



**Twintig jaar
beleidsontwikkelingen
in de Belgische
werkloosheidsverzekering**

Lieve De Lathouwer

december 1996

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/1996/6104/08

INHOUD

Inleiding	1
1. Een verzwakking van de verzekeringsfunctie	1
2. Een beperking van de reikwijdte.....	10
2.1 Een beperking van de uitkeringsduur.....	10
2.2 Een verstrenging van de toegang tot de werkloosheidsverzekering	18
3. De functieverruiming van de werkloosheidsverzekering	19
4. Een grotere nadruk op een activerend beleid	23
5. Een verschuiving van overheidsfinanciering naar een verruimde beroepssolidariteit.....	28
6. Samenvatting en conclusies.....	31
Bibliografie	32

Inleiding

Deze bijdrage geeft een overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering over de periode 1975-1995. Hierbij wordt niet alleen aandacht besteed aan het passieve uitkeringsbeleid maar ook aan het activerend arbeidsmarktbeleid.

De Belgische werkloosheidsverzekering wordt als geen andere sector gekenmerkt door een sterk incrementeel beleid, waar wetswijzigingen elkaar zeer snel opvolgen ⁽¹⁾. Uit de beleidsanalyse van de afgelopen twintig jaren komen vijf grote ontwikkelingen naar voren: (1) een verzwakking van de verzekeringsfunctie; (2) een verstrenging van de reikwijdte (3) een functieverruiming van de werkloosheidsverzekering; (4) een grotere nadruk op een activerend beleid en (5) een grotere rol van heffingen op arbeid in de financiering. In de volgende paragrafen worden deze ontwikkelingen uitvoerig toegelicht. Een slotparagraaf geeft een samenvatting en besluit.

1. Een verzwakking van de verzekeringsfunctie

In vergelijking met de andere continentale werkloosheidsverzekeringen, wordt het Belgische stelsel sterk gekenmerkt door een zwakke doorwerking van het equivalentiebeginsel (causaliteit tussen betaalde premie en ontvangen uitkering). Anders gezegd: de relatie tussen uitkering en het verloren loon is zwak. Dit uit zich in lage vervangingsratio's (60%/55% voor samenwonenden) en in lage loongrenzen voor de uitkeringsberekening, waardoor er slechts een zwakke bovenminimale bescherming wordt gerealiseerd. In de Belgische werkloosheidsverzekering bereiken verzekerden de loongrens reeds met een loon a rato van 78% van het modale loon. In de Nederlandse, Duitse en Franse werkloosheidsverzekering liggen de loongrenzen op respectievelijk 1,5 maal, 1,7 maal en 6 maal het modale loon. De nettovervangingsratio's voor hogere lonen liggen in het Belgische stelsel dan ook gevoelig lager dan in de buurlanden (De Lathouwer, 1996a; Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995, Europese Commissie, 1995).

Reeds van bij de totstandkoming van de verplichte werkloosheidsverzekering vertrok men in 1944 sterk vanuit de filosofie van een levensminimum met lage uitkeringen maar voor een onbepaalde vergoedingsduur ⁽²⁾. Tot 1971 waren de werkloosheidsuitkeringen zelfs uitsluitend forfaitair, maar wel gedifferentieerd tussen stad en platteland (tot 1964) en tussen mannen en vrouwen. Als sociologische verklaring voor deze forfaitaire uitkeringsstructuur wordt een uitgesproken 'ouvrieristische' inslag van de Belgische werkloosheidsverzekering naar voren geschoven, met de vakbeweging als belangrijkste factor (Vanthemsche 1990 en 1994). De arbeidende bevolking werd als een relatief homogene groep gepercipieerd met een

⁽¹⁾ De werkloosheidssector is de enige sociale zekerheidssector in België die geen basiswet heeft, maar die wordt geregeld bij Koninklijke en Ministeriële besluiten. Deze zijn gemakkelijker te wijzigen dan een wet. De oorspronkelijke basisregeling voor de sector werkloosheid en arbeidsvoorziening wordt hoofdzakelijk beheerst door het KB van 20 december 1963. In 1991 werd de wet volledig herschreven in Het Nieuwe Werkloosheidsbesluit (KB 25 november 1991 en MB van 26 november 1991). Dit besluit brengt geen inhoudelijke wetswijzigingen aan, maar herschrijft de wet in functie van coherentie, duidelijkheid en vereenvoudiging.

⁽²⁾ Het Regentsbesluit van 26 mei 1945 (Handvest van het nieuwe werkloosheidsregime) vertrok van het principe dat de werkloosheidsvergoeding voor een meerderjarige 50% van het minimumloon van een ongeschoolde arbeider moest bedragen (Vanthemsche, 1994: 189).

onderlinge sterke solidariteit. Forfaitaire uitkeringen voor onbeperkte duur werden beschouwd als een uiting van deze solidariteit. Belangrijke sociale ontwikkelingen, waaronder de groeiende tertiarisering (en dus heterogeniteit) van de werknemende bevolking enerzijds en de emancipatorische druk tot afschaffing van de directe discriminatie tussen mannen en vrouwen anderzijds, zetten de legitimiteit van het forfaitaire systeem onder druk. Mede onder invloed van gunstige economische omstandigheden, leidde dit uiteindelijk tot de *hervorming van 1971* (met een overgangsfase tussen 1971 en 1973). Voor de eerste maal werden loongerelateerde uitkeringen geïntroduceerd, zij het met lage loonplafonds aan de uitkeringszijde. Het onderscheid tussen mannen en vrouwen werd opgeheven maar er werd een gezinsmodulering van de uitkeringen geïntroduceerd in twee categorieën: gezinshoofden en niet-gezinshoofden. De aanleiding tot deze wijziging waren de rechterlijke geschillen omtrent de juridische discriminatie tussen mannen en vrouwen.

