

## Abonnementen

Beheer abonnementendienst

Lieve Lerno – tel. (03) 220 45 24

Abonnementsprijzen 1997\*

<i>België</i>	
Individueel abonnement	850 BEF
Institutioneel abonnement (bedrijven, instellingen, bibliotheken enz.)	1.300 BEF
Studentenabonnement	600 BEF
Wikingssenioren	700 BEF
<i>Nederland</i>	
Individueel abonnement	1.100 BEF
Institutioneel abonnement (verzendingskosten inbegrepen)	1.550 BEF
<i>Alle andere landen</i>	
(verzendings- en bankkosten inbegrepen)	1.650 BEF
<i>Los nummer</i>	
	370 BEF

\* Inclusief 6% BTW

Om administratieve redenen kan een besteld abonnement niet geannuleerd worden.

### Themanummers en losse nummers

Van een aantal themanummers en ook van nummers uit oudere jaargangen zijn nog exemplaren verkrijgbaar. Voor informatie over de prijs en voor bestellingen kunt u contact opnemen met Lieve Lerno.

### Rekeningnummers

Kredietbank	409-6521861-13
ASLK	001-0283295-34
Postrekening Nederland	113 087
	(t.n.v. UFSIA, 2000 Antwerpen)

## Redactieadres

Economisch en Sociaal Tijdschrift  
Venusstraat 35, 2000 Antwerpen

Tel. redactie (03) 220 45 23  
Tel. abonnementen en boekhouding (03) 220 45 24

### Verantwoordelijke uitgever

Paul Roosens, Kanunnik Peetersstraat 146, 2600 Berchem

*Economisch en Sociaal Tijdschrift* is regularly listed in the *International Current Awareness Services*. Selected material is indexed in the *International Bibliography of the Social Sciences*.

## REVIEW

### Lieve De Lathouwer \*

## Het Belgische werkloosheidsstelsel in internationaal perspectief

*Trefwoorden:* werkloosheidsstelsels; internationale vergelijking; arbeidsmarkt; armoede

*In deze bijdrage wordt het Belgische werkloosheidsstelsel geanalyseerd vanuit een internationaal perspectief. Uit de internationale vergelijking komt het Belgische stelsel naar voren als een passief uitkeringsstelsel, dat aan zeer veel mensen een uitkering verstrekt, vooral door zijn atypisch lange uitkeringsduur, maar op een significant lager uitkeringsniveau. Het huidige stelsel leidt thans tot vier knelpunten: een sociaal ondoelmatige bescherming van het eenverdienersschap, een belastende financieringswijze voor de factor arbeid, legitimiteitsproblemen en een probleem van langdurige afhankelijkheid. Vanuit deze diagnose wordt de vraag gesteld in welke mate een grotere selectiviteit bij langdurige werkloosheid al dan niet een oplossing kan bieden voor de vastgestelde knelpunten. Onze conclusie luidt dat aan grotere selectiviteit zowel voordelen als beperkingen verbonden zijn. De keuze in de balans selectiviteit – universaliteit betekent bijgevolg een politieke afweging tussen beide verdelingsprincipes.*

### Inleiding

In het debat over de toekomst van de sociale zekerheid staan vragen centraal over de adequaatheid en billijkheid van de inkomensbescherming enerzijds en over de verafhankelijkheid van stelsels via afwente-

\* Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA (Universiteit Antwerpen)

lingseffecten en kostenverhogingen anderzijds. De studie van werkloosheidsstelsels heeft een sterke illustratieve waarde voor een beter begrip van de problemen van het sociaalzekerheidsstelsel in het algemeen.

Deze bijdrage beoogt vanuit een internationaal perspectief een inzicht te verschaffen in de verdelingsprincipes, de uitkomsten en de knelpunten van het Belgische werkloosheidsstelsel. Een internationaal perspectief kan aangrijpingspunten bieden voor de beoordeling van het eigen stelsel.

In een eerste paragraaf wordt het Belgische werkloosheidsstelsel vergeleken met de andere bestaande stelsels in Europa. Een tweede paragraaf maakt een diagnose van de belangrijkste knelpunten van het huidige stelsel, zijnde de sociale doelmatigheid, de financiering, de legitimiteit en de langdurige verafhankelijkheid. Een derde paragraaf poogt een antwoord te vinden op de vraag in welke mate grotere selectiviteit al dan niet een oplossing kan bieden voor deze grote knelpunten. Dan volgen samenvatting en conclusies.

## 1. Situering van het Belgische werkloosheidsstelsel in een internationale context

### A. Allocatieve principes

Allocatieve principes en de daaruit voortvloeiende herverdelingsinstrumenten hangen in belangrijke mate samen met de doelstellingen ten aanzien van sociale bescherming. Klassiek onderscheidt men drie allocatieve principes van sociale zekerheid: verdienste, behoefte en burgerschap (Kvist en Ploug, 1996; Holtmaat, 1993).

Het principe van *verdienste* baseert het uitkeringsrecht op arbeidsprestaties (principe van economische binding). Het vertaalt zich in sociale verzekeringen, die gestoeld zijn op een zekere causaliteit tussen risico, premie en prestatie, het equivalentiebeginsel genoemd. Door de betaling van bijdragen kan men zich verzekeren tegen erkende sociale risico's. De uitkeringen hebben veelal een loongelateerd karakter met als doel de verloren levensstandaard (tot op zekere hoogte) te vervangen.

Het *behoefteprincipe* baseert het uitkeringsrecht op feitelijk bewezen (na bestaansmiddelenonderzoek) of veronderstelde behoeften. Het vindt zijn neerslag in bijstandsstelsels die tot doel hebben minimale inkomensbe-

### De bijstand in cijfers

Vergelijkbare gegevens met betrekking tot de bijstand zijn problematisch. Nationale definities over bijstand zijn niet altijd vergelijkbaar; er wordt niet consistent een onderscheid gemaakt tussen aanvullende uitkeringen en volledige vervangingsinkomens; het is niet mogelijk om voor alle landen een duidelijk onderscheid te maken tussen types van bijstandsprogramma's en categorieën van bijstandstrekkers (actieven, bejaarden, invaliden); in sommige landen is de registratie-eenheid de bijstandstrekker, terwijl in andere het aantal gezinsleden dat van de bijstand moet leven wordt geregistreerd. In een grootschalig internationaal onderzoek naar bijstand werd gepoogd om een raming te maken van de totale omvang van het aantal bijstandstrekkers in verschillende landen (Eardley, 1996). Uitgedrukt in percent van de totale bevolking bedroeg in 1992 het aantal personen (inclusief personen ten laste van de bijstandstrekker) met een algemene of een categoriale bijstandsuitkering (inclusief ouderen, invaliden, alleenstaande ouders en werklozen), 3,6% in België tegenover 3,7% in Nederland, 5,2% in Duitsland, 2,3% in Frankrijk, 6,8% in Zweden, 8,3% in Denemarken en 15,9% in het Verenigd Koninkrijk. In deze cijfers zijn de aanvullende woonkostentoeslagen en bijzondere bijstandstoeslagen, die in sommige landen een belangrijke rol spelen, niet begrepen. Zo ontvingt in Frankrijk 8,8% van de bevolking een bijstandsuitkering voor woonkosten, in het Verenigd Koninkrijk 7,6%, in Nederland 6,3% en in Duitsland 2,8% (voor woonsubsidies; zie ook Evans, 1996b). In Duitsland speelt bovendien de bijzondere bijstand een belangrijke rol (2,3% van de bevolking). Het relatief hoge Belgische percentage is het resultaat van de categoriale bijstand, die gericht wordt naar bejaarden en niet-arbeidsgeschikten (het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de tegemoetkoming voor mindervaliden). In 1992 ontving 3,1% van de bevolking zulke categoriale (volledige en aanvullende) bijstandsuitkeringen; slechts 0,5% (in 1995 1%) ontving het algemeen bestaansminimum dat bij de actieve bevolking terecht komt. Voor de andere landen zijn geen volledig vergelijkbare gegevens voor de actieve bevolking beschikbaar. Wel bevat het rapport aparte bijstandsgegevens naar een aantal categorieën, hoewel deze indeling niet voor alle landen accuraat kon worden gemaakt. Het in mindering brengen van het aantal bejaarden en/of invaliden van het totale aantal bijstandstrekkers kan een zekere ruwe indicatie geven over de omvang van het aantal bijstandstrekkers op actieve leeftijd. Voor het Verenigd Koninkrijk gaat het over 11%, Nederland 3,5%, Duitsland 3,0% en Frankrijk 1,3% van de totale bevolking tegenover 0,5% voor België (1992). In een vergelijkende studie van Evans (1996a) wordt gepoogd een raming te maken van het aantal werkzoekenden dat onder de bijstand wordt beschermd. Voor het Verenigd Koninkrijk gaat het over 81%, voor Duitsland over 48% (25% onder categoriale en 23% onder algemene bijstand) en voor Frankrijk over 28% (14% onder categoriale bijstand en 14% onder algemene bijstand). Voor Nederland werd, op basis van eigen berekeningen, het aantal werkzoekenden gedekt door bijstand geschat op een 50%. Dit cijfer is echter wellicht overschat wegens administratieve verschillen in de registratie van personen gedekt in de verzekering (uitgedrukt in uitkeringsuren) en in de bijstand (uitgedrukt in uitkeringstrekkers) (De Lathouwer, 1996d).

scherming te verlenen aan de meestbehoevenden, los van enige economische binding en van financiële bijdragen tot het systeem.

Het principe van *burgerschap* baseert het uitkeringsrecht op het statuut van ingezetene ("citizenship"), onafhankelijk van economische binding of feitelijke behoeften. Dit principe vertaalt zich in systemen die in de vakliteratuur "demogrant" worden genoemd. Demogranter systemen verstrekken een onvoorwaardelijk basisinkomen aan iedere burger of aan bepaalde groepen (bijv. kinderen, ouderen).

In de praktijk komen allocatieve principes zelden in hun zuivere vorm voor, maar verschijnen ze veeleer als mengvormen (Barr, 1987).

## B. Modellen van werkloosheidsstelsels

Het dominante model van inkomensbescherming bij werkloosheid in Europa bestaat uit een tweeledige bescherming: socialeverzekeringssystemen voor kortdurende werkloosheid enerzijds en socialebijstandssystemen voor langdurige werkloosheid en voor mensen zonder rechten in de werkloosheidsverzekering anderzijds (OECD, 1996a, 1994, 1991; Europese Commissie, 1992, 1994, 1995). Binnen de Europese werkloosheidsstelsels tekent het Belgische stelsel zich als een uitzondering af, wegens de afwezigheid van een duurbepanking in de werkloosheidsverzekering, waardoor de rol van bijstand voor de actieve generatie veel beperkter is gebleven dan in de meeste andere landen. Het beschermen van werkloosheid via een verzekeringsinstrumentarium wordt evenwel steeds moeilijker naarmate werkloosheid een duurzamer karakter krijgt dat samenhangt met structurele kenmerken zoals scholing of, anders gezegd, naarmate het steeds minder gaat over onvoorspelbare diversifieerbare en tijdelijke risico's (Rosanvallon, 1995).

Terwijl het bijstandsprincipe in de meeste landen het leidend instrument werd om langdurige werkloosheid te beschermen, stelt men vast dat nergens demograntstelsels ter bescherming van het werkloosheidsrisico worden gehanteerd, in tegenstelling tot de bescherming van bejaarden en invaliden (bijv. in Scandinavische landen, Nieuw-Zeeland en IJsland). De voornaamste reden hiervoor is wellicht het feit dat er voor een onvoorwaardelijk basisinkomen voor de actieve bevolking geen maatschappelijk en politiek draagvlak bestaat.<sup>1</sup>

1 Enige indicatie wordt gegeven op basis van publiek opinieonderzoek in Nederland. Deze

## Europese werkloosheidsstelsels

De Europese werkloosheidsstelsels kunnen in vier modellen<sup>2</sup> worden ondergebracht (grafiek 1).

- Het *continentale model* (Frankrijk, Duitsland en Nederland) wordt gekenmerkt door een combinatie van een in duur beperkte werkloosheidsverzekering met een sterk verzekeringskarakter en een bijstandstelsel. De *werkloosheidsverzekeringen* volgen de Bismarckiaanse traditie. De toegang wordt bepaald door een referte-eis (voldoende gewerkte jaren) en de uitkeringsduur is variabel naar gelang van arbeidsverleden en leeftijd (cf. "opbouwstelsel"). Binnen deze groep landen tekenen zich substantiële verschillen af in toegang en in maximale uitkeringsduur. Deze schommelt tussen 1 (Duitsland) en 3 jaar (Nederland) voor min-50-jarigen. Oudere werklozen hebben een langere uitkeringsduur (5 jaar in Nederland en Frankrijk, 2 jaar en 8 maanden in Duitsland). De verzekeringen worden gefinancierd door middel van proportionele bijdragen op arbeid, betaald door werkgevers en werknemers. In de uitvoering spelen de sociale partners via het paritair beheer een centrale rol. De *bijstandstelsels* kennen een onbeperkte uitkeringsduur voor werklozen die ná middelentoets in aanmerking komen voor een uitkering. Duitsland en Frankrijk vullen

resultaten hoeven natuurlijk niet representatief te zijn voor alle landen. Men zou kunnen vermoeden dat een basisinkomen enige politieke en sociale legitimiteit zou kunnen ontwikkelen in Nederland, waar het principe van gewaarborgde inkomensrechten juist sterk ontwikkeld is. Niettemin leert het onderzoek dat 65% van de bevolking een basisinkomen expliciet verwerpt en slechts 19% het idee ondersteunt. De politieke steun is vrij gelijk gespreid over onderscheiden sociaal-economische categorieën en zowel werkenden als uitkeringstrekkers en ook huisvrouwen (de groep die het meeste baat heeft bij een basisinkomen) staan afkerig. De motieven achter deze geringe legitimiteit zijn een te geringe arbeidsprikkel, de nood aan reciprociteit en persoonlijke verantwoordelijkheid, het ten onrechte verstrekken van een basisinkomen aan mensen die het niet nodig hebben of aan mensen die niet willen werken; het feit dat mensen in verschillende omstandigheden niet hetzelfde moeten ontvangen, en ten slotte de vrees dat een basisinkomen té laag zou uitvallen (Geleijnse, Vrooman en Muffels, 1993; ook SCP, 1994).

2. De hier gebruikte terminologie is ontleend aan de vergelijkende literatuur over de welvaartsstaat. De grote verscheidenheid in systeemkenmerken heeft verschillende auteurs geïnspireerd tot een typologie van modellen van sociaal (inkomens)beleid. In navolging van Titmuss (1974), die als eerste types van beleidsoriëntatie opstelde (het *residuaal*, *industrial-achievement* en *institutional model*), werden verdere toepassingen binnen het vergelijkend onderzoek naar welvaartsstaten ontwikkeld. De bekendste poging is die van Esping-Andersen (1990), die een onderscheid maakt tussen liberale, corporatistische en sociaal-democratische verzorgingsstaten. Voor een kritische bespreking zie o.m. Sainsbury (1991); Van der Veen (1994); Einerhand (1995); Leibfried (1992); Castles en Mitchell (1990).

