brengt.*
4. *Op basis van de duur en het niveau van de vergoeding wordt het Belgische werkloosheidsverzekeringssysteem, bijvoorbeeld door de O.E.S.O. gerangschikt onder de meest vrijgevige, samen met de Nederlandse, het Scandinavische, maar ook het Franse systeem.*

Zonder ze ten gronde in vraag te stellen, moet deze rangschikking worden genuanceerd, vermits zij geen rekening houdt met, bijvoorbeeld, de toegangsvoorwaarden tot de werkloosheidsverzekering, die bijzonder veeleisend zijn in België, behoudens in het geval van de pas afgestudeerde jonge werkzoekenden.

Bij het begin van de vergoedingsperiode blijken de Belgische (bruto) vervangingspercentages (verhouding tussen de ontvangen vergoeding en het vroegere loon) niet bijzonder hoog in vergelijking met deze toegepast in de buurlanden; dit is vooral het geval wanneer men rekening houdt met het vrij lage loonplafond die bij de berekening van de vergoedingen in acht wordt genomen.

Het Belgisch stelsel is evenwel relatief weinig degressief en na verloop van tijd, vooral na drie jaar werkloosheid, wordt het vervangingspercentage, vergeleken met de ons omringende landen, relatief gunstig. Slechts in het geval van samenwonenden wordt het Belgisch stelsel systematisch guller dan bijvoorbeeld in Duitsland en Nederland.

Men weet inderdaad dat de meest duidelijke specificiteit van het Belgisch stelsel betrekking heeft op het principe van een in de tijd onbegrensde werkloosheidsvergoeding. Rekening houdend met de overstapmogelijkheden naar bijstandstelsels in onze buurlanden, komt de langdurige vergoeding van alleenstaanden en van familiehoofden in België, vergeleken met wat van toepassing is in de gemiddelde socio-economisch ontwikkelde landen, niet als atypisch over.

Het enige belangrijke verschil betreft de samenwonende LDW; dit is deze waarvan de partner werkt of een vervangingsinkomen ontvangt.

Het onbeperkt karakter van hun vergoeding is evenwel niet absoluut. De vergoeding kan hen worden ontzegd wanneer blijkt dat het om abnormaal langdurig werklozen gaat (art. 80) en hun gezinsinkomen een bepaalde grens overtreft. Maar er is geen filtrering bij de toegang tot een bijstandstelsel dat, onder bepaalde inkomensvoorwaarden, na 1,2 of 3 jaar in de plaats kan komen van de werkloosheidsverzekering zoals dit het geval is in onze voornaamste buurlanden.

5. Volgens de O.E.S.O. zou men dikwijls vaststellen dat gehuwde vrouwen hun inschrijving als werkzoekende intrekken wanneer hun rechten op vergoeding vervallen.

Welnu, de vergoeding aan samenwonenden betreft in sterk overwegende mate vrouwen.

Aldus kan, althans in een eerste stadium, de *automatische vergoeding aan samenwonenden, minstens voor een deel, een verklaring geven voor het feit dat het aandeel van de vrouwen in de LDW in België belangrijker is - of belangrijker schijnt in de statistieken - dan in de andere landen van de O.E.S.O..*

Anderzijds stelt de procedure die samenwonenden uitsluit van de werkloosheidsvergoeding, in toepassing van de art. 80-82, een aantal principiële problemen.

Indien men aanneemt dat deze procedure niet op een blinde wijze wordt toegepast, kan men zich vragen stellen naar de reden waarom men vele jaren wacht om de uitkering van een vergoeding te schorsen aan personen waarvan noch het gezinsinkomen, noch de werkwillegheid 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 gedaan voor het vinden van werk weinig intensief, kan men zich de vraag stellen of het wel aan het stelsel van de

werkloosheidsvergoeding is om de last van dit soort sociale hulp te dragen. Dit staat onafhankelijk van het feit dat de toepassing van dergelijke beginselen in België heeft bijgedragen tot het bekomen van een bijzonder lage armoedegraad.