Onder invloed van de crisis begin jaren '80 werd het nog relatief jonge (en zwakke) loongerelateerde karakter van de uitkeringshoogte opnieuw afgebouwd. Dit gebeurde door het verder bespelen van het instrument van de gezinsmodulering enerzijds en via een selectieve vermindering van de bovenminimale uitkeringshoogten anderzijds ⁽³⁾.

a. Gezinsmodalisering — Het hanteren van de gezinsmodalisering is een van de hoofd-instrumenten bij uitsteking van het bezuinigingsbeleid in de sector werkloosheid. De uitkeringshoogte werd steeds nadrukkelijker gekoppeld aan de gezinssituatie, met lagere uitkeringen en een scherper degressief uitkeringsverloop voor werkloze samenwonenden. In tegenstelling tot een expliciet onderzoek naar de omvang van de behoefte via een middelentoets ('feitelijke behoeften') vertrekt het instrument van de gezinsmodulering van 'veronderstelde behoeften'. Hierbij wordt slechts op forfaitaire wijze rekening gehouden met de aanwezige middelen door categoriale differentiatie ten voordele van werklozen die uitsluitend moeten leven van werkloosheidsuitkeringen en ten nadele van werklozen die leven in gezinnen met andere gezinsinkomens. In een gezinsgemoduleerd stelsel blijven uitkeringen voor samenwonende werklozen een individueel recht, maar op een laag niveau.

In het raam van het "crisisbeleid", werd in april 1981 de reeds bestaande tweedeling (gezinshoofden/niet-gezinshoofden) verder verfijnd door een driedeling. De categorie gezinshoofden bleef behouden maar de categorie niet-gezinshoofden werd verder opgesplitst in alleenstaanden enerzijds en samenwonenden anderzijds. Het is deze laatste categorie die bij langdurige werkloosheid voortaan aanzienlijk lagere (zelfs forfaitaire) uitkeringen krijgt. Ook bij schoolverlaters werden de uitkeringen, naast leeftijd, gekoppeld aan de gezinssituatie, waarbij (jonge) alleenstaande en samenwonende schoolverlaters aanzienlijk lagere wachttuitkeringen ontvangen (zelfs lager dan de bijstandsminima). De daaropvolgende bezuinigingsrondes van de jaren '80 zette deze ingezette piste verder. De maatregelen van 1986 (KB van 8 augustus 1986) reduceren enerzijds de bovenminimale uitkeringen van samenwonenden bij aanvang van de werkloosheid van 60 naar 55% en anderzijds werd het uitkeringsverloop voor samenwonenden sterker degressief gemaakt. Na de initiële periode van 1 jaar werd de tweede werkloosheidsperiode (met vervangingsratio à ratio van 35%) beperkt van 1 jaar naar 6 maanden (maar verlengbaar met 3 maanden per jaar arbeidsverleden). Het

⁽³⁾ Lineaire besparingen op de werkloosheidsuitkeringen waren veelal afwezig, behoudens de ingrepen in de berekeningswijze van de werkloosheidsuitkeringen in 1982. Daar waar het dagloon op basis van dewelke de werkloosheidsuitkering wordt berekend normaliter werd berekend als 1/25ste van een maandloon (in de werkloosheidsverzekering wordt nog steeds gewerkt met een zes-dagenweek) wordt sinds 1982 1/26ste gehanteerd, wat neerkomt op een korting van de werkloosheidsvergoeding van 3,8% op maandbasis.

‘globaal plan’ van de regering Dehaene legt in december 1993 een verdere beperking op aan de tweede vergoedingsperiode voor samenwonenden, met name een inkorting van 6 maanden naar 3 maanden.

De sterke gezinsmodulering in het Belgische werkloosheidsstelsel is meermalen ter discussie gesteld omdat ze indruist tegen het gelijkheidsbeginsel tussen mannen en vrouwen, zoals geregeld in de derde EG-richtlijn (richtlijn 79/7/EEG d.d. 19 december 1978). Vanuit feministische-emancipatorische hoek is hier geregeld protest op gekomen, waarbij gepleit wordt voor een individueel, niet aan de gezinstoestand gekoppeld, uitkeringsrecht (voor een overzicht zie Deneve, 1994: 86-91; Schell en Pieters, 1989: 209). Om geen veroordeling op te lopen wegens 'indirecte discriminatie', zoals oorspronkelijk aanhangig gemaakt door het 'Comité de Liasons des femmes' bij het Europees Hof van Justitie in 1982, introduceerde de Belgische wetgever samen met de maatregelen van 1986 een '*gezinsneutrale*' terminologie en werd de notitie 'gezinshoofd' vervangen door *basisbedragen met toeslagen* (aanpassingstoelagen bij kortdurige werkloosheid, toeslagen voor verlies enig inkomen en toeslagen voor gezinslast) zonder daarbij in essentie iets te wijzigen aan de gezinsgemoduleerde uitkeringsstructuur. Het Europees Hof verwierp in het arrest van 7 mei 1991, in navolging van andere vergelijkbare rechtszaken (o.a. het arrest Teulings voor Nederland, zie Sjerps, 1988: 308, ev.) de aanklacht tegen de Belgische staat inzake gezinsmodalisering in de werkloosheids- (en ziekte- en invaliditeits)verzekering verworpen. Het Hof oordeelde dat een indirect verschillende behandeling van vrouwen en mannen geen door de derde richtlijn verboden discriminatie oplevert, indien deze verschillende behandeling nodig is om een minimum gezinsinkomen te waarborgen. Wat het Hof eigenlijk zegt is dat de Belgische werkloosheidsuitkeringen zo laag zijn dat zij slechts een sociaal minimum garanderen. Daarom mag rekening gehouden worden met de gezinstoestand en de bepaling van de uitkeringsbedragen (Put, 1996: 839).