### De uitkeringsduur in continentale werkloosheidsverzekeringen

De maximale uitkeringsduur in de verzekeringen in verhouding tot de bijdrageduur is het strengst in Duitsland. Per jaar uitkeringen staan 2 jaar bijdragen. Min-42-jarigen kunnen maximaal 1 jaar uitkeringen genieten, 42-54-jarigen maximaal 1,5 jaar (voor 3 jaar bijdragen) en 54-plussers maximaal 2 jaar en 8 maanden (voor 5 jaar bijdragen).

In Frankrijk is de afweging bijdragen/uitkeringsduur het meest genereus, maar met een degressief uitkeringsverloop: 25-49-jarigen ontvangen maximaal 2,5 jaar uitkeringen voor 14 maanden bijdragen; 50-55-jarigen genieten 3 jaar 9 maanden uitkeringen voor 27 maanden bijdragen en 55-plussers ontvangen voor dezelfde referentie-eis maximaal 5 jaar uitkeringen.

Nederland kent een uitkeringsduur die sterk afhangt van het arbeidsverleden, oplopend van minimaal 6 maanden uitkeringen tot maximaal 5 jaar bij een zeer lang arbeidsverleden (40 jaar). Voor de berekening van dit arbeidsverleden wordt niet enkel gewerkt met het reëel aantal gewerkte jaren (gedurende de vijf jaren voorafgaand aan de werkloosheid), maar ook met de leeftijd (voor vroegere jaren geldt een fictief arbeidsverleden gelijk aan de leeftijd bij aanvang van de werkloosheid minus 23 jaar). Tot 1995 stond tegenover de basisuitkeringsduur van 6 maanden een referentie-eis van 6 maanden bijdragen in 1 jaar (1 dag per week werk is reeds voldoende). Voor de verlenging van de uitkeringsduur moest men voldoen aan een tweede eis, nl. minimaal 52 dagen loon hebben ontvangen gedurende 3 jaar in de 5 jaar voorafgaand aan de werkloosheid (de "3-uit-5-eis"). Sinds maart 1995 is de toegang tot de loongerelateerde uitkering sterk verstrengd en werd de uitkeringsduur strenger gebonden aan de bijdrageduur. De werkloze moet voortaan aan twee (verstrengde) referentie-eisen voldoen: ten eerste minimaal 6 maanden gewerkt hebben in 9 maanden (wekeneis) en ten tweede minimaal 52 dagen loon hebben ontvangen gedurende 4 jaar in de 5 jaar voorafgaand aan de werkloosheid (de "4-uit-5-eis", ook verzorgingsjaren voor kleine kinderen tellen mee). Personen die enkel aan de (lagere) wekeneis voldoen, hebben in de verzekering niet langer recht op een loongerelateerde uitkering, maar enkel op een forfaitaire uitkering voor een beperkte periode van 6 maanden. Voor mensen met opgebruikte loongekoppelde rechten werd de vervolguitkering verlengd van 1 naar 2 jaar (Kronenburg-Willems, 1995).

hun verzekering aan met categoriale bijstandsstelsels (respectievelijk de *Arbeitslosenhilfe* en de *Allocation Solidarité Spécifique*), die een mengeling zijn van verzekering en bijstand. Ze zijn veelal genereuzer dan de algemene bijstand, maar werken via het principe van economische binding (referentie-eis)<sup>3</sup>; ze zijn middelengetoetst en gefinancierd uit

3 De referentie-eis voor een onbeperkte uitkering onder de categoriale bijstand is zeer streng

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

Het Angelsaksische model (Verenigd Koninkrijk) biedt bescherming tegen het werkloosheidsrisico met een werkloosheidsverzekering volgens de Beveridgiaanse traditie. Kenmerkend daarvoor zijn de lage toegangsdrempels (ca. 11 weken bijdrageduur) maar voor een korte uniforme uitkeringsduur (max. 1 jaar en sinds 1996 voor *job-seekers allowance* 6 maanden) en met forfaitaire lage uitkeringen. De verzekering wordt gefinancierd door bijdragen, maar met een progressief karakter (kenmerk van algemene belasting). In het beheer en de uitvoering staat de rol van de overheid centraal. De beperkte werkloosheidsverzekering wordt in zeer belangrijke mate aangevuld met een universeel bijstandsstelsel, dat volledig nationaal gefinancierd wordt en dat sterk geïntegreerd is in het totale socialezekerheidsbestel. De (lage) basisuitkeringen in de bijstand worden aangevuld met alerhande middelengetoetste uitkeringen op grond van specifieke behoeften (voor kinderlast, woonsubsidies enz.).

Het Scandinavische model kent een (vrijwillige) werkloosheidsverzekering met een uniforme én zeer lange uitkeringsduur en een lage toegangsdrempel (14 maanden bijdragen), maar afgewisseld met perioden van activerend reïntegratiebeleid. De werklozen krijgen een *job-offer* (tewerkstelling en vorming), waarna zij opnieuw de uitkeringsrechten kunnen voortzetten indien zij nog steeds werkloos zijn. Dit activerend model is het sterkst uitgewerkt in Zweden. De genereuze uitkeringen beogen vooral de waarborg van de levensstandaard en minder het equivalentiebeginsel. De werkloosheidsverzekering wordt in grote mate gefinancierd door algemene overheidsmiddelen. De vakbonden spelen een grote rol in de uitvoering. De werkloosheidsverzekeringen worden aangevuld met een residueel algemeen

in Frankrijk (men moet 5 jaar gewerkt hebben in de laatste 10 jaar). In Duitsland is de referentie-eis voor een onbeperkte categoriale bijstandsuitkering (*Anschluss Arbeitslosenhilfe*) minder streng en komt overeen met de initiële referentie-eis in de werkloosheidsverzekering (1 jaar gewerkt hebben in de laatste 3 jaar). Werklozen die in het laatste jaar slechts 150 dagen hebben gewerkt, hebben in Duitsland ook recht op categoriale bijstand, maar voor hen werd in 1994 de uitkeringsduur beperkt tot 1 jaar (*Originäre Arbeitslosenhilfe*). In Duitsland blijkt het principe van economische binding niet enkel uit de referentie-eisen, maar ook uit het loongerelateerde karakter van de categoriale bijstand voor werklozen.

bijstandsstelsel, dat streng is in toegang (bijstand is geen gewaarborgd recht maar een vangnet bij het optreden van een *social event*) maar dat zeer hoge uitkeringen verstrekt.

- Tot slot kunnen we ook het *rudimentaire model* van de zuidelijke landen onderscheiden, met beperkte professionele werkloosheidsverzekeringen (hoge referentie-eis en beperkte uitkeringsduur), aangevuld met zeer beperkte, onvolgroeide lokale bijstandsiniciatieven.

#### Het Belgische stelsel

Het Belgische stelsel wijkt in verschillende kenmerken af van de ons omringende landen (De Lathouwer, 1996a; Hoge Raad Financiën, 1995).

Het wordt gekenmerkt door een werkloosheidsverzekering, die zoals in de andere continentale landen gefinancierd wordt uit bijdragen van werkgevers en werknemers, maar in tegenstelling tot deze landen *geen duurbepaling* kent en waarbij de uitkeringsniveaus een zwak verzekeringskarakter vertonen. Een lange uitkeringsduur vindt men ook terug in de Scandinavische landen, maar met dit verschil dat in het Belgische stelsel het accent werd gelegd op een passief uitkeringsbeleid, terwijl de Scandinavische landen transfers koppelen aan een activerend reïntegratiebeleid. Bovendien komt in deze landen de overheid in belangrijke mate tussen in de financiering. De in principe onbeperkte uitkeringsduur moet worden gerelativeerd door het *schorsingsbeleid* op basis van art. 80 (te onderscheiden van de andere sanctieartikelen m.b.t. vrijwillige werkloosheid en administratieve sancties). Deze regeling voert de facto een voorzichtige duurbepaling in voor langdurig werklozen die beschikken over andere gezinsinkomens, indien zij thans 1,5 maal (tot 1996 2 maal) de gemiddelde werkloosheidsduur overschrijden rekening gehouden met leeftijd, geslacht en regio. Hoewel deze regeling het Belgische stelsel doet opschuiven in de richting van de omringende stelsels, blijven er nog fundamentele verschillen bestaan (De Lathouwer, 1996b). Werklozen zonder andere inkomsten (alleenstaanden en werklozen met gezinslast) blijven onbeperkte rechten genieten onder de verzekering, terwijl zij in de meeste andere landen onder de bijstand verblijven. De maximale uitkeringsduur alvorens men geschorst wordt is, zelfs na de gevoelige verstrenging in 1996, nog vrij lang. Bovendien poogt het Belgische stelsel in tegenstelling tot het buitenland de maximale uitkeringsduur te differentiëren naar een aantal risicofactoren. Vrouwen en ouderen kun-

nen langer uitkeringsgerechtigd blijven. Zo schommelde tot 1996 het criterium van abnormaal langdurige werkloosheid voor 36-46-jarige vrouwen tussen 4 jaar (Oostende) en 9,5 jaar (Hasselt); ná 1996 tussen 3 jaar en 7 jaar in dezelfde regio's.<sup>4</sup> Er gelden relatief hoge inkomensgrenzen vanaf welke de werkloze samenwoner uitgesloten wordt van het recht op uitkering (+40% boven de EU-armoedenorm en +12% boven de ruimere bestaansonzekerheidsnorm van het CSB)<sup>5</sup> en men kan in beroep gaan tegen zijn schorsing niet enkel op basis van een inkomenscriterium, maar ook op basis van aangetoond intensief zoekgedrag of een zeer beperkte arbeidsgeschiktheid. Ten slotte blijft de geschorste werkloze verzekerd en kunnen er relatief snel opnieuw uitkeringsrechten worden opgebouwd op basis van de laagste referentie-eis (thans 1 jaar). Al deze specifieke bepalingen getuigen nog steeds van een grote terughoudendheid ten aanzien van een formele duurbepaling van de uitkeringsrechten. De onderliggende filosofie in het Belgische stelsel gaat ervan uit dat iedere werkloze die geen werk heeft in principe recht moet hebben op een uitkering. Het effect van het schorsingsbeleid is niettemin aanzienlijk. Sinds het inwerkingtreden van de huidige regeling (1987) werden er tot eind 1996 in totaal 158.000 langdurig werklozen geschorst op basis van art. 80 (inclusief de verruiming van art. 80 naar andere werkloosheidsstatuten zoals deeltijds werklozen en werkloosheidson-

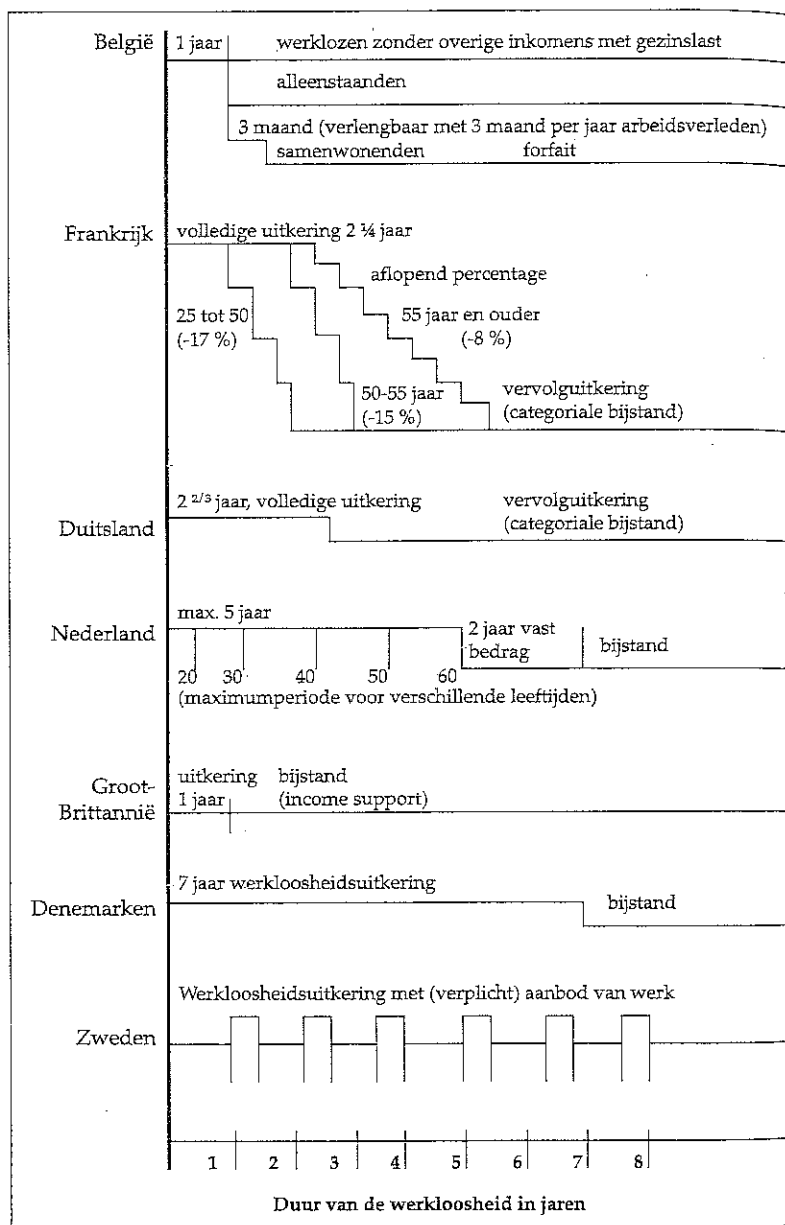
4 Grensoverschrijding abnormaal langdurige werkloosheid, regio met minimumgrens en maximumgrens naar leeftijd en geslacht, 1996.

	Minimum			Maximum		
	<36jaar	36-46jaar	+46jaar	<36jaar	36-46jaar	+46jaar
Vrouwen	2j.6mnd	2j.11mnd.	3j.9 mnd	6j.	7j.	8j.3mnd
	Oostende	Oostende	Aarlen	Hasselt	Hasselt	Bergen
Mannen	2j.	2j.5mnd.	3j.5mnd.	3j.5mnd.	3j.11mnd.	5j.
	Aarlen	Aarlen	Nijvel	Bergen	Hasselt Bergen	Tongeren Bergen

5 Art. 80 bepaalt dat werklozen, tot en met een jaarlijks netto belastbaar gezinsinkomen van 600.000 BEF (exclusief werkloosheidsuitkering), verhoogd met 24.000 per persoon ten laste, niet geschorst kunnen worden. Wanneer we deze inkomensgrens omrekenen naar een netto maandelijks gezinsinkomen, kan een samenwonende werkloze (2 kinderen) de werkloosheidsuitkering behouden tot en met een nettogezinsinkomen van om en bij de 59.000 BEF per maand (nu inclusief de werkloosheidsuitkering). Samen met de kinderbijslag betekent dit minimaal een inkomen van 66.000 BEF per maand, waardoor deze gezinnen gevoelig uitkomen boven een strengere armoedegrens (de geïndexeerde EU-norm, gemeten als 50% van het equivalent gezinsinkomen, bedraagt in 1996 47.150 BEF per maand voor een koppel met 2 kinderen) en nog substantieel boven de ruime bestaansonzekerheidsnorm (de CSB-norm, gebaseerd op de subjectieve armoedemeting, bedraagt voor hetzelfde gezinstype 59.100 BEF per maand).