6. *De gevolgen van de relatief genereuze vergoeding van de samenwonenden volstaan niet om het frequentieverschil tussen België en de buurlanden inzake LDW te verklaren.*

De van in de eerste maanden van werkloosheid geringe uitstroomgraad blijkt te wijzen op het bestaan van *andere handicaps*, die minder direct of automatisch verband houden met de vergoedingsprincipes. Onder de mogelijke handicaps kan men er vijf vermelden, waarvan de Raad gepoogd heeft er bondig het belang van te evalueren :

- hoewel het bestaan van een systeem van relatief ruime werkloosheidsvergoedingen het ontslag sociaal gemakkelijker kan maken, kan *de wetgeving inzake arbeidsbescherming en -reglementering een rem vormen op de arbeidsrotatie, wat volgens sommigen, het risico op LDW zou vergroten* (punt 16).
- interferenties tussen het vergoedingssysteem en het loonvormingsproces zouden kunnen bijdragen tot onvoldoende loonmatiging, bijvoorbeeld, door het feit dat de werkloosheidsverzekering een gevoel van veiligheid verschaft, of als gevolg van het verlies aan bekwaamheid van werknemers die zich geïnstalleerd hebben in de LDW en die aldus in feite geen reserve aan werkkrachten meer vormen op de arbeidsmarkt. Meer algemeen *kan het geheel van het loonvormingsproces meer of minder gunstig zijn voor de werkgelegenheid en dus voor de uitstroom van de werkloosheid* (punt 17);
- een zeker gebrek aan werkwillegheid in hoofde van bepaalde werklozen, kan het gevolg zijn van *een gebrek aan efficiëntie van de openbare diensten die de werklozen zouden moeten begeleiden in hun zoektocht naar werk* (punt 18);
- het feit dat ongeschoolden in België meer dan in andere landen verzeilen in de LDW kan ook wijzen op *een gebrek aan aangepaste vorming* wanneer zij werkende en/of werkloos zijn, of een gebrek aan voortgezette vorming van de werkenden (punt 19);
- *de financieringswijze van de werkloosheidsvergoeding, quasi volledig door middel van sociale bijdragen, die enkel wegen op de factor arbeid en dus op de vraag ernaar, wat vooral gevolgen heeft voor de ongeschoolden* (punt 20);

7. Flexibiliteit van de markten

a) *De werkloosheidsin- en uitstroom worden in België over het algemeen klein geacht. De lage instroom wijst op een geringe rotatie van de werkkrachten. Welnu, een snelle rotatie zou in principe meer mogelijkheden op werkgelegenheid openen voor werklozen.*

Concreet blijkt een snelle rotatie van tewerkstelling (zoals in het Verenigd Koninkrijk, in Spanje en in Denemarken) niet gekoppeld te zijn aan een lage werkloosheidsgraad. Maar zowel de O.E.S.O. als de Europese Commissie achten het verband tussen de omvang van de LDW en de zwakte van de werkgelegenheidsrotatie of van de werkloosheidsinstroom, bewezen. Een zwakke rotatiegraad en een zwakke instroom kunnen evenwel leiden tot een grote LDW, zoals in België, of tot een meer gematigde, zoals in Duitsland.

b) Voornamelijk twee oorzaken voor een geringe instroom van de werkloosheid worden naar voren gebracht :

- *het belang van de subsidies aan ondernemingen.*
Indien gedurende het geheel van de jaren '70 en '80 de uitbatingssubsidies in België groter waren dan in de meeste landen van de E.G., blijkt de toestand in ons land sedert enkele jaren echter niet meer op een betekenisvolle wijze te verschillen van deze in onze buurlanden;
- *de wettelijke overbescherming van de werknemer.*
Na de versoepeling, in het kader van het Globaal Plan, van de reglementering inzake contracten van beperkte duur en uitzendarbeid, blijkt er nog slecht één domein over te blijven waarop de Belgische reglementering bijzonder beperkend is : de vooropzeg en de vergoedingen voor ontslag zonder fout van toepassing op de bedienden (en niet op de arbeiders). Volgens de econometrische ramingen van de O.E.S.O. zou dit een belangrijke verklarende factor zijn van de LDW. Het betreft in elk geval een atypisch kenmerk van de Belgische arbeidsmarkt.

c) Het hierboven behandelde thema vormt een element van de problematiek in verband met de flexibiliteit van de arbeidsmarkt.

Hier moet worden herinnerd aan het feit dat :

- *de externe flexibiliteit niet zonder nadelen is;*
Bijvoorbeeld : daar waar de rotatie van de werknemers groter is, zijn de inspanningen op het vlak van vorming dikwijls minder belangrijk.

- *de flexibiliteit niet enkel extern is;*
De aanpassing van de arbeid aan een veranderende economische realiteit kan ook gebeuren binnen de onderneming : bijvoorbeeld, door de functionele mobiliteit of door aanpassing van de arbeidsuren.
- *de flexibiliteit niet uitsluitend de arbeidsmarkt betreft;*
De strakke functioneringsregels van de goederen- en dienstenmarkten (openingsuren, toegangsbeperkingen, enz...) kunnen een belangrijke hindernis vormen voor werkgelegenheidscreatie.