b. Selectieve verlagingen van de uitkeringen — Het accent op een minimale inkomenswaarborging en gezinsmodulering blijkt ook uit het gevoerde *koppelingsbeleid* ten aanzien van de indexering van de sociale uitkeringen. Begin jaren '70 kenden de werkloosheidsuitkeringen een sterk opwaartse reële ontwikkeling, ondermeer door de instelling van een indexeringsmechanisme aan de prijzen (1971) en van welvaartscoëfficiënten (1974), die moesten zorgen dat de uitkeringen ook de algemene welvaartsontwikkeling, weerspiegeld in de lonen, bleven volgen. Vanaf de tweede helft van de jaren '70 werd al vlug eerst de automatische loonindexering uitgeschakeld en werd overgeschakeld naar forfaitaire in plaats van procentuele verhogingen of tot het toekennen van procentuele verhogingen beperkt tot de laagste uitkeringsgroepen. Vervolgens werd in het begin van de jaren '80 ook de prijsindexering afgezwakt. Eerst (1982) werd het indexmechanisme gemanipuleerd door het maandindexcijfer te vervangen door de uitgevlakte index (indexcijfer van de vier laatste maanden). Vervolgens werd meer drastisch ingegrepen door de zgn. indexsprongen van 1984, 1985 en 1986 waarbij telkens een indexsprong werd overgeslagen. De opbrengst van de indexsprongen werd aangewend ter financiering van de werkloosheidsverzekering (zie verder onder financiering). Deze gedeeltelijke niet-indexering gebeurde zowel voor de bovenminimale als de minimale uitkeringen in de verzekeringen, alsook voor de lonen. De laagste bijstandsuitkeringen daarentegen bleven gespaard van inleveringen, zij kregen zelfs meermalen koopkrachtverhogingen. Bovendien werd voor gezinnen met kinderlasten de gewaarborgde kinderbijslagen systematisch opgetrokken. Waar aanvankelijk het niveau lager lag dan de algemene kinderbijslag voor werknemers (met name voor het eerste kind op het niveau van zelfstandigen) werd het in 1985 opgetrokken tot die

van de werknemersregeling en in 1987 verder verhoogd tot het niveau van de verhoogde kinderbijslagen voor werklozen met gezinslast. Ook bij de meest recente ingrepen in het indexeringsmechanisme via de instelling van de 'gezondheidsindex' (globaal plan, december 1993), waardoor prijsstijgingen van sommige producten niet meer opgenomen worden in de index, kregen bijstandsuitkeringen, maar ook de minima in de werkloosheid en invaliditeit, compenserende verhogingen.

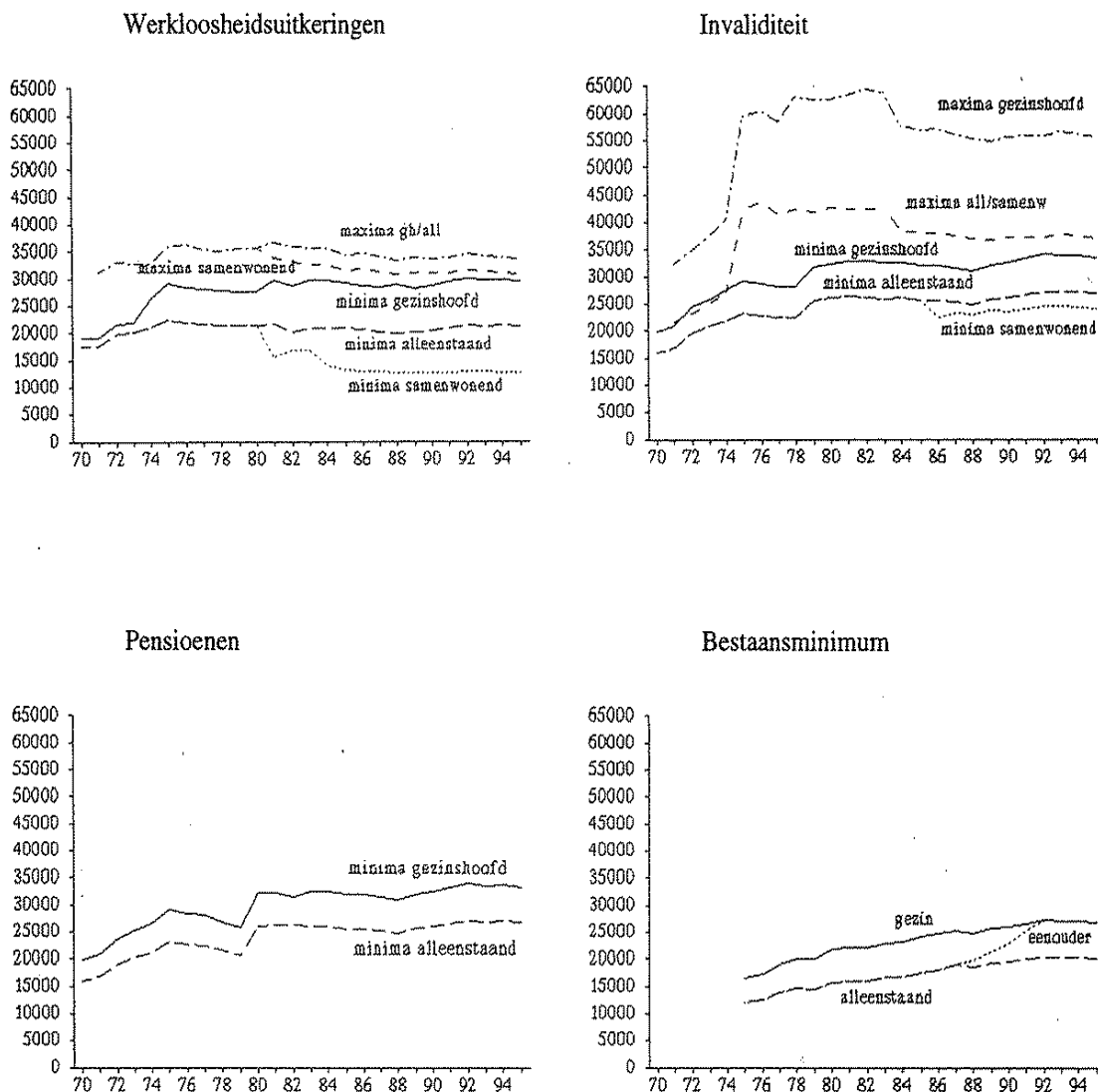
We besluiten dat het indexeringsbeleid van de uitkeringen aldus selectief gebeurde. De ontkoppeling werd in eerste instantie gedragen door de hogere (bovenminimale) uitkeringen, terwijl de achterstand voor de allerlaagste inkomensgroepen en in het bijzonder voor gezinnen met bijzondere (gezins)lasten beperkt werd door een selectief beleid van inhaalpremies en compenserende maatregelen.

c. De effecten van het uitkeringsbeleid op de reële en relatieve uitkeringsniveaus — De resultaten van 20 jaar uitkeringsbeleid voor de uitkeringsniveaus in de werkloosheidssector kunnen afgelezen worden in grafieken 1 en 2. Ter vergelijking worden de uitkeringsniveaus in de andere sociale zekerheidssectoren gepresenteerd.