Grafiek 1. Duur en uitkeringsverloop van werkloosheidsuitkeringen, 1995.



derbrekers). De laatste jaren situeerde het aantal schorsingen op basis van art. 80 zich rond een 20.000 per jaar, in 90% gaat het over vrouwen. Het in 1996 verstrengde werkloosheidsduurcriterium heeft een gevoelige opwaartse invloed uitgeoefend; voor 1996 telde men 32.000 schorsingen op basis van art. 80, dat is circa 10.000 meer dan over heel 1995 (RVA).

Tegenover een vrijwel onbeperkte uitkeringsduur staat een zeer zwak verzekeringskarakter van de uitkeringsbedragen (door lage maximale uitkeringen en lage wettelijke vervangingsratio's) en een uitkeringsverloop dat sterk gemoduleerd wordt naar gelang van gezinssituatie en van leeftijd. Geen enkele andere werkloosheidsverzekering heeft zulke sterke behoeftegebonden elementen ingebouwd als de Belgische. Via de techniek van de gezinsmodulering worden op basis van "veronderstelde behoeften" hogere uitkeringen verstrekt voor werklozen die uitsluitend moeten leven van werkloosheidsuitkeringen en lagere uitkeringen voor werklozen die leven in gezinnen met andere gezinsinkomens. In tegenstelling tot een expliciet middelenonderzoek van de "feitelijke behoeften" wordt hierbij slechts op forfaitaire wijze rekening gehouden met de aanwezige middelen. Oudere werklozen ontvangen verhoogde werkloosheidsuitkeringen (via de zgn. anciënniteitstoeslagen). De zeer lange uitkeringsduur ging aanvankelijk samen met een relatief genereuze toegang, althans voor jongere leeftijdscategorieën; voor ouderen is het Belgische stelsel comparatief steeds streng geweest.

Sinds de verstrenging van de referte-eis eind 1993 moeten werknemers thans minimaal 1 jaar (<36-jarigen) tot 2 jaar (>50-jarigen) gewerkt hebben om uitkeringsrechten te kunnen genieten.<sup>6</sup> Anderzijds is België een van de weinige landen waar schoolverlaters zonder arbeidsverleden onbeperkt beschermd worden onder de verzekering, zij het dat zij wel lagere uitkeringen genieten dan andere werklozen en dat ze lange wachttijden moeten doorlopen.<sup>7</sup> Ook in de Scandinavische landen kunnen

<sup>6</sup> Tot aan de besparingsmaatregelen van december 1993 werd de referte-eis gemoduleerd naar vijf leeftijdscategorieën:

- jonger dan 18 jaar: 78 arbeidsdagen gewerkt in een periode van 10 maanden;
- van 18 tot 25 jaar: 156 dagen gewerkt in een periode van 10 maanden;
- 26 tot 35 jaar: 312 dagen (1 jaar) gewerkt in een periode van 18 maanden;
- 36 tot 49 jaar: 468 dagen (1,5 jaar) gewerkt in een periode van 27 maanden;
- 50 jaar en ouder: tot 624 (2 jaar) dagen gewerkt in een periode van 36 maanden.

Het KB van 31 december 1993 reduceert het aanvankelijk aantal leeftijdscategorieën van 5 naar 3 en verstrengt de referte-eis voor jongere leeftijdsgroepen. Iedereen die jonger is dan 36 jaar moet voortaan 312 dagen (1 jaar) werken in een periode van 18 maanden; voor de twee andere leeftijdsgroepen blijft de referte-eis ongewijzigd.

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

In de uitvoering van het Belgische stelsel spelen, net zoals in de overige continentale en Scandinavische landen, de sociale partners een grote rol, maar in België blijft die rol niet beperkt tot het beheer, maar omvat hij ook de uitbetaling van de uitkeringen, die via de vakbonden verlopen.

### C. Communicerende vaten voor werkloosheidsstelsels

Naast de publiek georganiseerde werkloosheidssystemen kunnen ook andere inkomensregelingen gedeeltelijk de functie van de werkloosheidsregelingen overnemen.

Zo functioneren in verschillende landen *vervroegde-uitrederegelingen* als afvloeiingsregelingen voor minder productieve oudere werknemers (Calcoen en Greiner, 1989; Guillemard, 1989; Europese Commissie, 1996). In België gaat het over de *brugpensioenen*, die gedeeltelijk bovenwettelijk worden georganiseerd (vastgelegd in algemeen bindend verklaarde CAO's), met supplementen gefinancierd door de werkgever bovenop de gewone werkloosheidsuitkeringen. In andere landen worden vervroegde-uitrederegelingen volledig publiek georganiseerd (bijv. Denemarken: Efterlon) of volledig privaat (Nederland: VUT, De Kemp, 1992). De hoogte van de bescherming varieert zeer sterk tussen de stelsels (bijv. in Denemarken de eerste 2 jaar gelijk aan de werkloosheidsuitkering, daarna degressief 80%; in België en Nederland hoger dan de gewone werkloosheidsuitkering).

*Bovenwettelijke en arbeidsrechtelijke* regelingen omtrent ontslagrecht, relatief lange opzeggingstermijnen voor contracten van onbepaalde duur, aanvullende ontslagvergoedingen en allerhande afscheidsregelingen bieden ook een bijkomende bron van inkomensbescherming bij werkloosheid (Europese Commissie, 1993). Zo vervullen voor België de sectoriële *Fondsen voor Bestaanszekerheid* en het *Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van onderneming ontslagen werknemers* (het "Sluitingsfonds") een belangrijke functie ten aanzien van de bovenminimale inkomensbescherming bij kortdurende en tijdelijke werkloosheid. Vergelijkbaar hiermee zijn bijv. de *redundancy payments* in het Verenigd Koninkrijk en de

7 Ook voor schoolverlaters werden einde 1993 de wachttijden verstrengd (voor personen jonger dan 18 jaar van 3 naar 6 maanden, en voor jongeren tussen 18 en 25 jaar van 6 naar 9 maanden; voor jongeren van boven de 25 bleef de wachttijd op 1 jaar).

aanvullende uitkeringen door de Cassa Integrazione Guadagni in Italië. Hierbij moet worden bedacht dat bovenwettelijke regelingen worden georganiseerd op bedrijfs- of sectorieel niveau en dat ze bijgevolg beantwoorden aan een andere logica dan de publiek georganiseerde solidariteit. Vooral werknemers uit sterke sectoren hebben hierbij het meeste baat.

Omdat de grens tussen (economische) werkloosheid en (medische) arbeidsongeschiktheid zeer dun is, kunnen ten slotte ook regelingen inzake *arbeidsongeschiktheid* verdoken werkloosheid herbergen. Deze problematiek is vooral in Nederland aan de orde, waar de arbeidsongeschiktheidsregelingen, als schemerzone van het werkloosheidsstelsel, in belangrijke mate de structurele werkloosheid van in hoofdzaak oudere leeftijdsgroepen hebben opgeslorpt (Parlementaire Onderzoekscommissie, 1993; Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994, 1996).

Veel van deze communicerende vaten werden ingezet om laagproductieve oudere werknemers te laten uitstromen van de arbeidsmarkt. België is hier duidelijk het verst gegaan en bovendien werd de leeftijdsgrens van de arbeidsuitstoot ook lager gelegd (tabel 1). Van de mannen in de leeftijdscategorie 55-59 jaar werkt in België nog minder dan de helft (49%) en van de vrouwen nog slechts 17%. In Nederland en Frankrijk ligt dit percentage voor mannen rond de 60%, in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk rond de 70%. Ook de tewerkstellingsgraad van oudere vrouwen ligt in België significant lager dan in de meeste andere landen.

Tabel 1. Tewerkstellingsgraad van oudere leeftijdsgroepen, 1992.

	Mannen			Vrouwen		
	55-59 jaar	60-64 jaar	Totaal	55-59 jaar	60-64 jaar	Totaal
België	48,9	20,1	34,7	17,1	5,0	11,0
Luxemburg	58,0	20,0	40,0	18,2	9,1	13,6
Nederland	60,0	21,5	42,2	25,0	6,2	15,8
Frankrijk	60,8	13,5	35,9	38,0	11,2	24,4
Duitsland	67,2	28,5	49,5	36,1	9,2	23,3
VK	69,5	47,5	58,7	52,1	22,9	37,5
Denemarken	75,4	46,1	61,5	61,2	24,6	43,5

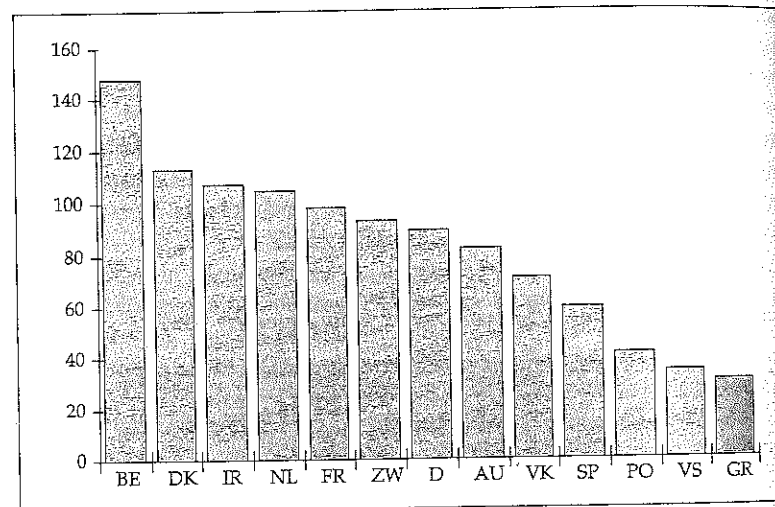
Bron: Arbeidskrachtentellingen, 1992.

#### D. Generositeit in reikwijdte en uitkeringsniveaus in de werkloosheidsregelingen

Door de (aanvankelijk) brede toegang maar vooral door de zeer lange uitkeringsduur van de werkloosheidsverzekering verstrekt het Belgische stelsel aan zeer veel mensen een uitkering, maar op een significant lager uitkeringsniveau.

Het aantal personen met een werkloosheidsuitkering ligt in België, veel meer dan in de andere landen, gevoelig boven het aantal werkzoekenden (grafiek 2).

Grafiek 2. Reikwijdte van werkloosheidsuitkeringen: geregistreerde uitkerings-trekkers (verzekering en bijstand) in percent van werkzoekenden (volgens de ILO-definitie).



Bron: OECD Jobs Study, 1994.

Ook wanneer we de "communicerende vaten" van de werkloosheidsverzekering en de bijstand in rekening brengen, blijkt dat België duidelijk verder is gegaan in de "verafhankelijkking" van de actieve generatie (tabel 2). Uitgedrukt in voltijdse equivalenten kent België per 100 werknemers 51 uitkeringsstrekkers op actieve leeftijd tegenover 43 in Nederland, 41

Tabel 2. Het volume uitkeringsgerechtigden op actieve leeftijd in percent van het aantal werkenden (in voltijdse equivalenten), 1992.

Belgie	51,2
Nederland	42,6
Duitsland	40,7
Denemarken	35,3
VK	34,2
Frankrijk	33,8

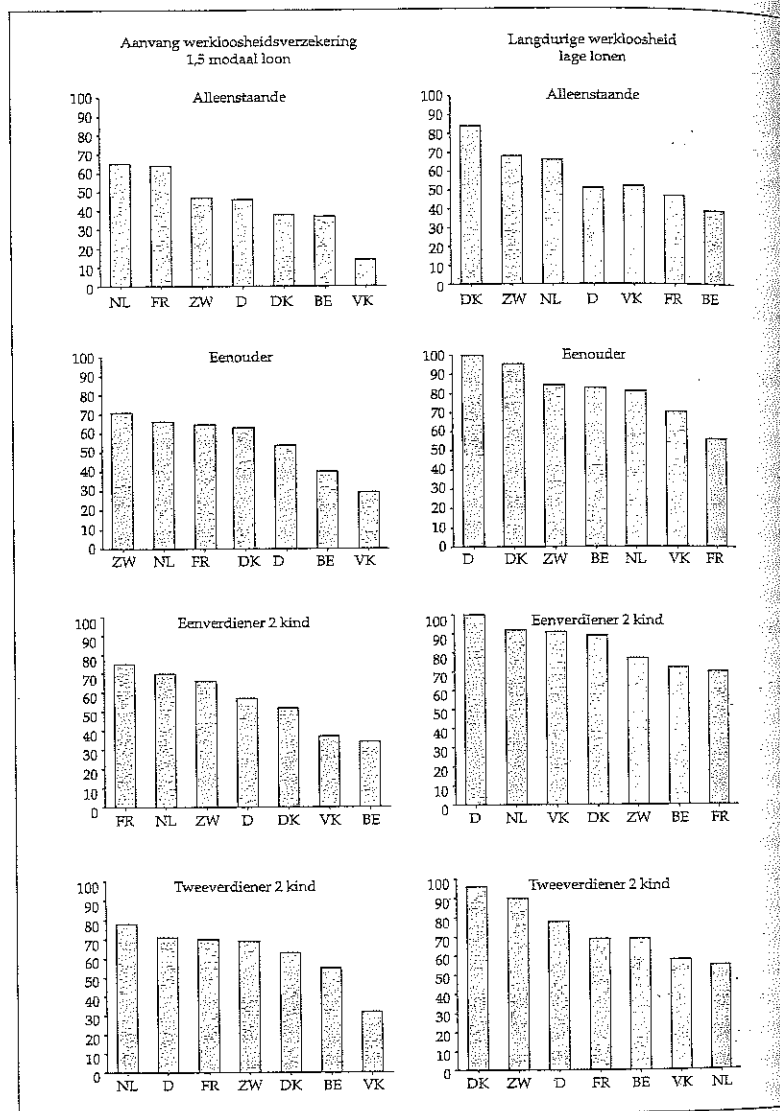
Bron: De Voogd; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996.

in Duitsland, 35 in Denemarken en 34 in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (De Voogd, 1996).