8. Loonvorming

a) In principe zou, in een "ideale" concurrentiële markt, volledige werkgelegenheid moeten kunnen worden bereikt via loonverminderingen. Deze daling, tot op een niveau waarop theoretisch het evenwicht op de arbeidsmarkt wordt bereikt, kan worden afgeremd of vermeden, hetzij om institutionele redenen, zoals het bestaan van een minimumloon, hetzij door de houding van de werkgevers en/of van de werknemers die een betrekking hebben.

b) *De onderneming kan er de voorkeur aan geven geen te lage lonen uit te betalen, dit om de meest bekwame en produktieve arbeidskrachten aan te trekken of te behouden, of om de arbeidsintensiteit van haar werknemers te stimuleren (theorie van het efficiëntieloon).*

Deze arbeidsintensiteit zou a priori moeten worden afgeremd door de zekerheid van een genereuze werkloosheidsvergoeding, waardoor de vrees voor werkverlies wordt beperkt. De weerslag van de generositeit van het werkloosheidssysteem op het efficiëntieloon heeft evenwel, op theoretisch vlak, een aantal meer complexe aspecten.

c) *Door de kosten verbonden aan de rotatie van arbeidskrachten (kosten van aanwerving, van ontslag, van opleiding) nemen de werknemers met een betrekking (insiders) een sterke positie in op de arbeidsmarkt. Zij maken van deze positie gebruik om zich een loon te verzekeren dat hoger is dan hetgeen waartegen de werklozen bereid zouden zijn te werken. Hierbij houden zij geen rekening van de toestand van de werklozen (theorie van de insiders-outsiders).*

A priori zou de actie van de insiders, bij voor het overige gelijke omstandigheden, sterker moeten zijn naarmate de kans om werkloos te worden kleiner is, maar ook naarmate het welvaartsverlies als gevolg van werkloosheid geringer is en dus naarmate het stelsel van de werkloosheidsvergoedingen "vrijgevig" is.

d) *In de praktijk zou er een combinatie kunnen zijn van de effecten van het efficiëntieloon en van de rol van de insiders, waardoor de rationele houding van de ondernemingen en van de werkende werknemers leidt tot een loonniveau dat hoger ligt dan het loon waarop een evenwicht wordt bereikt.*

In geval van vertraging van de economische activiteit, dragen deze twee fenomenen bij tot de afremming van een loondaling. In geval van een herneming van de economische activiteit daarentegen, oefenen de insiders druk uit om de lonen te verhogen, waardoor het op gang komen van het aanwerven wordt verhinderd, daar de loonniveaus van die aard zijn dat de outsiders slechts moeilijk rendabel zouden kunnen zijn.

e) Indien men aanneemt dat de generositeit van het Belgisch werkloosheidsstelsel niet fundamenteel afwijkt van dit van de systemen in de buurlanden, kan de invloed van dit systeem op het efficiëntieloon of op de houding van de insiders niet weerhouden worden als verklaring voor de Belgische specificiteit op het vlak van de langdurige werkloosheid.

f) *Anderzijds zou, volgens bepaalde auteurs, de mogelijke evolutie van het effect insiders-outsiders, onder andere, afhangen van de mate van centralisatie van de onderhandelingen tussen de sociale partners. Het effect zou belangrijker zijn daar waar de onderhandelingen meer gedecentraliseerd zijn.*

Meer in het algemeen zou er een directe band bestaan tussen de mate van centralisatie van de onderhandelingen, de loonflexibiliteit, de werkgelegenheid en de werkloosheid. Volgens deze theorie hebben de landen waar de onderhandeling, hetzij sterk gecentraliseerd is, hetzij (maar dit is minder duidelijk) gedecentraliseerd, vanuit het oogpunt van de werkloosheid, betere prestatiemogelijkheden, dan de landen die een middenpositie innemen.

Uit de concrete ervaring blijkt dat het hier aangesneden thema uitermate complex is. Meer bepaald, blijken de aan het een of het andere onderhandelingsstelsel toegeschreven voordelen, sterk beïnvloed te zijn door de nationale context. Daaruit vloeit voort dat bij gebrek aan een voldoende uitgediepte analyse, elk besluit ter zake, in dit stadium gewaagd is.

g) Het efficiëntieloon en de verhouding insiders-outsiders hebben als gevolg dat de invloed, die de werklozen kunnen hebben op de lonen en op de werkgelegenheid, verkleint.