De *koopkrachtontwikkelingen* van de uitkeringen worden gepresenteerd in grafiek 1. Over de globale periode 1975-1995 verloren de maximale uitkeringen continu aan reële koopkracht: de maxima voor werklozen met gezinslast en voor kortdurig werkloze alleenstaanden verloren -7%; die voor samenwonenden -14% (ter vergelijking voor de invaliditeitsuitkeringen -12% voor alleenstaanden en samenwonenden en eveneens -7% voor gezinshoofden). De minimale uitkeringen voor werklozen met gezinslast konden over diezelfde periode hun reële koopkracht behouden, maar van een reële verbetering was nauwelijks sprake (+1,1%). Dit was wel het geval voor de minima in de sociale zekerheidssectoren pensioenen en invaliditeit (+14% voor gezinshoofden en alleenstaanden). Werkloze alleenstaanden zagen daarentegen hun koopkracht dalen (-6%). De sterke gezinsmodalisering voor samenwonenden heeft voor deze categorie geleid tot de sterkste koopkrachtdaling (-44% voor langdurige werkloze samenwonenden).

Vergeleken met de sociale verzekeringen is het selectieve beleid echter het voordeligst geweest voor de allerlaagste uitkeringen, met name de bijstandsminima. Vertrekkende van een laag niveau in 1975 is het bestaansminimum in de periode 1975-1995 gestegen met 63% voor gezinshoofden; met 68% voor alleenstaanden en zelfs met 124% voor eenoudergezinnen. Zelfs in de zwaarste crisisjaren 1981-1989 kenden de bijstandsuitkeringen nog een continue koopkrachtverbetering (+12% voor echtparen en +17% voor alleenstaanden), terwijl de minima in de sociale verzekeringen niet langer waarde vast bleken (een koopkrachtverlies van 3% voor personen met gezinslast zowel in werkloosheid als in de andere sectoren en van 8% voor werkloze alleenstaanden). Bovendien werd er vanaf 1988 een sterke verbetering gerealiseerd voor eenoudergezinnen op bijstandsniveau, door hun uitkeringen systematisch te verhogen tot aan het gezinsbedrag, waardoor er tussen 1988 en 1995 een reële toename plaatsvond met 34%.

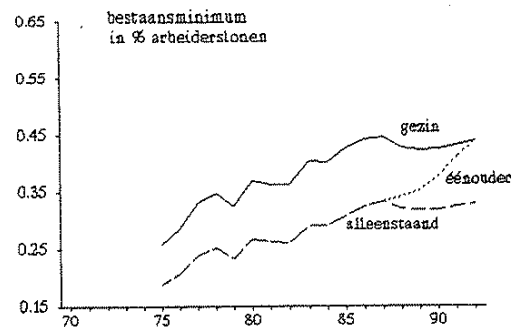
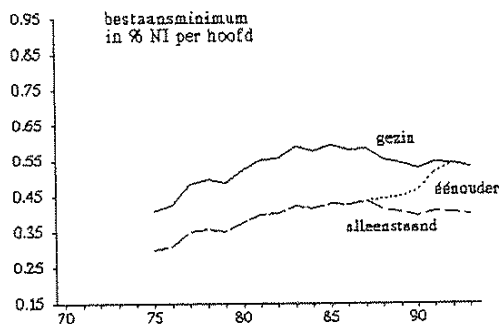
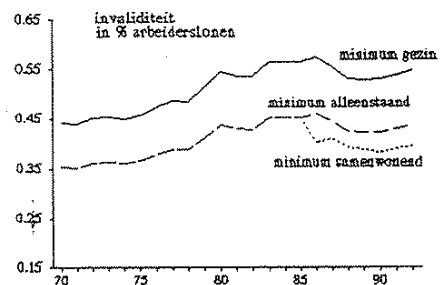
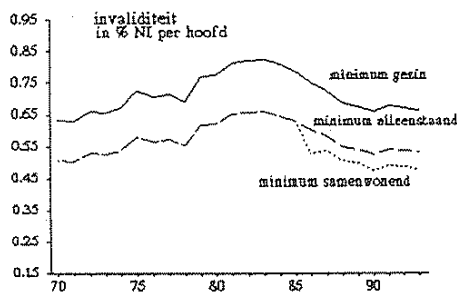
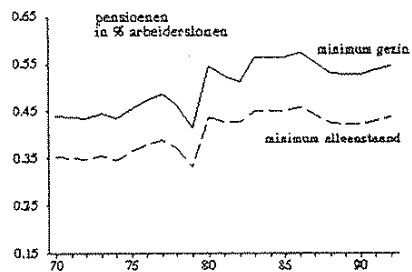
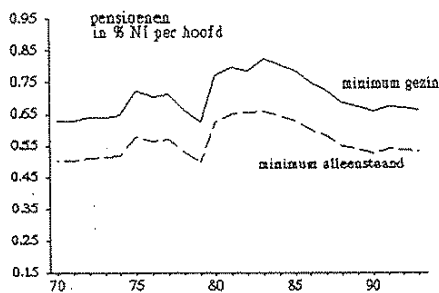
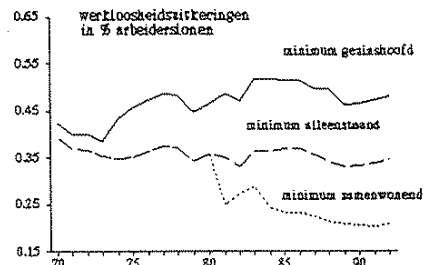
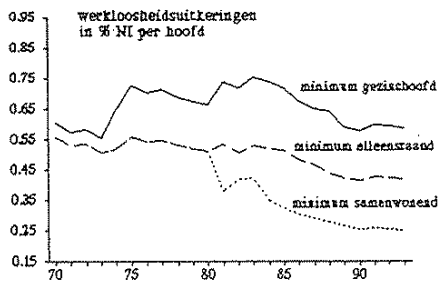
Grafiek 1: De evolutie van de minimum- en maximumuitkeringen ⁽⁴⁾ in de sociale verzekeringen en de bijstandsminima in reële prijzen, België, 1970-1995.