Tegenover een zeer groot volume uitkeringstrekkers staan in België comparatief lage uitkeringsniveaus voor een doorsnee werkloze (oudere werklozen hebben hogere uitkeringen). In grafiek 3 worden uitkeringen gepresenteerd in de vorm van nettovervangingsratio's. Deze geven de verhouding weer tussen netto beschikbaar gezinsinkomen bij werkloosheid en bij tewerkstelling. Hierbij werd rekening gehouden met een aantal vaste kosten en de transfers die daarmee verbonden zijn, bijv. woonlasten en huursubsidies (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995; De Lathouwer, 1996a). De nettovervangingsratio's leren dat België, zowel voor hogere lonen (bij aanvang van de werkloosheid) als voor lage lonen (bij langdurige werkloosheid), laag scoort. Ten aanzien van de hogere inkomensgroepen bij aanvang van de werkloosheid wordt dit vooral verklaard door de lage loongrenzen voor de uitkeringsberekening, alsook door de relatief lage wettelijke vervangingsratio's (60-55%). Hierdoor is de relatie tussen de uitkering en het verloren loon voor werklozen zeer zwak geworden. In de Belgische werkloosheidsverzekering bereiken verzekerden de loongrenzen reeds met een loon naar rato van 78% van het modale loon. In de Nederlandse, Duitse en Franse werkloosheidsverzekering liggen de loongrenzen op respectievelijk 1,5 maal, 1,7 maal en 6 maal het modale loon. Ten aanzien van langdurige lage-inkomensgezinnen (rond het minimumloon) worden lage vervangingsratio's in de eerste plaats verklaard door de afwezigheid van transfers ter compensatie van woonlasten (cf. huursubsidies). In alle andere landen zorgen aanvullende (inkomensgebonden) woontoeslagen voor een gevoelige verhoging van de levensstandaard van zwakke eeninkomensgezinnen, inzonderheid bij kinderlast (zie ook Eardley, 1996). Lang-



Grafiek 3. Nettovervangingsratio's bij kortdurende werkloosheid voor hoge lonen (1,5 modaal loon) en bij langdurige werkloosheid voor lage lonen (na nettowoonkosten), 1994.



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

Langdurig werkloze tweeverdieners, d.w.z. werklozen die samenwonen met een verdienende partner, veelal gehuwde vrouwen, worden in België beter beschermd vergeleken met Nederland en het Verenigd Koninkrijk, maar niet beter in vergelijking met Frankrijk en zelfs minder goed dan in Duitsland wanneer men de generieuzere categoriale bijstand voor deze landen als referentie neemt (zoals in grafiek 3). Dankzij een generieuzere middelentoets verliest men in deze stelsels minder snel de uitkering dan in een algemeen bijstandsstelsel. Wanneer tweeverdieners wegens onvoldoende arbeidsverleden niet in aanmerking komen voor de categoriale bijstand, dan ligt, vergeleken met België, de levensstandaard van deze gezinnen (thans eeninkomensgezinnen geworden) in Frankrijk gevoelig lager en in Duitsland op ongeveer eenzelfde niveau (De Lathouwer, 1996a).

## 2. Knelpunten van het Belgische werkloosheidsstelsel

### A. Armoede en niet-tewerkstelling

De keerzijde van de grote uitkeringsafhankelijkheid in België is een lage tewerkstellingsgraad. Nergens anders in de Noord-Europese welvaartsstaten werken zo weinig mensen als in België. Slechts 56% van de actieve bevolking heeft een betaalde baan en het aantal langdurig werkzoekenden is in België het hoogst. De lage tewerkstelling situeert zich vooral bij de jongste én bij de oudste leeftijdscategorieën.

Tabel 3. Arbeidsmarktindicatoren in welvaartsstaten, 1995.

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

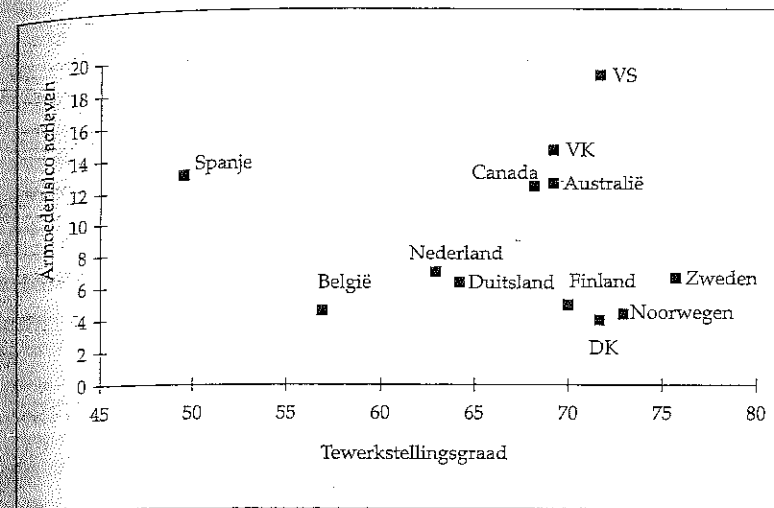
Bron: OECD Employment Outlook, juli 1996.

In tegenstelling tot wat in het publieke discours dikwijls wordt verondersteld, leidt deze grote uitkeringsafhankelijkheid, en de sociale uitsluiting uit de arbeidsmarkt die daarvan het gevolg is, evenwel niet tot een grote armoede. De studies van het Centrum voor Sociaal Beleid en internationaal vergelijkende studies wijzen op een lage armoede en een lage ongelijkheid in België (Cantillon e.a., 1994; Deleeck, 1986; Deleeck Van den Bosch en De Lathouwer, 1992; OECD, 1995a; Hausman, 1993; Förster, 1993). Ondanks de processen van toenemende werkloosheid en van aanhoudend crisisbeleid is de armoede in België merkwaardig stabiel gebleven over de tijd, althans voor de periode 1976-1992 (6% financieel armen), en was er ook geen sprake van stijgende ongelijkheid tussen werklozen en werkenden.<sup>8</sup> Verder comparatief onderzoek leert dat er ook op het niveau van de landen geen lineair verband wordt gevonden tussen tewerkstelling/niet-tewerkstelling en armoede onder actieven (gemeten als 50% van het gemiddeld gezinsinkomen, gecorrigeerd voor gezinsgrootte) (grafiek 4). België bereikt ondanks zijn lage tewerkstelling de laagste armoederisico's onder actieven (een 5%), terwijl de Verenigde Staten hoge tewerkstellingsprestaties combineren met hoge armoede (19%). Enkel de Scandinavische landen verzoenen hoge tewerkstelling met lage armoede (Cantillon, Marx en Van den Bosch, 1996).

De lage Belgische armoedecijfers voor de actieve generatie kunnen als volgt verklaard worden. Ten eerste dankt België zijn lage armoede aan de comparatief lage armoederisico's bij niet-tewerkgestelden (tabel 4). Het is precies dankzij de zeer grote reikwijdte van de socialezekerheidsbescherming en de hoge afhankelijkheidsgraad van uitkeringen dat werkloosheid niet leidt tot grote armoede. Liefst 95% van de pretransferarmoede bij actieven wordt gereduceerd door inzet van uitkeringen. In de meeste andere Noord-Europese welvaartsstaten situeert zich dat tussen 80 en 90%; in het Verenigd Koninkrijk rond 75% en in de Verenigde Staten slechts 43% (tabel 5). De afhankelijkheid wordt bovendien steeds sterker gekenmerkt door een tweeverdienersprofiel, omdat niet-tewerkstelling zich in belangrijke mate voordoet bij vrouwen die nog kunnen terugvallen op andere gezinsinkomsten, in hoofdzaak arbeidsinkomens van hun verdienende partner. Door het cumuleren van de aanvullende werkloosheidsuitkering met andere inkomsten kan het risico van niet-tewerkstelling goed worden opgevangen. Ten slotte is armoede onder

<sup>8</sup> Armoedegegevens voor België, gemeten op basis van een grootschalige inkomensbevraging bij een representatief staal van huishoudens, zijn slechts beschikbaar tot 1992. Het Centrum voor Sociaal Beleid organiseert momenteel een nieuwe enquête voor 1997.

Grafiek 4. Tewerkstellingsgraad en armoede onder de actieve bevolking, begin jaren negentig.



Bron: Luxembourg Income Study (LIS), OECD.

niet-tewerkgestelden in België ook relatief laag dankzij het gevoerde selectieve matigingsbeleid. Dit was in de eerste plaats gericht op uitkeringstrekkers met hogere inkomens, terwijl de kwetsbaarste groepen

Tabel 4. Armoederisico's bij tewerkstelling en niet-tewerkstelling bij de actieve bevolking (16-64 jaar), begin jaren negentig.

	Niet-tewerkgesteld	Tewerkgesteld	Allen
België	9,2	0,7	4,6
Denemarken	9,8	2,8	4,0
Noorwegen	11,5	3,2	4,4
Nederland	12,8	3,8	6,9
Duitsland	13,1	3,7	6,3
Zweden	16,8	5,2	6,6
Spanje	18,4	7,5	13,1
Australië	31,4	5,4	12,5
Canada	32,8	7,6	12,3
VK	38,9	4,1	14,5
VS	42,7	13,8	19,1

Bron: Luxembourg Income Study (LIS).

Tabel 5. Impact van socialezekerheidsuitkeringen op de armoede bij de actieve bevolking (reductie pretransfer-armoedekloof door inzet transfers), begin jaren negentig.

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

Bron: Luxembourg Income Study (LIS).

\* 1983

\*\* 1986.

ontzien werden (Cantillon, Andries, Meulemans en Tan, 1996; De Lathouwer, 1996b).

Ten tweede is ook de armoede onder *tewerkgestelden* zeer laag en dit dankzij de hoge lonen. Laagbetaalde arbeid komt in België minder voor dan in andere landen: slechts 7,2% verdient een voltijds loon beneden 66% van het mediaaninkomen tegenover 11,9 % in Nederland, 13,3% in Frankrijk en Duitsland, 19,6 % in het Verenigd Koninkrijk en zelfs 25% in de Verenigde Staten (OECD, 1996b). De minimumlonen stegen in de jaren tachtig-negentig in België veel sneller dan in de andere landen (een reële toename met 8% tussen 1985 en 1995), waardoor de beloningsniveaus aan de onderkant van de arbeidsmarkt in België thans het hoogst liggen (Vogels, 1994). Hoge beloningsniveaus op de arbeidsmarkt weerspiegelen zich in hoge loonkosten en in een hoge arbeidsproductiviteit (zie verder). Dit werd indirect mede mogelijk gemaakt door de generuze reikwijdte van het uitkeringsstelsel. Door een sterk aanbodreducerend uitkeringsbeleid kunnen laagproductieve, laaggeschoolde werknemers afvloeien van de arbeidsmarkt, waardoor de overblijvende hoogproductieve werknemers hogere lonen kunnen afdwingen (over het zgn. *insider-outsider*-probleem, zie Heylen, 1992; OECD, 1994).

Hoewel er in zijn totaliteit moeilijk sprake kan zijn van een substantieel armoedeprobleem in België, gaat achter het globale armoedecijfer een zeer *scherpe tweedeling* schuil tussen gezinnen die uitsluitend van één inkomen, laat staan één uitkering, moeten leven en gezinnen die meerdere inkomensbronnen kunnen combineren (tabel 6). De armoedekloof

tussen één- en meerinkomensgezinnen doet zich sterker voor bij actieven dan bij bejaarden en vooral bij werkloosheid wordt het *sociaal risico van het eenverdienersschap* zeer inadequaaf beschermd: 40% van de werklozen die uitsluitend met een uitkering leven zijn arm, tegenover slechts 3% bij werklozen die kunnen terugvallen op andere gezinsinkomens, in hoofdzaak het arbeidsinkomen van de verdienende partner. Maar het armoederisico tekent zich niet enkel af bij eeninkomensgezinnen met een vervangingsinkomen. Ook werkende eenverdienersgezinnen worden geconfronteerd met een verhoogd armoederisico wanneer ze moeten rondkomen met één laag arbeidsinkomen; 18 % van hen is arm tegenover minder dan 1% bij gezinnen die meerdere arbeidsinkomens kunnen cumuleren. Deze vaststelling verwijst naar de kern van het doelmatigheidsvraagstuk. In een tijdperk waarin een dubbel inkomen de welvaartsnorm is geworden kan één inkomen, laat staan één vervangingsinkomen, nog moeilijk voldoende welvaart en bestaanszekerheid garanderen. De ontwikkeling van het tweeverdienersschap heeft een nieuw, thans onvoldoende beschermd sociaal risico gecreëerd, met name het risico van het eenverdienersschap (Cantillon, 1990).

Tabel 6. Armoederisico's voor gezinnen met en zonder vervangingsuitkering naar eenverdienersschap en meerverdienersschap, België 1992.

	Percentage armen
Volledige bevolking	6,0
Gezinnen met vervangingsuitkering	
werkloosheidsuitkering	9,4
uitsluitend uitkering	40,0
meerdere inkomens	3,4
ziekte- en invaliditeitsuitkering	4,6
uitsluitend uitkering	20,1
meerdere inkomens	2,1
pensioen	7,5
uitsluitend pensioen	10,9
meerdere inkomens	2,7
Gezinnen zonder vervangingsinkomen	3,5
één laag arbeidsinkomen*	18,1
één arbeidsinkomen	6,5
meerdere arbeidsinkomens	0,6

Bron: CSB-enquêtes.

\* Lager dan netto 40.000 BEF per maand.

De armoedekloof tussen eenverdieners en tweeverdieners gaat bovendien in toenemende mate samenhangen met een andere scheidingslijn, met name die tussen *hoog- en laaggeschoolden* (Cantillon en Marx, 1995a). De belangrijkste welvaarts-kloof in onze samenleving situeert zich tussen hooggeschoolde tweeverdienersgezinnen en laaggeschoolde eenverdienersgezinnen. Van de laaggeschoolden leeft 63% hetzij van één arbeidsinkomen, hetzij van één uitkering, hetzij van twee lage uitkeringen; bij hooggeschoolden is dat slechts 19%. Terwijl het aandeel laaggeschoolden in de bevolking afnam, steeg het aandeel van laaggeschoolden onder de armen (van 72% in 1985 naar 76% in 1992, CSB-enquête). De toenemende samenhang tussen opleidingsniveau en armoede is het gevolg van verminderde tewerkstellingskansen voor laaggeschoolden en van processen op gezinsniveau, waarbij partners een toenemende tendens vertonen om zwakke en sterke arbeidsmarktposities te cumuleren (sociale homogenie). Gegeven het lage jobaanbod voor laaggekwalificeerden, wordt de zoektocht van eenverdienersgezinnen naar werk, inclusief het noodzakelijke tweede inkomen, problematisch.

### B. Een financieringsprobleem

In het kader van de beheersing van de publieke financiën wordt dikwijls geschermd met de hoge uitgavenniveaus van de Belgische werkloosheidsregelingen. In vergelijkend perspectief geeft België echter minder uit voor werkloosheid dan Denemarken maar ook dan Nederland. Wel zijn we duurder dan Frankrijk, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (tabel 7). Waakzaamheid is geboden bij zulke vergelijkingen. Zo wordt bijv. de vergelijking tussen België en Nederland scheefgetrokken doordat het in België veel meer over netto-uitgaven gaat, terwijl in Nederland bruto-uitgavenniveaus gelden, die in feite overschat zijn omdat via belastingen en sociale premieheffing een belangrijk deel terugstroomt naar de overheid. Anderzijds worden de Belgische uitgavenniveaus ook onderschat doordat de fiscale transfers via de belastingaf-trekken bij werkloosheid niet in de uitgavenniveaus worden opgenomen. Zulke "gecorrigeerde" netto-uitgavenniveaus werden nog niet berekend voor onderscheiden socialezekerheidsstakken. Wel werd voor sommige landen deze oefening gedaan voor de totale sociale zekerheid en daaruit blijkt dat de verschillen aanzienlijk kunnen zijn. Voor Nederland bijv. worden de totale socialezekerheidsuitgaven (inclusief gezondheidszorg) teruggebracht van 30% bruto naar 25% netto van het BBP (zie Einerhand, 1995; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996a).