Deze invloed wordt nog verkleind door de *progressieve ontscholing van de werklozen*. Met de tijd vermindert de vaardigheid. Bovendien heeft de LDW geen contact met nieuwe technologieën, *zij het reeds omwille van het ontbreken van adequate vorming*. Beetje bij beetje verliest hij (de gewoonten van) het arbeidsritme. De van hem verwachte produktiviteit neemt af en de werkgevers geven er de voorkeur aan hun aanwerving te vermijden. *De massa LDW vormen geen werkelijke reserve van competente arbeidskrachten meer.*

Aldus wordt het met het verloop van tijd steeds moeilijker uit te maken wat in de zwakke werkloosheidsuitstroom toe te schrijven is aan een gebrek aan aantrekkingskracht voor de werkgevers (aan de

onaangepastheid van de LDW aan de arbeidsvraag), dan wel aan een gebrek aan voldoende wil om werk te zoeken, of aan het niveau van de looneisen vanwege de werkzoekende.

9. Overheidstussenkomsten op de arbeidsmarkt :

a) Onder het begrip actief werkgelegenheidsbeleid hergroepeert men essentieel drie grote actietypes : interventie van de openbare plaatsingsdienst, de beroepsvorming en -inschakeling, en de creatie van betrekkingen in de overheidssector.

De uitgaven die aan deze acties in België worden besteed (rekening houdend met de strikt doelgerichte fiscale uitgaven) lijken, in procent van het B.B.P. en in vergelijking met de andere landen van de O.E.S.O., middelmatig of zwak, al naargelang men al dan niet rekening houdt met de uitgaven die betrekking hebben op de hulp bij aanwervingen en meer in het bijzonder met de uitgaven in verband met de creatie van werkgelegenheid in de overheidssector.

Deze laatste ontwikkelde zich inderdaad meer in België dan in de buurlanden. Maar heden ten dage groeit dit type van werkgelegenheid, behoudens in het kader van "le programme Prime" in Wallonië, nog nauwelijks.

b) Berekend per werkloze, waren de uitgaven voor vorming en plaatsing van werklozen in België vergeleken met de buurlanden, tot voor enkele jaren zeer gering.

Daarentegen is het aantal werklozen per personeelslid van de openbare tewerkstellingsdiensten in België veel hoger dan in Duitsland en Nederland en zeker dan in Zweden.

Geëvalueerd op basis van het aantal werkaanbiedingen overgemaakt aan de werkloze, lijkt de efficiëntie van deze diensten gering.

10. Vorming

a) *De overheidsuitgaven voor volwassenenvorming blijken relatief beperkt te zijn in België (0,24% van het B.B.P. in 1992). Het uitgavenniveau is vergelijkbaar met dit in Nederland, maar hoger in ongeveer de helft van de O.E.S.O.-landen.*

Anderzijds wordt een bijzonder hoog percentage van deze uitgaven bij ons aangewend ten behoeve van de werkende volwassene. Slechts 0,14% van het B.B.P. wordt besteed aan de werklozen en de werknemers die bedreigd worden met werkloosheid.

Men neemt nauwelijks een relatieve groei van deze uitgaven waar.

b) De vorming van de LDW, zoals van alle werklozen, heeft tot doel hun produktiviteit te verhogen, of althans minstens de constante afbrokkeling ervan te verhinderen. Evenwel verhindert het geringe opleidingsniveau van een groot aantal onder hen de mogelijkheid om hen de kwalificaties bij te brengen die nodig zijn om te beantwoorden aan de vraag.

Er moeten dus een aantal voorwaarden verenigd zijn opdat de vorming van LDW efficiënt zou zijn.

Het is noodzakelijk dat deze vorming doelgericht is, kwalitatief hoogstaand en geconcentreerd op een beperkt aantal deelnemers.

Het succes van de vorming staat in nauw verband met de motivatie van de deelnemers.

Het meest aanbevolen vormingstype voor de LDW is een soort scholing in het zoeken naar een betrekking. De meest technische vormingen moeten bij voorkeur fundamenteel en breedschalig zijn, opdat zij als basis zouden kunnen dienen voor professionele specialisaties die verworven worden in de ondernemingen.

Bovendien mag de vorming van de werkloze om efficiënt te zijn niet te lang na de intrede in de werkloosheid worden gegeven; zij moet plaatsvinden op een moment dat de competitiviteit van de werkloze nog vrij gemakkelijk te handhaven of te herstellen is.