Bron: Eigen bewerkingen.

⁽⁴⁾ In de grafiek werden geen maximumpensioenen weergegeven, omdat de berekeningswijze van de maxima voor deze sector gecompliceerder is dan voor de andere sectoren. Bij pensioenen worden er in de wet immers geen maximumuitkeringen als zodanig vastgelegd, omdat in tegenstelling tot werkloosheid of invaliditeit het pensioen niet berekend wordt op het laatst verdiende loon, maar functie is van de brutolonen over het volledig aantal loopbaan jaren (45 voor mannen, 40 voor vrouwen). Voor iemand met een volledige loopbaan is de berekeningsbasis het gemiddelde van de verdiende lonen. Pensioenen aan het gezinsbedrag (partner geen of zeer lage inkomsten) bedragen 75% van deze basis, voor alleenstaanden 60%. De in aan te merken lonen per loopbaanjaar worden beperkt tot een maximumloongrens, waardoor er in feite een maximumpensioen bestaat. Bij benadering bedraagt dit in 1995 ongeveer 58.000 BEF per maand (bruto) voor een gezin en ongeveer 46.000 BEF voor een alleenstaande.

Grafiek 2: De evolutie van de minimumuitkeringen in de sociale verzekeringen en in de bijstand, in % van het NI/Hoofd en in % van gemiddelde arbeiderslonen in de industrie, België, 1970-1993.



Bron: Eigen bewerkingen.

Ondanks het koopkrachtbehoud in de werkloosheid voor werklozen met gezinslast (en de koopkrachtverbeteringen voor de minima in de andere sectoren) zijn de minima er echter niet in geslaagd om de *algemene welvaartsontwikkeling* te volgen. Dit blijkt uit grafiek 2 waar twee welvaartsindicatoren worden gehanteerd: de minimale uitkeringen in de werkloosheid en in andere sectoren gerelateerd aan het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking enerzijds en aan het gemiddelde loon voor (mannelijke) arbeiders in de industrie anderzijds ⁽⁵⁾.

In verhouding tot het *nationaal inkomen per hoofd (NI)* zijn sinds 1983 alle minimale uitkeringen in de sociale zekerheid continu (behoudens 1991) gedaald, voor de bijstandsuitkeringen trad de daling maar vanaf 1987 in en bovendien was ze aanzienlijk minder dan in de sociale verzekeringen. We besluiten dat ondanks het selectief besparingsbeleid de minimumuitkeringen, inzonderheid in de werkloosheidsverzekering, de algemene stijging van de welvaart niet hebben gevolgd. In verhouding tot de *lonen* echter is er een grotere stabiliteit op te merken. Niettemin zijn ook sinds 1985 de minima, in het bijzonder in de sector werkloosheid, achtergebleven bij de lonen. Wel is er sinds 1990 een kentering zichtbaar en stijgen de uitkeringen sneller dan de lonen.

Tenslotte hanteren we een derde indicator, met name de relatieve *EG-armoedelij*n, die 50% van het gemiddeld netto-equivalent huishoudinkomen bedraagt op basis van steekproefgegevens. Deze geeft de netto-inkomensontwikkeling weer van het totale (gestandaardiseerde) gezinsinkomen van Belgische huishoudens, weliswaar voor een kortere periode (1985-1992) dan de twee vorig gehanteerde indicatoren. Deze indicator leert dat voor de periode 1985-1992 alle minimumuitkeringen in de sociale verzekeringen, inzonderheid voor gezinnen met gezinslasten, verder achterop zijn gebleven bij de evolutie van deze armoedenorm (tabel 1). De bijstandsuitkeringen daarentegen evolueerden sneller, maar blijven niettemin nog gevoelig onder de armoedegrens (behoudens voor eenoudergezinnen), net zoals de minima voor werkloze koppels met en zonder kinderen.

(5) Beide indicatoren hebben hun nadelen, die voor ogen moeten worden gehouden bij interpretatie van de berekende ratio's. Het Nationaal inkomen per hoofd is slechts in beperkte mate een geldige indicator doordat het zowel arbeidsinkomens, sociale uitkeringen en inkomens uit vermogen omvat. De aandelen van deze factoren zijn niet constant geweest over de tijd. Dit impliceert dat, wanneer het aandeel van de niet-arbeidsinkomens in het NI sterk toeneemt, dit ceteris paribus zal leiden tot een daling van de ratio's. Vanaf halfweg de jaren '80 is inderdaad de groei van inkomens uit vermogen zeer sterk geweest (80-85 +11,2%) terwijl in diezelfde periode de (bruto) lonen en wedden zelfs een negatieve groei kenden (-2,3%). Zo was in 1985 het aandeel van vermogen in het totale volume van de beschikbare gezinsinkomens nog maar 7,9% (tegenover 61,6% van de bruto arbeidsinkomens) terwijl in 1993 dit vermogensaandeel reeds was opgelopen tot 17% (tegenover 51,6% van de arbeidsinkomens) (Planbureau, Economische Vooruitzichten 1994-1998: 10). Het gemiddelde loon van mannelijke industriearbeiders heeft bovenstaand probleem van wisselende aandelen niet. Anderzijds is deze indicator steeds minder representatief voor de welvaartsituatie van de gehele bevolking, vooral omdat de welvaart van gezinnen in toenemende mate bepaald wordt door het tweeverdienerschap (twee inkomens per gezin). Er weze opgemerkt dat het hier om een brutoloonontwikkeling gaat. Door wijzigingen in premieheffing en belastingen kan de netto loonontwikkeling hiervan afwijken.

Tabel 1: Evolutie van de verhouding van de minima in een aantal takken van de sociale zekerheid en in de bijstand tot de EG-norm, België, 1985-1992.