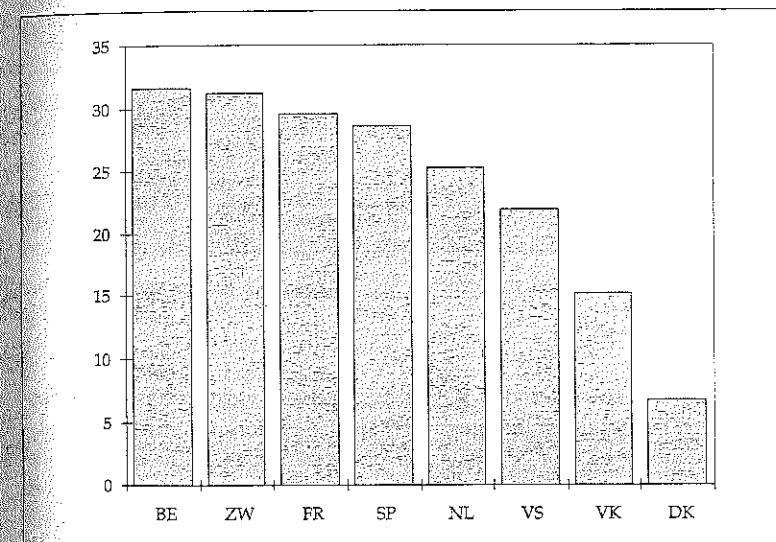
Tabel 7. Bruto-uitgavenniveaus voor werkloosheidsregelingen (werkloosheids-uitkeringen en vervroegde-uittrede-regelingen) in percent van het BBP, 1995.

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

bron: OECD, *Employment Outlook 1996*. België: berekeningen RVA.

Veeleer dan een volumeprobleem is het financieringsprobleem in België vooral een probleem van *financieringsstructuur*. België is momenteel het enige land waar, sinds de drastische afbouw van de overheidssubsidies in de jaren tachtig, langdurige werkloosheid vrijwel uitsluitend gefinancierd wordt door heffingen op arbeid. Samen met het zware gewicht

Grafiek 5. Structuur van loonkosten: aandeel van de indirecte loonkosten (hoofdzakelijk werkgeversbijdragen sociale zekerheid) in de totale loonkosten, 1992.



Bron: Eurostat.

van de bijdragen op arbeid in de financiering van de andere takken van de sociale zekerheid, leidt dit tot een zeer groot aandeel van *indirecte loonkosten* (vooral werkgeversbijdragen) in de totale loonkosten (grafiek 5). Hoge indirecte loonkosten hebben een opwaartse invloed op de algemene loonkosten. Deze behoren in België, op Duitsland (oude Länder) na, tot de hoogste van de wereld (tabel 8). Hoge loonkosten kunnen economisch worden gedragen wanneer er een hoge (macro) arbeidsproductiviteit tegenover staat. België scoort ook hier het hoogst binnen de OESO-landen (gevolgd door Nederland, Duitsland; het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996a: fig. 2.1). Hoge arbeidsproductiviteit en hoge lonen zijn de keerzijde van een weinig arbeidsintensief productieproces met een geringe inschakeling van laagproductieve arbeid.

Tabel 8. Arbeidskosten per uur (werklieden en bedienden) in de industrie, 1992 (België = 100).

Duitsland (oude Länder)	115
België	100
Denemarken	95,9
Nederland	95,5
Oostenrijk	95,5
Zweden	94,6
Frankrijk	93,5
Luxemburg	85,4
Japan	79,8
VS	74,3
Spanje	71,6
VK	63,7
Ierland	61,5
Duitsland (nieuwe Länder)	59,5
Griekenland	33,8
Portugal	26,6

Bron: Eurostat; berekeningen Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1996.

Het is plausibel te stellen dat de spanning tussen loonkosten en productiviteit zich het scherpst laat gevoelen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wanneer er hier een té grote discrepantie ontstaat tussen loonkosten en productiviteit, wordt het voor werkgevers minder lonend om laagproductieve werknemers op dit niveau in te zetten. België bekleedt een koppositie inzake loonkosten op minimumloonniveau. De (bruto) minimumlonen zijn het hoogst van Europa (Vogels, 1996) en de loonwig

op minimumloonniveau is eveneens het grootst (tabel 9). De loonwig geeft het verschil weer tussen de totale loonkosten en het nettoloon dat een werknemer overhoudt. Van de totale loonkosten op minimumloonniveau gaat in België 35% naar premies en belastingen (of omgekeerd uitgedrukt: de werknemer houdt van de totale loonkosten 65% over als nettoloon). Nederland volgt onmiddellijk met een gemiddelde wig van 32%. In Duitsland ligt de gemiddelde loonwig aan de onderkant van de arbeidsmarkt 20% lager; ze situeert zich op een vergelijkbaar niveau met de Verenigde Staten (CPB, 1995). Hoewel er in de literatuur een consensus bestaat over het feit dat loonkosten en loonmatiging *geen* voldoende verklaring bieden voor het werkloosheidsvraagstuk, wordt algemeen aangenomen dat hoge loonkosten nadelig inwerken op de werkgelegenheid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996b; OECD, 1994, hfst. 5; De Vries, 1994).

Tabel 9. De gemiddelde loonwig (1) op onderscheiden loonniveaus, 1993.

	Minimumloon	Modaal loon	2 x modaal loon
België	34,5	46,8	56,7
Nederland	31,9	44,0	48,4
Denemarken	26,9	41,4	54,3
Frankrijk	26,0	38,2	46,6
Duitsland	20,1	41,4	41,7
Ierland	19,6	34,0	41,8
VK (3)	-15,8	28,8	32,8
VS (New York)	18,7	37,3	40,7

- (1) Gemiddelde van een alleenstaande, eenverdiener zonder kinderen en eenverdiener met 2 kinderen.
- (2) Bron: Centraal Planbureau, 1995.
- (3) De negatieve loonwig op minimumniveau in het Verenigd Koninkrijk is het resultaat van de *work-in benefits* (*family credit* en huursubsidies) die bij het nettoloon werden gerekend.

### C. Een legitimiteitsprobleem

Het principe van de wederkerigheid is in het Belgische werkloosheidsstelsel zeer zwak geworden. Het Belgisch stelsel is geëvolueerd naar een soort van basisuitkering voor een grote groep langdurig uitkeringsafhankelijken. Dit leidt tot een gespannen relatie tussen uitkeringsrechten en financiering. Vanwege het sterke solidariteitskarakter van de werkloosheidsuitkeringen verliezen de sociale bijdragen hun karakter van



verzekeringspremie en worden ze steeds meer een eenvoudige belasting op arbeid (Schokkaert en Spinnewyn, 1996). De langdurige uitkeringsrechten kunnen niet gerechtvaardigd worden op basis van een verzekeringslogica en ook op basis van een behoeftelogica schiet het stelsel tekort. Vooral kostwinnersgezinnen worden zeer inadequaat gedekt en wegens het onvoldoende selectieve karakter van de gezinsmodulering blijven ook sommige zwakke tweeverdienersgezinnen na uitkering nog bestaansonzeker, terwijl een grote groep onder hen de uitkering niet nodig hebben voor hun bestaanszekerheid.

Deze verdelingswerking geeft aanleiding tot een aantal *billijkheidsproblemen*, waardoor het maatschappelijk draagvlak van het stelsel dreigt te worden ondergraven.

*Ten eerste* ontstaat er een billijkheidsprobleem tussen vergoede en niet-vergoede niet-tewerkstelling. De grote groep uitkeringsgerechtigde partners kan op basis van een eenmalige arbeidsprestatie vrijwel onbepert via de werkloosheidsverzekering een tweede inkomen verwerven, terwijl thuiswerkende partners niet vergoed worden, hoewel vanuit bestaanszekerheidsperspectief een aanvullend inkomen even noodzakelijk is voor hen. Tegenover uitkeringsrechten staat een werkbereidheidsvereiste, maar bij een zeer groot volume uitkeringsafhankelijken en bij een tekortschietend jobaanbod wordt controle op mogelijk oneigenlijk gebruik zeer moeilijk. Hoewel empirische studies niet eenduidig zijn over het totale effect van uitkeringen voor het zoekgedrag van werklozen en voor de motivatie om werk te aanvaarden, zijn er een aantal indicaties dat langdurige uitkeringen negatief inwerken op de arbeidsprikkel voor vrouwen met een laag verdienpotentieel en met kinderlast (OECD, 1994). Zo wijkt in België het aantal uitkeringsstrekkers sterk af van het aantal werkzoekenden (zie grafiek 2) en uit enquêteonderzoek blijkt dat 30% van de Vlaamse langdurig werklozen niet langer gericht is op de arbeidsmarkt en gerekend kan worden tot de groep "teruggetrokken". Het gaat hier over vrouwen met kinderlast, die de werkloosheid veelal positief beleven en de uitkering als een soort opvoedersloon hanteren (De Witte, 1992; De Witte en Hooghe, 1995).

*Ten tweede* ontstaat er een billijkheidsprobleem binnen de groep van vergoede werklozen, met name tussen werkloze eenverdieners en werkloze meerverdienersgezinnen. De eersten wordt verboden om "bij te verdienen" en ze zijn verplicht om met een lage uitkering rond te komen, terwijl de anderen het neveninkomen kunnen inzetten om de levensstandaard op te tillen tot een hoger niveau.

*Ten derde* ontstaat er een billijkheidsprobleem tussen werkende laagverdienende eenverdieners en werkloze meerverdieners. De eersten moeten hoge fiscale en parafiscale lasten betalen – die mede oorzaak zijn van de hoge bestaansonzekerheid bij eenverdieners – voor de financiering van werkloosheidsuitkeringen die in belangrijke mate terecht komen bij relatief welvarende werkloze meerverdienersgezinnen.

#### D. Een probleem van langdurige verafhankelijkking

Meer en meer groeit het inzicht dat de werkloosheidsverzekering oneigenlijk gebruikt wordt als een collectief vangnet van passieve uitkeringstransfers, waarbij vooral de laagstproductieven en de minstopgeleiden kunnen afvloeien van de arbeidsmarkt. Het passieve uitkeringsbeleid heeft té weinig afhankelijkheidsituaties helpen voorkomen (Viane en Van Steenberge, 1993; Van Steenberge, 1996; Van Wijngaarden, 1992). Dit heeft geleid tot een groot volume van langdurige afhankelijkheid, waaraan duidelijke *economische en sociale kosten* verbonden zijn. Ten eerste leidt langdurige werkloosheid tot een verlies van productieve capaciteiten, werkervaring en noodzakelijke arbeidsattitudes, waardoor langdurige werkloosheid zelf oorzaak wordt van werkloosheid. Ten tweede rast een grote afhankelijkheidsgraad het financiële draagvlak van de sociale zekerheid aan. Ten derde is arbeidsdeelname nog steeds een belangrijk middel voor maatschappelijke participatie en sociale integratie. Langdurige verafhankelijkking houdt het gevaar in van sociale uitsluiting. Daardoor verliezen de betrokkenen aansluiting op de dominante levensstijl en de cultuur van de samenleving; ook politieke vervreemding treedt op, waardoor de democratie zelf wordt bedreigd (Elchardus, 1996).

Het probleem van langdurige uitsluiting van de arbeidsmarkt hangt duidelijk samen met het opleidingsniveau (Cantillon en Marx, 1995a). Van de hooggeschoolden heeft 87% werk, 6% ontvangt een uitkering en 6% is onbetaald niet-tewerkgesteld. Van de laaggeschoolden werkt slechts een 50%, 26% is uitkeringsafhankelijk en 22% bevindt zich in niet-vergoede niet-tewerkstelling, met name hoofdzakelijk thuiswerkende vrouwen (tabel 10). Vooral laaggeschoolde oudere mannen en laaggeschoolde jongere vrouwen worden van de arbeidsmarkt uitgesloten. Deze structurele uitsluiting van laaggeschoolden werd door sommigen het probleem van de "sociale overbodigheid" genoemd (Schuyt, 1995),

door anderen gedefinieerd als "de nieuwe sociale kwestie" (Rosanvallon, 1995; Cantillon en Marx, 1995b).

De moeilijke toegang van laaggeschoolden tot de arbeidsmarkt is het gevolg van een samenspel van een complex geheel van factoren. *Technologische ontwikkelingen* leiden tot een productieproces dat steunt op een toegenomen *scholingspeil*, met steeds hogere eisen op het vlak van kennis, cognitieve handelingsbekwaamheid en intellectuele soepelheid. De ontwikkeling in de richting van een diensteneconomie vereist hogere sociaal-normatieve vaardigheden, die verbonden worden met hogere scholing. Dit leidt ook tot *verdringingsprocessen*, waarbij de beschikbare jobs in lagere segmenten van de arbeidsmarkt worden ingenomen door hogeropgeleiden. Laaggeschoolden zijn vaak tewerkgesteld in sectoren die met structureel banenverlies worden geconfronteerd als gevolg van de *mondialisering* van de economie en de concurrentie uit lagelonenlanden. Ten slotte kunnen *institutionele factoren* remmend werken op de werkgelegenheidskansen, bijv. een discrepantie tussen loonkosten en productiviteit, een demotivering van het arbeidsaanbod door gebrekkige financiële prikkels in het uitkerings- of fiscale stelsel, een gebrekkig arbeidsbemiddelings-, begeleidings- en scholingstraject, een rigide ontslagbescherming enz. (De Beer, 1996; Bean, 1994).

Tabel 10. Tewelkstelling en niet-tewelkstelling naar opleidingsniveau (1) bij de actieve bevolking (2), België 1992.

	Hooggeschoold	Middengespoold	Laaggeschoold
Werkend	87,3	73,9	51,5
Vergoede niet-tewelkstelling	6,5	13,5	26,3
Niet-vergoede niet-tewelkstelling	6,2	12,6	22,3
Totaal	100,0	100,0	100,0

(1) Hooggeschoold = hobo + universiteit;  
middengespoold = hoger secundair onderwijs, inclusief hoger technisch en beroeps-  
onderwijs;  
laaggeschoold = lager onderwijs, lager secundair onderwijs inclusief lager technisch  
en beroeps-  
onderwijs.

(2) Actieve bevolking gedefinieerd tussen 25-65 voor mannen en 25-60 voor vrouwen.

Bron: CSB-enquêtes.