Evenwel is de vorming, zelfs als zij op een ideale wijze is geconcipteerd, op zich geen voldoende antwoord op het probleem van de werkloosheid in het algemeen en van de LDW in het bijzonder. Zij kan evenwel een belangrijke ondersteunende rol spelen in het kader van een economisch herstel. Zij heeft weinig impact in crisisperiodes.

c) *De voortgezette vorming, of de vorming van de werkzoekenden kan bijdragen tot het verhogen van het kwalificatieniveau van het arbeidsaanbod.*

Welnu, het bijzonder laag werkloosheidspercentage onder de hoogst geschoolden op het hoogtepunt van de economische activiteit (*in België, op het einde van de jaren '80*) dat gepaard ging met extreem hoge werkloosheidspercentages en met een hoge LDW onder de ongeschoolden, lijkt te wijzen op *een evidente structurele onaangepastheid van de kwalificaties aan de arbeidsvraag.*

België blijkt niet minder gediplomeerden van het hoger onderwijs te vormen dan de buurlanden. Maar het zou kunnen dat men, naast de voornamelijk intellectuele vorming, de ontwikkeling en de valorisatie van praktijkvaardigheden relatief heeft verwaarloosd.

Anderzijds moet men trachten *de tendentiële vermindering van de vraag naar weinig geschoolde arbeidskrachten op te vangen met nog andere middelen dan scholing*. Men kan daarbij denken aan de ontwikkeling van *specifieke arbeidsplaatsen*; de druk van de *arbeidskost* blijkt evenwel determinerend.

11. Fiscale en parafiscale heffingen en arbeidskost

a) Zoals de Raad reeds heeft onderlijnd in een *vorig Advies*, is *een belangrijke specificiteit van het Belgisch stelsel van werkloosheidsvergoeding*, vooral in vergelijking met de heersende toestand bij onze drie voornaamste partners, de financieringswijze. Sinds 1990 gebeurt *de financiering quasi exclusief door middel van sociale bijdragen*. Dit komt erop neer dat de kost volledig gedragen wordt door de factor arbeid.

b) *Deze financieringswijze ligt mede aan de basis van de verhoging, vanaf de laagste loonkostenniveaus, van de globale fiscale druk op de factor arbeid, tot een niveau dat relatief hoog is in vergelijking met dit geregistreerd bij onze voornaamste partners, en nog meer in vergelijking met het O.E.S.O.-gemiddelde.*

Dit kan nadelig zijn voor de werkgelegenheid :

- op korte termijn, daar de netto-lonen niet mee evolueren met de verschillen in de aanslagvoeten;
- op lange termijn kunnen de netto-lonen zich aanpassen aan een globale belastingdruk op de factor arbeid die vergelijkenderwijs hoger is, maar een ander negatief effect op de tewerkstelling bestaat in de substitutie kapitaal-arbeid : terwijl het effect van verplichte heffingen steeds arbeidskostverhogend werkt, gebeurt dikwijls het omgekeerde voor de kapitaalkost; dit heeft voor gevolg dat de verplichte heffingen de relatieve kost van de produktiefactoren wijzigt op een voor de werkgelegenheid nadelige wijze.

Het uiteenlopend effect van de fiscaliteit op de relatieve kostprijs van de produktiefactoren is des te belangrijker naarmate de produktiefactoren substitueerbaar zijn. Welnu, het blijkt dat de substitutie-elasticiteit het sterkst is bij de laagst geschoolde arbeidskrachten.

c) *Gesterkt door zijn analyse heeft de Raad een hervorming van de verplichte heffingen voorgesteld die gunstig is voor de werkgelegenheid en waarvan de maatregelen die vervat zijn in het Globaal Plan beschouwd kunnen worden als de eerste aanzetten.*

De voorstellen die de Raad verleden jaar formuleerde blijven geldig. Enkel grote hoofdlijnen van de hervorming zouden aldus moeten worden vooruitgeschoven :

- een (belangrijke en permanente) structurele vermindering van de globale belasting van de factor arbeid;
- om dit te verwezenlijken : bij voorkeur de werkgeversbijdragen aan de Sociale Zekerheid verminderen;
- doelgerichtheid op de minst geschoolden;
- wijziging van de fiscale component in de relatieve kost van de produktiefactoren, derwijze dat opnieuw een voordeel wordt toegekend aan de werkgelegenheid bij de keuze van de combinatie van de produktiefactoren.

De budgettaire compensaties voor de vermindering van de parafiscale lasten zouden a priori zowel aan de uitgavenzijde als aan de ontvangstenzijde kunnen worden gezocht.

Er dient te worden aan herinnerd dat de efficiëntie van de maatregelen, die gericht zijn op de minst geschoolden, afhankelijk kan zijn van de antwoorden op het eventueel bestaan van tewerkstellingsvallen, in het bijzonder in het geval van de deeltijdse arbeid.