	1985	1992
werkloosheid koppel	99	91
werkloosheid koppel met 1 kind	94	80
werkloosheid eenoudergezin met 1 kind	125	117
werkloosheid alleenstaande	112	110
pensioen koppel	113	101
pensioen alleenstaande	153	137
bijstand koppel	85	82
bijstand koppel 1 kind	68	73
bijstand koppel eenoudergezin met 1 kind	77	111
bijstand alleenstaande	104	105

Bron: Eigen bewerkingen.

Het selectieve besparingsbeleid ten voordele van de minimumuitkeringen, inzonderheid voor gezinnen met gezinslast en ten nadele van de bovenminimale uitkeringen heeft twee belangrijke gevolgen gehad die worden voorgesteld in tabel 2. *Ten eerste* groeien in de sociale verzekeringen de minimale en de maximale uitkeringen naar elkaar toe. De geringe spanning is het meest uitgesproken in de tak werkloosheid. Voor kortdurig werkloze alleenstaanden en voor de andere takken van de sociale zekerheid blijft de spanning iets groter. *Ten tweede* heeft het selectieve beleid ten voordele van de allerlaagste bijstandsuitkeringen geleid tot een verkleining van de afstand tussen de minima in de sociale verzekeringen en de bijstand. Het allerlaagste vangnet werd aldus geleidelijk opgetrokken in de richting van de minima in de sociale verzekeringen. Deze evolutie was het sterkst in de werkloosheidssector.

Tabel 2: De evolutie van de spanning tussen een aantal maximumuitkeringen in verhouding tot de minimumuitkeringen in de sociale verzekeringen en de spanning tussen minima in de verzekeringen en de bijstand, België 1975-1995.

	1975	1980	1985	1990	1991	1994	1995
Spanning maxima-minima							
<i>werkloosheid</i>							
- gezinslast	1,24	1,29	1,18	1,18	1,15	1,15	1,14
- alleenstaande (< 1 jaar werkloos)	1,61	1,67	1,65	1,65	1,61	1,61	1,59
<i>Invaliditeit (ZIV)</i>							
- werknemer personen ten laste	2,04	1,93	1,78	1,71	1,68	1,68	1,65
- werknemers zonder personen ten laste	1,81	1,64	1,48	1,43	1,40	1,40	1,38
Spanning minima verzekeringen-bijstand							
<i>min. rustpensioen-gewaarborgd inkomen</i>							
<i>bejaarden</i>							
- echtpaar	1,77	1,47	1,32	1,25	1,25	1,25	1,24
- alleenstaande	1,95	1,65	1,47	1,33	1,33	1,33	1,33
<i>Minimum werkloosheid-bestaansminimum</i>							
- echtpaar	1,77	1,26	1,21	1,10	1,10	1,10	1,10
- alleenstaand	1,95	1,35	1,20	1,05	1,05	1,05	1,05

Bron: Eigen berekeningen.

d. *De inkomensgevolgen van het besparingsbeleid in de werkloosheidsverzekering* — De empirische evaluatie van de verdelingswerking van de werkloosheidsverzekering leert dat het stelsel voor de globale werkloze uitkeringsgerechtigde populatie relatief doelmatig werkt (9% is arm vergeleken met 6% voor de globale bevolking en 92% van de armoede wordt gereduceerd door inzet van werkloosheidstransfers). Het aanhoudend besparingsbeleid heeft niet geleid tot een toename van de armoede onder werklozen of van de globale armoede, noch heeft het geleid tot een groeiende kloof tussen werklozen en werkenden (de dualiseringsthese). De voornaamste verklaring is gelegen in het toenemend tweeverdienerschap enerzijds en in het selectieve matigingsbeleid anderzijds. De werkloosheidsuitkering werd in de crisisjaren in toenemende mate een aanvullend inkomen, waardoor het matigingsbeleid, dat zich juist in hoofdzaak heeft gericht op de werkloze samenwonenden, werd opgevangen door het tweede inkomen in het gezin. In deze sociale samenstelling van de werkloosheid ligt meteen ook een nieuwe scheidingslijn besloten, met name een grote ongelijkheid tussen werklozen die uitsluitend van een werkloosheidsuitkering moeten leven (40% is arm) en werklozen die de uitkering cumuleren met andere gezinsinkomens (slechts 4% is arm). Als in geen enkele andere sector van de sociale zekerheid wordt in de werkloosheidsverzekering het risico van het eenverdienerschap zeer inadequaat beschermd (De Lathouwer, 1996). Het grote risico van het eenverdienerschap, reflecteert de algemene noodzaak van een dubbel inkomen, dat in het tweeverdienerstijdperk de algemene welvaartsnorm is geworden (voor een globale doelmatigheidsanalyse Cantillon, e.a., 1994a, zie ook Cantillon en Andries 1994b). Mede om deze reden slaagt het selectieve matigingsbeleid in de werkloosheidsverzekering ten voordele van eeninkomensgezinnen en ten nadele van meerinkomensgezinnen er niet in om de doelmatigheidswerking van de allerlaagste inkomensgroepen te verbeteren en het hoge armoederisico van eeninkomensgezinnen terug te dringen.

Tabel 3: Welvaart en bestaansonzekerheid bij werkloze uitkeringsgerechtigde huishoudens, vergeleken met huishoudens zonder vervangingsinkomen en met de totale bevolking, 1985-1992.

	1985	1992	verschil 1985-1992
<i>Huishoudens met een werkloze uitkeringsgerechtigde</i>			
% huishoudens met een werkloosheidsuitkering (*)	8,1	11,4	
gemiddelde werkloosheidsuitkering	17.700	15.100	-14,7
gemiddeld beschikbaar (equivalent) huishoudinkomen	44.690	53.630	+20,0
<i>% bestaansonzekerheid (EG-norm)</i>			
alle werklozen	12,0	9,4	
uitsluitend werkloosheidsuitkering	38,9	39,6	
werkloosheidsuitkering + andere inkomensbronnen	3,7	4,3	
percentage armoede gereduceerd (effectiviteit)	92,4	91,8	
<i>Huishoudens zonder vervangingsinkomen</i>			
gemiddeld beschikbaar (equivalent) huishoudinkomen	59.860	69.700	+16,4
% bestaansonzeker	3,7	4,3	
<i>Totale bevolking</i>			
gemiddeld beschikbaar (equivalent)	53.820	61.730	+14,7
% bestaansonzeker			

(*) in % van actieve bevolking (gedefinieerd als niet-schoolgaande bevolking jonger dan 60 jaar (vrouwen) -65 jaar (mannen) inclusief; deeltijds werklozen en loopbaanonderbreking; exclusief brugpensioenen.