### 3. Grotere selectiviteit in het Belgische werkloosheidsstelsel?

In de Belgische beleidsdiscussie is de vraag naar een grotere selectiviteit via een duurbepanking van de werkloosheidsverzekering, zoals dat in de meeste landen het geval is, aan de orde. Een beperking van de uitkeringsduur zou in België kunnen neerkomen op een hervorming in de richting van een continentaal model. Het eenheidsstelsel wordt dan vervangen door een dubbel stelsel: kortdurende werkloosheid wordt daarin beschermd onder de werkloosheidsverzekering en langdurige werkloosheid, ná middelenonderzoek, onder de bijstand.

Voor het invoeren van bijstandsprincipes worden in het ruimere debat over selectiviteit en sociale zekerheid verschillende argumenten aangevoerd. Enerzijds is er het argument van een grotere kosteneffectiviteit. Dit betekent dat met een gegeven middeleninzet betere resultaten in termen van armoedepreventie kunnen worden bereikt, en dat in een beleidsomgeving die sterk gekenmerkt wordt door budgettaire grenzen en groeiende noden. Soms wordt ook enkel eenzijdig het kostenargument benadrukt, waarbij een duurbepanking van de verzekering besparingen kan opleveren. Anderzijds wordt het argument van een grotere arbeidsprikkel aangevoerd, met name voor langdurig werkloze tweeverdieners die onder het alternatieve stelsel hun uitkeringsrechten zouden verliezen bij voldoende gezinsinkomen. Het inbouwen van grotere aanbodstimuli zou de zelfzorg en ook de legitimiteit verhogen (voor een overzicht van het algemene debat, zie Mitchell, 1994; Atkinson, 1993).

In de volgende paragrafen geven we een aantal empirische indicaties van de verdelings-, kostprijs- en arbeidsmarkteffecten van een grotere selectiviteit via een beperking van de uitkeringsduur in de werkloosheidsverzekering.

#### A. Verdelings- en kostprijs-effecten

Simulaties van een beperking van de uitkeringsduur in het Belgische werkloosheidsstelsel hebben aangetoond dat de verdelings- en kostprijsgevolgen sterk afhangen van de concrete uitkeringsmodaliteiten (De Lathouwer, 1996c). Een beperking van de uitkeringsduur en een grotere selectiviteit bij langdurige werkloosheid kan immers op velerlei wijzen

worden geïmplementeerd. Er bestaat dan ook geen algemeen model van selectiviteit (Andries en De Lathouwer, 1996).

Een eerste model waaraan gedacht kan worden, is de *gelijktijdige versterking* van het *verzekeringskarakter* en het *solidariteitskarakter*, naar analogie van het Nederlandse werkloosheidsstelsel. Dit combineert een sterke verzekering met een beperkte uitkeringsduur, maar gecombineerd met een bijstandsstelsel dat generieuzer is dan de Belgische bijstand, maar ook dan de huidige minimuminkomensbescherming in de werkloosheidsverzekering. De simulaties leren dat een vernederlandsing van het Belgische model hogere uitkeringen zou realiseren voor minder werklozen (tabel 11). De reikwijdte wordt ingeperkt als gevolg van de middelentoets, die in de bijstand de werklozen met voldoende andere gezinsinkomens uitsluit van een langdurige uitkering. De hogere uitkeringsniveaus zijn het gevolg van zowel het sterkere verzekeringskarakter als de sterkere minimale behoeftedekking in de bijstand (minima voor kostwinners gekoppeld aan de minimumlonen). Deze verdelingswijze zou voor België tot een zekere kostenbesparing leiden (91% van de huidige kosten, exclusief mogelijke administratiekosten), terwijl de armoede onder werklozen gevoelig zou dalen (van ca. 10% naar 5,6%) en dit dankzij de aanzienlijk betere bescherming van eeninkomensgezinnen. Het armoederisico van de huidige tweeverdienersgezinnen blijft laag, maar de ruimere bestaansonzekerheid zou toenemen omdat tweeverdienersgezinnen al snel bedreigd worden in hun levensstandaard door het verlies van het tweede inkomen.

Een tweede model behoudt slechts één element uit de Nederlandse uitkeringslogica, met name een beperking van de uitkeringsduur, maar zonder de verzekeringsfunctie te versterken, noch de huidige (lage) bijstandsbedragen op te trekken. In dit model van een *doorgedreven selectiviteit* wordt de reikwijdte verder ingeperkt, terwijl rechthebbenden geen hogere uitkeringen genieten. Deze vorm van selectiviteit realiseert een gevoelige kostenbesparing (63% van de huidige kostprijs), maar hiertegenover staan zeer hoge sociale kosten. De armoede verdubbelt en de ruimere bestaansonzekerheid stijgt met 55%. Zowel eeninkomens- als meerinkomensgezinnen zien hun inkomen sterk verslechteren.

De vergelijking tussen het genereuze en het restrictieve model wijst op de cruciale vraag bij selectiviteit, met name de *generositeit* van de uitkeringen en de grensbedragen van de middelentoets. Hierbij staat een

Tabel 11. Simulatieresultaten van een genereuze en een restrictieve Nederlandse uitkeringslogica voor Belgische werklozen, verdelings- en kostprijs effecten, België 1992.

	Huidig stelsel	Integraal Nederlands stelsel	Partieel Nederlands stelsel
Reikwijdte	100	69,2	62,6
Uitkeringshoogte	15.220	20.100	15.360
Kostprijs	100	91,4	63,3
- verzekeringsonderdeel		56,4	66,0
- bijstandsonderdeel		43,4	34,0
Doelmatigheid			
% arme huishoudens (1)			
allen	10,0	5,6	24,1
eeninkomensgezinnen	54,4	16,3	84,5
meerinkomensgezinnen	2,1	3,7	13,3
Effectiviteit (3)	94,8	97,6	83,5
Efficiëntie (4)	37,7	42,4	52,7
% bestaansonzekere huishoudens (2)			
allen	23,9	32,4	37,0
eeninkomensgezinnen	89,3	90,5	92,5
meerinkomensgezinnen	12,3	22,0	27,2
Effectiviteit (3)	82,9	80,9	63,5
Efficiëntie (4)	53,4	56,9	64,8

- (1) Gemeten met een statistische armoedeliijn, die 50% van het gemiddeld equivalent gezinsinkomen bedraagt, met als equivalentiefactoren 0,66 voor een alleenstaande, 1,00 voor twee personen, 1,25 voor drie personen, 1,45 voor 4 personen, 1,60 voor 5 personen, enz.
- (2) Gemeten met de CSB-norm, waarbij de armoedeliijn bepaald wordt als een gemiddelde op grond van een schatting van alle betrokken huishoudens. Deze methode resulteert in hogere armoedenormen dan de voorgaande.
- (3) Reductie van de pretransfer-armoedekloof door werkloosheidsuitkeringen.
- (4) Aandeel van de werkloosheidsmiddelen gericht op de dichting van de armoedekloof.

Bron: MISIM; CSB-enquêtes.

politieke keuze centraal: selectiviteit die vooral de hoogste inkomensgroepen wil afsluiten, of selectiviteit die zich enkel richt op de allerarmsten.

## B. Gevolgen voor het arbeidsmarktgedrag

In de bovenstaande statische simulaties wordt abstractie gemaakt van mogelijke gedragseffecten van een stelselwijziging, waaronder effecten op het arbeidsmarktgedrag. De conventionele theorie van het arbeidsaanbod voorspelt dat een beperking van de uitkeringsrechten het zoekgedrag van de betrokkenen stimuleert, waardoor de werkloosheid zou verminderen. Dit model werd in de loop der jaren aan veel kritiek onderworpen (voor een overzicht, zie Atkinson en Mogensen, 1993; Sneessens en Van der Linden, 1992). Een van de cruciale vragen blijft of een mogelijk gestimuleerd zoekgedrag tot effectieve tewerkstelling leidt, vooral wanneer we weten dat de overgrote meerderheid van langdurig werklozen laaggeschoolde vrouwen met kinderlast zijn met geringe tewerkstellingskansen. Tegenover een gesimplificeerde dichotomie tussen werkloosheid en tewerkstelling worden arbeidsmarkttransities in werkelijkheid gekenmerkt door een veel grotere complexiteit en moeten minstens de overgangen tussen werkloosheid, tewerkstelling en niet-activiteit bestudeerd worden (Atkinson en Micklewright, 1991). Werklozen kunnen zich na een periode van geregistreerde (vergoede) werkloosheid uit de formele arbeidsmarkt terugtrekken in het huishouden, in de informele grijze of zwarte sector of ze kunnen beslissen om bijvoorbeeld opnieuw te gaan studeren. Niet-uitkeringsgerechtigde werklozen kunnen ook nog werkzoekend blijven, maar zich als zodanig niet langer laten registreren, hetgeen leidt tot een fenomeen van "verborgen werkloosheid" (OECD, 1995b).

Over het effect van de hoogte en de duur van uitkeringen voor arbeidsmarkttransities leidt empirisch onderzoek voornamelijk tot weinig eenduidige conclusies (OECD, 1994; EG-Commissie, 1996; Atkinson en Micklewright, 1991). Voor België levert het RVA-onderzoek naar de uitstroombestemming van geschorste werklozen een eerste belangrijke empirische indicatie (RVA, 1996). Op basis van een administratieve bevraging van de Kruispuntbank ging de RVA de arbeidsmarktbestemming na van geschorste werklozen 1 maand, 3 maanden en 9 maanden na schorsing (over het schorsingsbeleid, zie paragraaf 1). Dit onderzoek leert dat de tewerkstellingskansen van langdurig werklozen ná schorsing (volledig werklozen, art. 80) niet onaanzienlijk zijn: 9 maanden na schorsing heeft 21% werk gevonden (tabel 12), waaronder nogal wat interimarbeid. Uit deze vaststelling kunnen geen conclusies afgeleid worden over het effect van de uitkering, want hiervoor zouden we minstens de uitstroombestemming van uitkeringsgerechtigde werklozen moeten kennen.

Tabel 12. De arbeidsmarktpositie van geschorste werklozen (schorsingen van juni 1994) naar de aard van de schorsing.

	Volledig werklozen		Deeltijds werklozen	Allen
	Langdurige werkloosheid	Administratieve sancties en vrijwillige werkloosheid		
<b>1 maand na schorsing</b>				
Tewerkgesteld	17,1	34,0	88,8	42,7
Ziek	2,1	1,8	0,3	1,5
Werkloos	1,1	6,8	0,3	3,8
Bestaansminimum	0,6	6,5	0,2	3,5
<b>Totaal teruggevonden</b>	<b>20,9</b>	<b>49,0</b>	<b>89,7</b>	<b>51,5</b>
<b>Niet-teruggevonden</b>	<b>79,1</b>	<b>51,0</b>	<b>10,3</b>	<b>48,5</b>
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>3 maand na schorsing</b>				
Tewerkgesteld	19,4	36,0	89,4	44,4
Ziek	1,9	2,3	0,2	1,7
Werkloos	1,6	22,9	1,7	12,4
Bestaansminimum	0,6	5,0	0,0	2,7
<b>Totaal teruggevonden</b>	<b>23,5</b>	<b>66,1</b>	<b>91,2</b>	<b>61,2</b>
<b>Niet-teruggevonden</b>	<b>76,5</b>	<b>33,9</b>	<b>8,8</b>	<b>38,8</b>
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>9 maand na schorsing</b>				
Tewerkgesteld	20,6	36,0	84,9	43,9
Ziek	1,4	2,5	0,2	1,7
Werkloos	3,2	44,5	7,2	24,7
Bestaansminimum	1,1	1,6	0,2	1,1
<b>Totaal teruggevonden</b>	<b>26,4</b>	<b>85,0</b>	<b>90,7</b>	<b>71,3</b>
<b>Niet-teruggevonden</b>	<b>73,6</b>	<b>15,0</b>	<b>9,3</b>	<b>28,7</b>
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Aandeel in totaal aantal schorsingen</b>	<b>25,6</b>	<b>50,5</b>	<b>23,8</b>	<b>(n=2.445)</b>

Bron: RVA, 1996; eigen bewerkingen.

Anderzijds toont het RVA-onderzoek dat liefst 74% van deze groep niet wordt teruggevonden in de administratieve bestanden, noch als tewerkgestelde, noch als uitkeringstrekker. Deze groep "administratief onzichtbaren" zijn hoogstwaarschijnlijk vrouwen die zich van de arbeidsmarkt hebben teruggetrokken. Deze vaststelling geeft enige bevestiging van de stelling dat selectiviteit in werkloosheidsstelsels in belangrijke mate tot niet-activiteit kan leiden (OECD, 1994; EG-Commissie, 1996, 1993).

Verder onderzoek kan meer inzicht brengen over de arbeidsgerichtheid van deze administratief onzichtbaren en over het soort jobs die zij als gepast ervaren (De Lathouwer, 1997). Het RVA-onderzoek leert ook dat de gevolgen van het sanctiebeleid in termen van tewerkstellingskansen zeer verschillend zijn voor de onderscheiden groepen geschorsten. De tewerkstellingskansen van mensen met een sanctie wegens fraude en vrijwillige werkloosheid liggen aanzienlijk hoger (36%) dan voor langdurig werklozen, terwijl 85% van de deeltijds werklozen die reeds bij schorsing tewerkgesteld waren 9 maanden later nog steeds tewerkgesteld is. Ten slotte werpt het onderzoek ook een licht op de afwentelings-effecten van een duurbeperking ten aanzien van andere socialezekerheidssectoren. De afwenteling naar de arbeidsongeschiktheid en ook naar het bestaansminimum is gering (slechts 1% valt na 9 maanden terug op de bijstand). Dit laatste wordt verklaard door de instelling van een genereuze inkomensgrens voor langdurig werklozen en door het tijdelijke karakter van de overige sancties, waardoor deze werklozen opnieuw terecht komen in de werkloosheidsverzekering. Over de precieze afwentelingseffecten van de beleidsingrepen in de werkloosheidsverzekering voor het aantal bestaansminimumtrekkers, bestaat vooralsnog een controverse, die opgehelderd zal moeten worden door verder onderzoek (De Witte, Nicaise en Holderbeke, 1996).

