

HOGE RAAD VAN FINANCIEN

*ADVIES BETREFFENDE DE LANGDURIGE WERKLOOSHEID  
EN HET STELSEL VAN WERKLOOSHEIDSVERGOEDINGEN*

14 JULI 1995

## WOORD VOORAF

Voorliggend Advies ligt in de logische lijn van de werkzaamheden die de Raad, sinds bijna drie jaar, verricht met betrekking tot bepaalde aspecten van de arbeidsmarkt.

In een schrijven van 29 september 1992 aan de Vice-Voorzitter, heeft de Heer Minister van Financiën de Raad gevraagd het probleem van de overheidsinterventie op de arbeidsmarkt te onderzoeken.

Hij wenste dat dit probleem, zowel vanuit het oogpunt van de overheidsuitgaven, als van de overheidsontvangsten en in het perspectief van een internationale vergelijking, zou worden onderzocht.

De Raad gaf de eerste elementen van antwoord in het Tussentijds Advies van 15 juli 1993. Het was essentieel gewijd aan de evaluatie van het belang van de ondertewerkstelling, het tewerkstellingsbeleid en de daarmee verbonden uitgaven.

Het verder onderzoek van de Raad leidde tot het Advies van 29 juni 1994. Dit behandelde enerzijds, de inventarisering van de financieringsbronnen van de werkloosheidsvergoedingen of de vergoedingen voor bruggepensioneerden en anderzijds, de gevolgen van de verplichte bijdragen op het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag, op de effectieve taxatie van de produktiefactoren en dus op de onderlinge substitutie van deze factoren.

De inhoud van dit tweede Advies bracht de Heer Minister van Financiën ertoe de Raad te verzoeken zijn werkzaamheden verder te zetten in twee richtingen :

- het onderzoek van een eventueel verband tussen de financiële karakteristieken van het Belgisch systeem van werkloosheidsvergoeding en de grotere viscositeit van de werkloosheid in België vergeleken met het buitenland, wat tot uiting komt in de omvang van de langdurige werkloosheid;
- het onderzoek van de mogelijke financieringswijzen van een verlaging van de indirecte arbeidskosten, dit zowel aan de kant van de ontvangsten als aan de kant van de versterkte uitgavenbeheersing, van de netto-effecten van de geformuleerde alternatieve oplossingen, inclusief in het geval er geen Europese oplossing zou zijn.

Voorliggend Advies geeft het antwoord van de Raad op het eerste deel van de aanvullende vraag van de Minister.

Zoals voorgaande Adviezen, werd ook dit Advies voorbereid door een Werkgroep, opgericht binnen de Raad en voorgezeten door de Heer V. VAN ROMPUY, Vice-Voorzitter van de Raad.

Het Secretariaat van de Werkgroep werd waargenomen door de Heer M. WEBER.

De Heer MASURE, van het Federaal Planbureau en de Heer SZABO, van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, hebben als deskundigen deelgenomen aan de werkzaamheden van de groep.

## INLEIDING

De Minister van Financiën heeft aan de Raad gevraagd meer in het bijzonder de eventuele verbanden te onderzoeken tussen de financiële karakteristieken van het systeem van werkloosheidsvergoedingen en de viscositeit ervan, dit is de relatief sterke tendens in België van een blijvende werkloosheid.

Om de vraag die werd gesteld te kunnen beantwoorden heeft de Raad in eerste instantie getracht de realiteit van de langdurige werkloosheid te omschrijven. Dit gebeurde door de evaluatie van de omvang ervan, rekening houdend met de verschillende statistische problemen die dit met zich brengt, en door de opsomming van de voornaamste karakteristieken (punten 1 tot 9).

Vervolgens werd de aandacht toegespitst op de fundamentele karakteristieken van een werkloosheidsvergoedingssysteem, en dan meer in het bijzonder op het Belgisch systeem, en heeft men zeer direct de verbanden geanalyseerd die men zou kunnen leggen tussen de voornaamste parameters (niveau, duur...) die bepalend zijn voor de wijze van werkloosheidsvergoeding en de bijzondere viscositeit van de werkloosheid (punten 10 tot 14).

In de loop van deze analyse werd men ertoe gebracht de talrijke, min of meer sterke en directe, verbanden te vermelden die bestaan tussen, enerzijds, de configuratie van het vergoedingssysteem en, anderzijds, de arbeidskost, de actieve vormen van werkgelegenheidsbeleid, de procedure van de loonvorming, de werkzekerheid en de bescherming ervan (punt 15).

Deze diverse aspecten, die verband houden met het functioneren van de arbeidsmarkt, en waarvan de invloed op de langdurige werkloosheid min of meer sterk verweven is met de invloed van het vergoedingssysteem, werden één voor één behandeld (punten 16 tot 20).

Er moet benadrukt worden dat voorliggend document geen algemene analyse is van de werking van de arbeidsmarkt, noch van de configuratie van het Belgisch systeem van werkloosheidsvergoeding, maar dat het beantwoordt aan een door de vraag van de Minister wel omschreven bekommernis.

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

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

Een technische bijlage volgt op het Advies dat, voor het grootste deel, er een synthese van is.

---

## I. Omvang en karakteristieken van de langdurige werkloosheid

---

1. *Op het vlak van de langdurige werkloosheid (LDW), dit is 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 niveaoverschillen 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 scheeftrekking.

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 beïnvloed 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. Werkloosheidsvergoeding en langdurige werkloosheid

10. 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.

11. 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.

12. 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, zoniet 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.*

13. *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 vrije, 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 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 ontzegt 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.

14. 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.

---

### III. Vele en niet-onafhankelijke oorzaken

---

15. *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);

## 16. 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.

## 17. Loonvorming

a) In principe zou, in een "ideale" concurrentiële markt, volledige werkgelegenheid moeten kunnen worden bereikt via loonsverminderingen. 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 opgang 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 verminderd 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.

#### 18. 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.

## 19. 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 volwassenen. Slechts 0,14% van het B.B.P. wordt besteed aan de werklozen en de werknemers die bedreigt 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 geconcipieerd, 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 crisisperioden.

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 trachten 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.

## 20. 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.

21. Als algemene conclusie betreffende de relatie tussen uitkeringen en werkloosheid met lange duur kan worden gesteld dat België, in vergelijking met de buurlanden, vooral atypisch is voor de duur van de vergoeding en meer in het bijzonder voor de samenwonenden.

De hogere werkloosheid met lange duur kan echter niet alleen worden verklaard door die factor. Andere atypische factoren, die al dan niet verband houden met het stelsel van werkloosheidsvergoeding, zijn o.m. :

- de ruimere ontslagregeling voor bedienden (niet voor arbeiders);
- de geringere inzet van middelen inzake directe, actieve politiek tot bestrijding van werkloosheid (vorming, om- en bijscholing, bemiddeling bij het zoeken naar een baan);
- duidelijk hogere financiering van het stelsel van werkloosheidsuitkering door bijdragen op het loon.