2. Een beperking van de reikwijdte

Vanaf het eind van de jaren '80 worden steeds meer de grenzen bereikt van besparingen via verdere verlagingen van het uitkeringsniveau, en dit vooral vanwege de politieke grenzen aan een verdere afbouw van de verzekeringsfunctie. Indien de voordelen voor de bijdragende middenklasse té gering worden komt de financiering in het gedrang en wordt de verplichte solidariteit zelf op de helling gezet (De Lathouwer en Andries, 1996). De nadruk komt meer te liggen op een *volumebeleid*, waarbij in een eerste beweging vooral maatregelen werden genomen om de uitstroom te bevorderen, terwijl recenter ook de instroom werd beperkt.

2.1 Een beperking van de uitkeringsduur

De belangrijkste maatregel ten aanzien van *de uitstroom* is een verstrenging van de uitkeringsduur via het *schorsingsbeleid*. Er worden hierbij twee instrumenten gehanteerd. Enerzijds art.80, waardoor langdurig werkloze samenwonenden voor onbepaalde duur hun uitkering kunnen verliezen. Anderzijds een sanctiebeleid waardoor werklozen wegens vrijwillige werkloosheid en fraude gesanctioneerd worden door een veelal tijdelijke schorsing van hun uitkering.

a. Het schorsingsbeleid bij langdurige werkloosheid — De comparatieve analyse leert dat het Belgische werkloosheidsstelsel zich in de eerste plaats onderscheidt van de andere landen door haar quasi onbeperkt duurkarakter, waardoor ze uitkeringen geeft voor lange duur aan veel werklozen maar op een significant lager uitkeringsniveau (De Lathouwer, 1996a). Het restrictiever gevoerd schorsingsbeleid op basis van art.80 betekent evenwel een de facto duurbepanking van uitkeringsrechten voor langdurig werkloze samenwonenden. Dit artikel bepaalt dat werklozen die kunnen terugvallen op voldoende andere gezinsinkomens (de zgn. samenwonenden) kunnen geschorst worden van hun uitkeringsrechten indien zij 1.5 maal de gemiddelde werkloosheidsduur overschrijden rekening houdend met leeftijd, geslacht en regio.

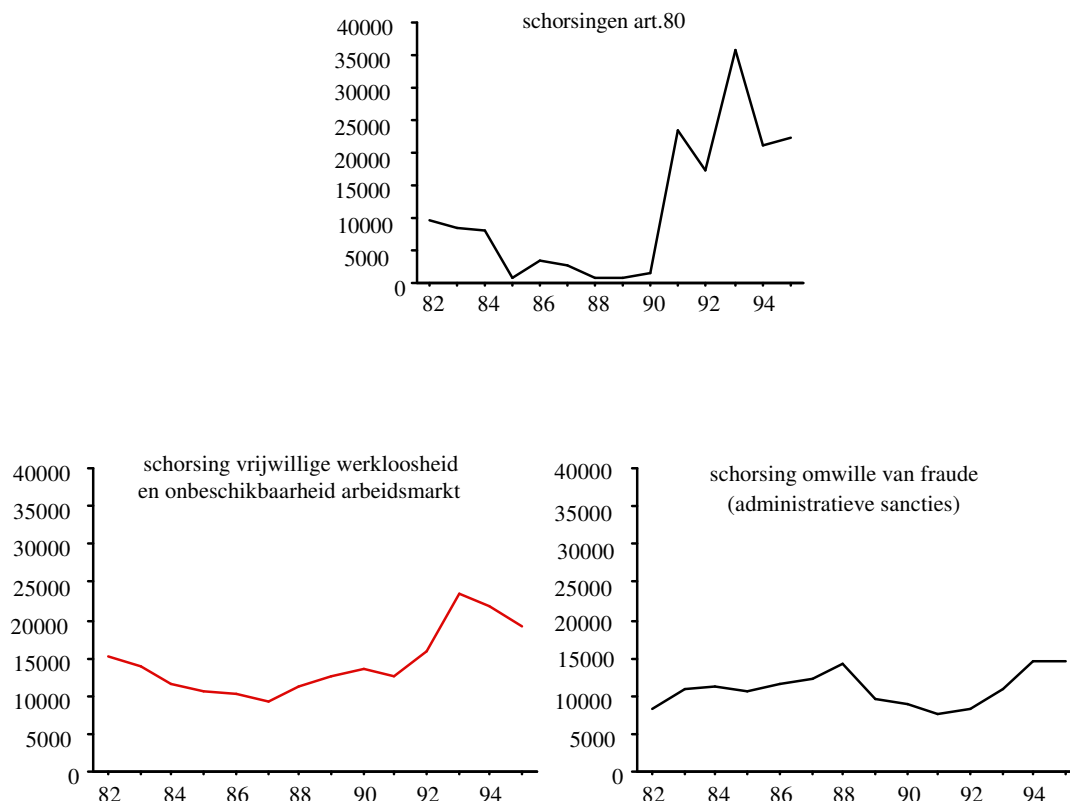
Het schorsingsbeleid bij langdurige werkloosheid kende snel opeenvolgende wetswijzigingen. In het begin van de jaren '80 was het aanvankelijke art. 143 (dat reeds in het KB van 20 december 1963 zat ingebouwd) van toepassing op alle gezinscategorieën met grote discretionaire bevoegdheid voor de RVA inspecteur. In 1986 werden vastere criteria (gemiddelde werkloosheidsduur per leeftijdscategorie en per geslacht) in de reglementering aangebracht, zodat de mogelijkheid tot willekeur werd uitgesloten. De eerste sanctie werd aanvankelijk ook beperkt tot 52 weken. In 1987 werd dan de basis gelegd voor de huidige wetgeving. De schorsing bij langdurige werkloosheid werd beperkt tot de groep van werkloze samenwonenden; er werd een gezinsinkomensgrens ingevoerd onder dewelke men niet geschorst kon worden (netto belastbaar inkomen van 600.000 BEF/jaar, verhoogd met 24.000 BEF/persoon ten laste, niet geïndexeerd) en de schorsing gold voortaan voor onbepaalde duur. Via dit nieuwe schorsingsartikel werd zo voor het eerst de feitelijke inkomenssituatie in het uitkeringsregime voor samenwonenden in rekening gebracht, in tegenstelling tot het instrument van gezinsmodulering dat enkel werkt op basis van veronderstelde behoeften. Het KB van november 1991, dat de werkloosheidsreglementering herschrijft in functie van duidelijker taalgebruik, wijzigt enkel de benaming van art.143 naar art. 80.