### C. Grenzen aan de selectiviteit

Selectiviteit heeft een aantal potentiële voordelen, maar introduceert ook nieuwe problemen en beperkingen. Deze zijn gesitueerd in de sfeer van de administratieve uitvoerbaarheid, de politieke legitimiteit en de economische efficiëntie (Mitchell, 1994; Atkinson, 1993). *Ten eerste* vergroot een grotere gerichtheid van de middelen de administratieve complexiteit en de uitvoeringskosten. Bovendien worden twee specifieke uitvoeringsproblemen gecreëerd. Enerzijds dreigt er een potentieel gevaar van niet-gebruik, waarbij een deel van de mensen die feitelijk recht hebben hun uitkering niet opnemen. Empirisch onderzoek wijst uit dat dit probleem substantieel kan zijn bij complexe middelengetoetste aanvullende uitkeringen die de levensstandaard van de onderste groepen willen verhogen, bijv. huursubsidies. Een van de belangrijkste oorzaken van niet-gebruik ligt in het gebrek aan een accurate perceptie van complexe uitkeringen rechten bij groepen die juist gekenmerkt worden door zwakke bureaucratistische vaardigheden en een geringe handelingsbekwaamheid (Van Oorschot, 1995; Vrooman, 1994). Anderzijds bevatten selectieve stelsels

ook meer fraudegevoelige elementen dan verzekeringsstelsels, zoals het opgeven van de leefvorm of de bestaansmiddelen. In een fraudegevoelig land zoals België, waar de zwarte economie wordt geschat tussen 12 en 16% van het BNP (na Italië het hoogste van alle landen), zou méér selectiviteit de fraude en het berekend gedrag wel eens kunnen opvoeren (Office de Recherches Sociales Européennes, 1995; Van der Veen, 1990). Controle kan deze twee uitvoeringsproblemen terugdringen maar vraagt een intense arbeidsinzet en drijft de administratiekosten van het stelsel op.

*Ten tweede* verleent een veelheid van rechtvaardigheidsnoties en doelstellingen de sociale zekerheid een breed maatschappelijk draagvlak. Armoedebestrijding en verticale solidariteit zijn slechts één doelstelling van de sociale zekerheid. Een eenzijdige organisatie van het stelsel op basis van selectiviteit die gericht is op de armste groepen houdt het gevaar in dat de middenklasse vervreemd raakt van het stelsel en niet langer bereid is om bij te dragen, waardoor uitkeringen in een negatieve spiraal terecht komen. Een welvaartsstaat die ook ten goede komt aan de middenklasse vormt precies een voorwaarde om herverdeling naar de lagere sociale categorieën sociaal en politiek aanvaardbaar te maken. De belangrijkste empirische evidentie voor deze "functionaliteit van het Mattheus-effect" (Deleeck, 1983; Cantillon, 1993) vinden we in het comparatief armoedeonderzoek. Dit leert dat op een geaggregeerd niveau de Europese continentale welvaartsstaten, die onderscheiden verdelingsprincipes combineren, een hogere middeleninzet kunnen voortbrengen en daardoor de armoede beter kunnen bestrijden dan residuele welvaartsstaten zoals de Verenigde Staten, Australië of het Verenigd Koninkrijk, waar de voordelen van de middenklasse en dus ook de opgebrachte publieke middelen veel geringer zijn en bijgevolg de verkregen resultaten zwak zijn. De lessen uit België en uit het buitenland leren dat het model van "selectiviteit in universaliteit" het meest garant staat voor een brede maatschappelijke legitimiteit (Skocpol, 1991; Andries en De Lathouwer, 1996).

*Ten slotte* doet zich het probleem voor van de armoedeval of de werkloosheidsval. Elke inspanning van bijstandsgerechtigden, inclusief die van hun partner, om het gezinsinkomen te verbeteren wordt ontmoedigd, omdat deze verbetering in mindering wordt gebracht van de middelengetoetste uitkering. Ook in het huidige gezinsgemoduleerd stelsel speelt deze val reeds. Wanneer de partner van een werkloos gezinshoofd beslist om te gaan werken, verliest het gezinshoofd immers de hogere uitkering en valt terug op het lagere samenwonersbedrag. Het



verloren uitkeringsgedeelte moet als het ware door de partner "bijverdiend" worden en werkt als een soort vaste kosten die verbonden zijn aan de arbeidsparticipatie. Deze problematiek doet zich scherp voor bij deeltijdbanen, en treft in de eerste plaats het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen (OECD, 1994).

## Samenvatting en conclusies

1. Uit de internationale vergelijking van werkloosheidsstelsels komt het Belgische stelsel naar voren als een passief uitkeringsstelsel, dat aan zeer veel mensen een uitkering verstrekt, maar op een significant lager uitkeringsniveau. De reikwijdte is genereus, vooral wegens de atypische lange uitkeringsduur, maar de uitkeringsniveaus zijn laag, zowel voor bovenminimale inkomens (wegens lage maxima en lage wettelijke vervangingsratio's) als voor lage inkomens (wegens een minder sterke behoeftegebonden minimumbescherming in de vorm van aanvullende toeslagen, bijv. woonkostensubsidies).
2. Gebruikmakend van de onbeperkte werkloosheidsverzekering, inclusief de bruggpensioenen, is België comparatief duidelijk het verst gegaan in een aanbodsreducerend uitkeringsbeleid. Dit leidt thans tot vier grote knelpunten.

*Ten eerste* heeft de universele reikwijdte van de inkomensbescherming samen met de bestaanszekerheidsverschaffende werking van de (hoge) lonen, ervoor gezorgd dat de uitstoot van arbeid in zijn globaliteit niet leidt tot armoede. Anderzijds gaat achter dit globale beeld een diepe armoedekloof schuil tussen eenverdienersschap en meerverdienersschap. Deze kloof doet zich het scherpst voor in de tak werkloosheid, waar het sociale risico van het eenverdienersschap zeer inadequaat wordt beschermd. De armoedekloof tussen één- en tweeverdieners gaat ook in toenemende mate samenhangen met de scheidingslijn tussen laag- en hogeschoolden. Deze vaststellingen geven de kern weer van de doelmatigheidsparadox: enerzijds zijn dubbele (arbeids)inkomens thans de welvaartsnorm geworden en bijgevolg de enige garantie voor voldoende welvaart en bestaanszekerheid, terwijl anderzijds de kansen van laaggeschoolde eenverdieners en hun partners op werk precies het allergeest zijn.

*Ten tweede* werd het aanbodsreducerend uitkeringsbeleid in België in de eerste plaats gefinancierd door middel van bijdragen op arbeid.

Berder dan het volume, betekent vooral de financieringsstructuur van de werkloosheidsverzekering en van de sociale zekerheid in het algemeen een zware belasting van de factor arbeid. De opwaartse invloed van de indirecte loonkosten op de totale loonkosten en op de arbeidsproductiviteit heeft mee bijgedragen tot de vernietiging van laagproductieve arbeid.

*Ten derde* heeft het passieve karakter van het aanbodsreducerend uitkeringsbeleid te weinig uitkeringsafhankelijkheid helpen voorkomen, waardoor langdurige werkloosheid zelf oorzaak wordt van werkloosheid.

Deze drie knelpunten leiden, *ten vierde*, tot een aantal belangrijke legitimiteitsproblemen. De verdelingswerking leidt tot billijkheidsproblemen tussen inadequaat vergoede eenverdienende en goed beschermde tweeverdienende werklozen, tussen vergoede werkloze tweeverdieners, waaronder een deel oneigenlijk gebruik, en niet-vergoede thuiswerkende vrouwen, en tussen laagverdienende werkende eenverdieners en relatief welvarende werkloze tweeverdieners. Doordat het verzekeringsprincipe in het stelsel zeer zwak is geworden, ontstaat er een spanning tussen uitkeringslogica en financieringslogica. De bijdragen zijn geëvolueerd tot een algemene belasting op arbeid, die arbeidsvernietigend dreigt te werken. Het grote volume langdurige afhankelijkheid houdt het gevaar in van sociale uitsluiting en "sociale overbodigheid".

3. Vanuit deze vaststellingen werd de vraag gesteld in welke mate een grotere *selectiviteit*, via een duurbepering van de werkloosheidsverzekering en een grotere rol van de bijstand naar analogie van het buitenland, een oplossing zou kunnen bieden voor een aantal van de geanalyseerde knelpunten. De *verdelingseffecten* van zulke selectievere verdelingswijze hangen in sterke mate af van de concrete modaliteiten. Hierbij staat de politieke keuze centraal tussen selectiviteit die vooral de hoogste inkomensgroepen wil afsluiten en selectiviteit die zich enkel richt op de allerarmsten. Simulaties leren dat selectiviteit op hoog niveau, gecombineerd met een sterke werkloosheidsverzekering naar het voorbeeld van Nederland, tot vermindering van de armoede kan leiden, omdat in dit scenario het eenverdienersschap adequater zou worden beschermd, terwijl het armoederisico voor de huidige tweeverdieners nauwelijks zou worden bedreigd. Omdat vanuit bestaanszekerheidsperspectief een zekere broekzak-vestzakoperatie (hogere uitkeringen voor minder rechthebbenden) noodzakelijk is, zijn de marges voor *kostenbesparingen* aanzienlijk geringer

dan men zou kunnen vermoeden. Een restrictief model van selectiviteit, waarbij men noch het verzekeringskarakter van het huidige stelsel zou versterken, noch de lage bijstandsbedragen zou verhogen, kan wel leiden tot grote besparingen, maar daartegenover staan zeer hoge sociale kosten in termen van een sterke toename van de armoede. De ombouw in de richting van een dubbele bescherming (verzekering en bijstand) zou ook een verschuiving in *financieringsstructuur* impliceren; daarbij zouden de lasten op arbeid via sociale bijdragen verschoven worden naar algemene overheidsmiddelen die gedragen worden door een bredere financieringsbasis. Hiervan kan, zeker op korte termijn, een positief werkgelegenheidseffect verwacht worden. Grotere selectiviteit kan mogelijk het zoekgedrag stimuleren via een verhoogde *arbeidsprikkel* voor werklozen die hun uitkering verliezen, waardoor het oneigenlijke gebruik wordt teruggedrongen, maar dit betekent nog niet dat de tewerkstellingskansen effectief toenemen. Schaars onderzoek voor België leert dat bij een beperking van de uitkeringsduur de tewerkstellingskansen voor sommigen reëel zijn, maar anderzijds blijkt dat de overgrote meerderheid zich terugtrekt in de niet-activiteit, waaronder mogelijk ook verborgen werkloosheid. De terugtrekking in het eenverdienersschap houdt een mogelijk gevaar in voor de bestaanszekerheid. Een grotere selectiviteit van het Belgische werkloosheidsstelsel naar Nederlands model kan ook de *legitimititeit* van het stelsel versterken: enerzijds door de herwaardering van de verzekeringsfunctie en het wederkerigheidsprincipe dat nog grote maatschappelijke steun geniet, en anderzijds door een sterkere inkomensbescherming van het eenverdienersschap dankzij hogere bovenminimale én minimale uitkeringen. De versterking van het wederkerigheidsprincipe in de verzekering kan ook tegemoetkomen aan problemen van oneigenlijk gebruik, van spanningen tussen vergoede en niet-vergoede niet-tewerkstelling en van indirecte discriminatie van vrouwen in de werkloosheidsverzekering via de huidige gezinsmodulering.

4. Naast een partiële oplossing van een aantal knelpunten worden er met een groter belang van de bijstand ook *nieuwe problemen* geïntroduceerd. Deze situeren zich op het vlak van de administratieve uitvoerbaarheid, de economische efficiëntie en de politieke legitimiteit. Selectiviteit door middel van bijstandsprincipes (inkomensselectiviteit) verzwakt de *administratieve uitvoerbaarheid* wegens de complexiteit van middelentoetsing, terwijl er in het uitvoeringsproces bovendien problemen van niet-gebruik en fraudegevoeligheid worden

gecreëerd. *Economische inefficiëntie* weerspiegelt zich in een afhankelijkheids- en armoedeval, wegens het ontmoedigend effect op het arbeidsaanbod voor lagelonenjobs, inzonderheid deeltijdbanen. Elke inspanning om het gezinsinkomen te verbeteren, ook van de partner van de werkloze, wordt immers ontmoedigd omdat deze verbetering in mindering wordt gebracht van de middenlagengetoetste uitkering. Hoe hoger de minimale bescherming, hoe breder de waaier van inkomens waarover deze val zich uitstrekt. Ten slotte bestaat het gevaar dat een té eenzijdige nadruk op de doelstelling van minimuminkomensbescherming het noodzakelijk breed *maatschappelijk draagvlak* van een stelsel ondermijnt, waardoor het risico dreigt dat bijstandsuitkeringen een zwak en instabiel karakter gaan vertonen. Daarom moet worden gezocht naar een evenwicht tussen verzekering en solidariteit en naar een inbedding van selectiviteit in een brede universele basis, waardoor ook de brede middenlagen betrokken blijven bij het stelsel. De organisatie volgens de Nederlandse logica voldoet aan deze voorwaarde, maar een vergroting van de selectiviteit in het huidige stelsel zonder een versterking van het verzekeringskarakter dreigt wellicht al vlug als illegitiem te worden ervaren. Omdat aan selectiviteit zowel voordelen als beperkingen verbonden zijn in de sfeer van de economische efficiëntie, de administratieve uitvoerbaarheid en de politieke legitimiteit, zal een keuze in de balans universaliteit – selectiviteit steeds een *politieke afweging* betekenen tussen de voordelen en de nadelen van beide principes.

5. Grotere selectiviteit via een beperking van de uitkeringsduur in het werkloosheidsstelsel lost tenslotte *niet* het structurele probleem op van langdurige uitsluiting uit de arbeidsmarkt, dat in hoofdzaak geconcentreerd is bij laaggeschoolden. Een restrictiever aanbodstimulerend sociaizekerheidsbeleid zal daarom pas maatschappelijk aanvaardbaar zijn wanneer dit parallel verloopt met de uitbouw van een vraagstimulerend beleid, inzonderheid voor laaggekwalificeerde werknemers. Binnen een volgehouden actief werkgelegenheids- en reïntegratiebeleid kan van een restrictiever sociaizekerheidsstelsel mogelijk een preventieve impact uitgaan voor toekomstige generaties.

## Bibliografische referenties

- ANDRIES, M. & L. DE LATHOUWER (1996), *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 18 blz.
- ATKINSON, A.B. (1993), *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*, Welfare State Programme, nr. 99, Londen, London School of Economics, 69 blz.
- ATKINSON, A.B. en J. MICKLEWRIGHT (1991), "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: a critical review", *Journal of Economic Literature*, jrg. 24, blz. 1679-1727.
- ATKINSON, A.B. en G.V. MOGENSEN (1993), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 324 blz.
- BARR, N. (1992), "Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, jg. XXX, blz. 741-803.
- BARR, N. (1987), *Strategies for Income Support*, The Welfare State Programme nr. 3, Londen, London School of Economics.
- BEAN, Ch. (1994), "European Unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature*, jrg. 32, nr. 2, blz. 573-619.
- CALCOEN, F. en D. GREINER (1989), *La protection sociale et les sorties anticipées du marché du travail: comparaison internationale*, Rijssel, Centre de Recherches Economiques, Sociologiques et de Gestion, 105 blz. (+ bijlagen).
- CANTILLON, B. en I. MARX (1995a), *Naar een Sociaal Doelmatig Tewerkstellingsbeleid*, Verslag aan de Koning Boudewijnsichting, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 38 blz.
- CANTILLON, B. en I. MARX (1995b), "De nieuwe sociale kwestie", *Samenleving en Politiek*, jg. 2, nr. 7, blz. 28-34.
- CANTILLON, B. (1993), "De beperkingen van de sociale zekerheid", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jg. 35, nr. 1, 1993, blz. 3-43.
- CANTILLON, B. (1990), *Nieuwe behoeften naar zekerheid: vrouw, gezin en inkomensverdeling*, Leuven/Amersfoort, Acco, 502 blz.
- CANTILLON, B., I. MARX, D. PROOST en R. VAN DAM (1994), "Sociale Indicatoren 1985-1992", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jg. 36, nr. 2, blz. 497-549.
- CANTILLON, B., M. ANDRIES, B. MEULEMANS en B. TAN (1996), "Twintig jaar armoede en beleid inzake armoedebestrijding", *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, jg. 50, nr. 1, blz. 5-36.
- CANTILLON, B., I. MARX en K. VAN DEN BOSCH (1996), *Armoede, arbeidsmarkten en sociale zekerheid in de landen van de OESO*, CSB-berichten, Centrum voor Sociaal Beleid, december, 38 blz.
- CASTLES, F. en D. MITCHELL (1990), *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?*, Australian National University, Graduate Program in Public Policy, Discussion Paper nr. 21.
- CENTRAAL PLANBUREAU (1995), *Replacement Rates: A transatlantic view*, Working paper nr. 80, Den Haag, 133 blz. (+ bijlagen).
- DE BEER, P. (1996), *Het onderste kwart: werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Rijswijk, Sociaal Cultureel Planbureau, 356 blz.
- DE KEMP, A.A.M. (1992), *Ouderen tussen pensioen en bijstand*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- DE LATHOUWER, L. (1996a), *Netto-ervangingsratio's bij werkloosheid in België en een vergelijking met zes Europese landen*, onderzoek in opdracht van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid M. Smet, uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, maart, 69 blz.
- DE LATHOUWER, L. (1996b), *Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering*, CSB-berichten, Centrum voor Sociaal Beleid, december, 34 blz.
- DE LATHOUWER, L. (1996c), "Is een werkloosheidsstelsel naar Nederlands model doelmatiger voor België?", in: M. DESPONTIN en M. JEGERS, eds., *De sociale zekerheid verzekerd?*, deel 2, VUBPress, blz. 211-233.
- DE LATHOUWER, L. (1996d), *Universaliteit en selectiviteit in werkloosheidsstelsels: een vergelijkende studie van België en Nederland* (proefschrift), Universiteit Antwerpen, 475 blz.
- DE LATHOUWER, L. (1996e), "Arbeidsmarkt, sociale zekerheid en armoede: België en Nederland vergeleken", Algemeen Nederlands Congres (te verschijnen), 10 blz.
- DE LATHOUWER, L. (1997), "Het schorsingsbeleid in de Belgische werkloosheidsverzekering en herintrede op de arbeidsmarkt. Toelichting bij een lopend onderzoeksproject", *Nieuwsbrief Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming*, nr. 3 (te verschijnen).
- DE VOOGD, J., N.B.J. T. HOEN e.a. (1996), *Inactivity/Activity ratios: a descriptive analysis for six European countries*, Den Haag, SZW/VUGA.
- DE VRIES, G.J.M. (1994), "Loonmatiging, groei en werkgelegenheid", *Economisch Statistische berichten*, 5 oktober 1994, blz. 888-891.
- DE WITTE, H. (1992), *Tussen optimisten en teruggetrokkenen: een empirisch onderzoek naar het psychosociaal profiel van langdurige werklozen en deelnemers aan de Weer-Werkactie in Vlaanderen*, KU.Leuven, HIVA, 152 blz.
- DE WITTE, H. en J. HOOGE (1995), *Een vergelijking van typologieën van kort- en langdurig werklozen: wetenschappelijke en beleidsmatige implicaties*, paper voor de Arbeidsmarktonderzoekdag, Gent, 18 blz.
- DE WITTE, H., I. NICAISE en F. HOLDERBEKE (1996), "Waar bleven de geschorsten? Een kritische vergelijking van de RVA-nota en de VBSG-studie over de relatie tussen schorsingen en BM-vragen", *Nieuwsbrief Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming*, nr. 4.
- DELEECK, H., B. CANTILLON, L. DE LATHOUWER, K. VAN DEN BOSCH en M. WYNS, (1986), "Indicatoren van de Sociale Zekerheid 1976-1985 (globale resultaten)", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, bijlage bij nr. 4-5, 81 blz.
- DELEECK, H., J. HUYBRECHTS en B. CANTILLON, (1983), *Het Matheüseeffect*, Antwerpen, Kluwer, 379 blz.
- DELEECK, H., K. VAN DEN BOSCH en L. DE LATHOUWER (1992), *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC: A comparative analysis*, Aldershot, Avebury, 201 blz.
- EARDLEY, T., J. BRADSHAW, J. DITCH, I. GOUGH en P. WHITEFORD (1996), *Social Assistance Schemes in OECD Countries: Synthesis report*, Department of Social Security, Research report 46, Londen, HMSO, 195 blz.

- EINERHAND, M., M. KERKLAAN e.a. (1995), *Sociale Zekerheid: stelsels en regelingen in enkele Europese landen*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 169 blz.
- ELCHARDUS, M. en M. DEBUSSCHER (1996), "Aspecten van de nieuwe sociale kwestie", *Samenleving en Politiek*, jg. 3, nr. 1, blz. 25-33.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 248 blz.
- EUROPEAN COMMISSION (1992), "Help for the Unemployed: National Unemployment Compensation Schemes", hoofdstuk 7 van *Employment in Europe*, Luxemburg, blz. 157-172.
- EUROPEAN COMMISSION (1994), "Unemployed and Labour market policy", hoofdstuk 7 van *Employment in Europe*, Luxemburg, blz. 143-158.
- EUROPEAN COMMISSION (1996), *Social Protection in Europe 1995*, Brussel, 134 blz.
- EUROPESE COMMISSIE (1993), *Werkgelegenheid in Europa 1993*, Brussel.
- EVANS, M. (1996a), *Means-testing the unemployed in Britain, France and Germany*, Welfare State Programme, nr. 117, Londen, London School of Economics, 53 blz.
- EVANS, M. (1996b), *Housing Benefit Problems and Dilemmas: What can we learn from France and Germany?*, Welfare State Programme, nr. 119, Londen, London School of Economics, 76 blz.
- FÖRSTER, M. (1993), *Comparing poverty in 13 OECD countries: traditional and synthetic approaches*, Luxemburg, Luxembourg Income Study Working Paper.
- GELEIJNSE, L., J.C. VROOMAN en R. MUFFELS (1993), *Tussen ministeriële en participatiemodel: een verkennende studie naar stelselvarianten in de sociale zekerheid*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 140 blz.
- GUILLEMARD, A.M. (1989), "Les transformations de la sortie définitive d'activité au niveau international: vers un réexamen du rôle de la retraite?", *Droit Social*, nr. 12, blz. 851-860.
- HAUSMAN, P. (1993), "The impact of social security in the European Community", in: J. BERGHMAN en B. CANTILLON, eds., *The European Face of Social Security*, Aldershot, Avebury, blz. 109-121.
- HEYLEN, F. (1992), *Labour market characteristics and macro-economic performance: An inquiry into the economic effects of labour market structures and policies in the OECD in the 1980s* (proefschrift), Antwerpen, UFSIA (Universiteit Antwerpen), 269 blz.
- HOGHE RAAD VAN FINANCIËN (1995), *Advies betreffende de langdurige werkloosheid en het stelsel van werkloosheidsvergoedingen*, Brussel, 17 blz.
- HOLMAAT, R. (1993), "Bijstand, burgerschap en economische zelfstandigheid", *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 48, nr. 2, blz. 82-94.
- KRONENBURG-WILLEMS, E. (1995), "De wijzigingen in de werkloosheidswet per 1 maart 1995", *Periodiek Sociaal*, nr. 6, blz. 348-355.
- KVIST, J. en N. PLOUG (1996), *Social Security in Northern Europe: An Institutional Analysis of Cash Benefits for the Unemployed*, Centre for Welfare State Research, CWR Working Papers, nr. 1, blz. 1-23.
- LEIBFRIED, S. (1992), "Towards a European Welfare State: On Integrating Poverty Regimes in the European Community", in: Z. FERGE en J.E. KOLKE, eds., *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt am Main.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1995), *Unemployment Benefits and Social Assistance in Seven European Countries: A comparative study*, Den Haag, 288 blz.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1996a), *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*, Den Haag, 255 blz.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1996b), *Employment and Social Policies under International Constraints*, 's-Gravenhage, VUGA, 156 blz.
- MITCHELL, D., A. HARDING en F. GRUEN, (1994), "Targeting welfare", *The Economic Record*, jg. 70, nr. 210, blz. 315-340.
- OECD (1991), "Unemployment Benefit Rules and Labor Market Policy", *Employment Outlook*, Parijs, OECD, blz. 199-262.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*, Parijs, 298 blz.
- OECD (1995a), *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study*, voorbereid door A.B. ATKINSON, L. RAINWATER en T.M. SMEEDING, Parijs, 164 blz.
- OECD (1995b), "Supplementary Measures of Labour Market Slack: An analysis of discouraged workers and involuntary part-time workers", *Employment Outlook*, blz. 43-97.
- OECD (1996a), "Making work pay", hoofdstuk 2 van *Employment Outlook 1996*, Parijs.
- OECD (1996b), "Earning inequality, low-paid employment and earnings mobility", hoofdstuk 3 van *Employment Outlook 1996*, Parijs.
- OFFICE DE RECHERCHES SOCIALES EUROPÉENNES (1995), *Measurement of the Shadow Economy: Study on five European countries (Germany, Belgium, France, Great Britain and Italy)*, Brussel, 94 blz.
- PARLEMENTAIRE COMMISSIE (1993), *Parlementaire Enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen*, 's-Gravenhage, SDU Uitgeverij, 425 blz.
- ROSANVALLON, P. (1995), *La Nouvelle Question Sociale: Repenser l'Etat-Providence*, Parijs, Editions du Seuil, 222 blz.
- RVA (1996), *Nota aan het beheerscomité: Onderzoek naar werklozen die tijdens de maand juni 1994 werden uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen*, juli 1996.
- SAINSBURY, D. (1991), "Analysing welfare state variations: the merits and limitations of models based on the residual-institutional distinction", *Scandinavian Political Studies*, jg. 14, nr. 1, blz. 1-30.
- SCHOKKAERT, E. en F. SPINNEWYN (1996), "Sociale verzekering en bestaanszekerheid: een offensieve strategie", *Leuvense Economische Standpunten*, K.U.Leuven, 25 blz.
- SCHUYT, C.J.M. (1995), *Tegendraadse werkingen: sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*, Amsterdam, University Press.
- SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, Den Haag, VUGA, 637 blz.
- SCP (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Den Haag, VUGA, 606 blz.
- SKOCPOL, T. (1991), "Targeting within Universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States", in: JENCKS en PETERSON, eds., *The Urban Underclass*, Washington D.C., The Brookings Institution, blz. 411-436.

- SNEESSENS, H. en B. VAN DER LINDEN (1992), "De l'optimalité des systèmes d'assurances chômage: Quelques réflexions", *Bulletin d'Ires*, nr. 163, Louvain-la-Neuve, 30 blz.
- TITMUS, R.M. (1974), *Social Policy*, Londen, Allen & Unwin, 160 blz.
- VAN DER VEEN, R. (1994), "De wankel verzorgingsstaat: een vergelijkende analyse van verzorgingsstaten in het licht van internationaliseringsprocessen", in: G. ENGBERSEN, A.C. HEMERIJCK en W.E. BAKKER, eds., *Zorgen in het Europese huis: verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten*, Amsterdam, Boom, blz. 59-88.
- VAN OORSCHOT, W. (1995), *Realizing rights: A multi-level approach to non-take up of means-tested benefits*, Aldershot, Avebury, 383 blz.
- VAN STEENBERGE, J., e.a. (1995), *Niet arbeid? Wel arbeid!*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 61 blz.
- VAN WIJNGAARDEN, P.J., F.G. VAN DEN HEUVEL en J.C. VROOMAN (1992), *Preventie in de sociale zekerheid*, Den Haag, VUGA.
- VIANE, J., J. VAN STEENBERGE en D. LAHAYE (1993), "Prevention and related policy issues", in: J. BERGHMAN en B. CANTILLON, eds., *The European Face of Social Security*, Aldershot, Avebury, blz. 281-307.
- VOGELS, E. (1994), *De onderkant van de arbeidsmarkt: een overzicht van de wettelijke minimum(jeugd)lonen, aantallen minimumloners, aanpassingsmechanismen, laagste CAO-lonen en loon- en arbeidsvoorwaardenstelsels in Europees perspectief*, Werkdocumenten, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 49 blz.
- VROOMAN, J.C. en K.T.M. ASSELBERGHS (1994), *De gemiste bescherming: Niet gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, 's-Gravenhage, VUGA, nr. 45, 193 blz.

#### Abstract

*The Belgian Unemployment Scheme from an International Perspective*

*In this paper the Belgian unemployment scheme is studied from an international perspective. The international comparison leads to the conclusion that the Belgian model is a passive transfer scheme, which provides benefits to many persons, due mainly to its atypically long duration, but at a comparatively low level. The present scheme copes with four main problems: the inadequate protection of one-earnership, a financial structure with a heavy burden on labour costs, problems of legitimacy, and a problem of long-term dependency. Following from this diagnosis, the question is asked to what extent more selectivity for long-term unemployment can provide a solution for the actual problems. Our conclusion states that greater selectivity in the Belgian context would have certain advantages as well as important limitations. The choice in balance between selectivity and universality is essentially a political choice.*

Tiffany Gruwez \*

Katrien Kesteloot \*\*

Reinhilde Veugelers \*

## Strategische samenwerkingsverbanden: enkele bevindingen van Belgische partners

*Trefwoorden:* strategische allianties; samenwerking; Belgische bedrijven; empirische resultaten

*Allianties blijken meer en meer voor te komen, ook in de Belgische context. In dit artikel worden enkele typische kenmerken van Belgische allianties aangehaald en geïllustreerd aan de hand van de resultaten uit een enquête bij Belgische bedrijven met allianties. Bovendien worden de resultaten vergeleken met andere internationale studies en met de literatuur terzake. Zowel de doelstellingen als de organisatie van de alliantie komen aan bod, en ook de selectie van de partner wordt uitvoerig besproken. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijke problemen en oplossingsmechanismen en wordt het succes van Belgische allianties onderzocht.*

### Inleiding

In een context van groeiende internationalisering, stijgende concurrentiedruk, toenemende flexibiliteitseisen en snelle technologische ontwikkelingen ontstaan meer en meer samenwerkingsverbanden. Bovendien

\* Departement Toegepaste Economische Wetenschappen, K.U.Leuven.

\*\* Centrum voor Ziekenhuis- en Verplegingswetenschap, K.U.Leuven.

De auteurs zijn de twee anonieme referees zeer erkentelijk voor hun constructieve commentaren. Deze studie kwam tot stand dankzij de medewerking en financiële ondersteuning van het DWTC (SS/D1/007).