Het schorsingsbeleid ten aanzien van langdurige werkloze samenwonenden wordt gekenmerkt door twee ontwikkelingen. *Ten eerste* werd het toepassingsgebied systematisch verruimd tot meer werkloosheidsstatuten. Zo werd in juni 1990 de categorie 'deeltijds werklozen om aan de werkloosheid te ontsnappen' voor het eerst onderworpen aan art. 143. In 1993 werd in uitvoering van het 'globaal plan' (KB van 27 december 1993) het schorsingsbeleid uitgebreid naar samenwonende schoolverlaters en naar werklozen die vrijgesteld zijn omwille van familiale en sociale redenen. De aanvankelijk in het globaal plan voorziene automatische schorsing voor samenwonende schoolverlaters na 2 jaar werkloosheid werd uiteindelijk niet weerhouden en is in feite nooit in uitvoering geweest. Met de vervanging van de vroegere regeling 'onvrijwillig deeltijdsen' door het nieuwe statuut voor deeltijds werklozen met behoud van rechten (zie verder) werden sinds juni 1993 deeltijdsen in dit statuut uitdrukkelijk vrijgesteld van schorsing. *Ten tweede* legde de berekeningswijze voor het criterium werkloosheidsduur een voortdurende verstrenging op. Dit gebeurde een eerste maal in juni 1990. In juni 1992 werd voor deeltijds werklozen een bijkomende verstrenging toegepast. Terwijl bij deeltijdsen aanvankelijk enkel de halve werkloosheidsdagen in aanmerking werden genomen voor de berekeningswijze van het criterium werkloosheidsduur werd voortaan een hele dag aangerekend. De laatste wetswijziging, ingegaan per 1 januari 1996 (KB van 22.11.1995) grijpt opnieuw in de berekening van de werkloosheidsduur in. Het gehanteerde criterium van de gemiddelde werkloosheidsduur, die als 'abnormaal' wordt beschouwd, wordt verstrengd van het dubbele naar 1,5 maal de gemiddelde werkloosheidsduur. Als compensatie voor deze verstrenging wordt de inkomensgrens bij art. 80 voortaan geïndexeerd. Bovendien werd de tweede inkomensgrens, die bepaalt wanneer de geschorste opnieuw uitkeringsgerechtigd kan worden, verhoogd van 480.000 BEF netto belastbaar jaarinkomen naar 500.000 BEF. *Tenslotte* kenmerkt het beleid zich ook door een versnelling van de procedures tot schorsing. De schorsing gaat effectief in op voorziene datum en het in beroep gaan werkt niet langer opschortend. De werkloze verliest zijn uitkering maar krijgt deze met terugwerkende kracht terugbetaald indien hij in het gelijk wordt gesteld (Holvoet, 1996). Naast de expliciete beleidsingrepen, die het criterium werkloosheidsduur verstrengen, moet ook vermeld worden dat het niet regelmatig opnieuw berekenen van de gemiddelde regionale werkloosheidsduur (naar analogie met een indexering) ook implicaties heeft voor het schorsingsbeleid. Wanneer de langdurige werkloosheid toeneemt betekent een bevrozing van het werkloosheidscriterium een verdere verstrenging. Anderzijds heeft het schorsingsbeleid zelf een invloed op de geregistreerde langdurige werkloosheid. Hoe meer langdurigen worden geschorst, hoe minder zichtbare langdurige werkloosheid en hoe sneller werkloze samenwonenden geschorst zullen worden.

De verruiming en de strengere toepassing van art. 80 weerspiegelt zich in een stijgend aantal uitsluitingen van 807 schorsingen in 1985 over 17.245 in 1992 naar een hoogtepunt van 36.000 in 1993 (zie grafiek 3). De hoogtepunten in 1991 en 1993 laten duidelijk het effect zien van de uitbreiding van art.80 naar meerdere werkloosheidsstatuten. Vanaf 1994 daalt het aantal tot 21.230 en voor 1995 is er eerder sprake van stabiliteit (+5% tegenover 1994, ofwel 22.274 geschorsten). De groep geschorsten bestaat in 1995 uit 49% volledig uitkeringsgerechtigden, 34% onvrijwillig deeltijdsen, 15% schoolverlaters en 2% vrijstellingen om familiale redenen. De schorsingen op basis van art. 80 situeren zich voor meer dan 90% bij vrouwen. Mede ten gevolge van het verstrengd werkloosheidsduurcriterium telt men tot en met oktober 1996 al 28.272 schorsingen op basis van art.80, ofwel reeds 6000 meer dan over heel 1995 (schriftelijke opvraging RVA). Sinds de werking van de huidige regeling werden er over de periode 1987 - oktober 1996 in totaal 154.220 langdurige werklozen geschorst.

Hoewel de vakbeweging zich tot de dag van vandaag blijft verzetten tegen een beperking van de uitkeringsduur, betekent het schorsingsbeleid op basis van art. 80 een geleidelijke feitelijke beperking van de uitkeringsduur voor werklozen die over andere gezinsinkomens beschikken. Door deze ontwikkeling vindt er voor werkloze partners een convergerende trend plaats in de richting van de andere bestaande Europese werkloosheidsverzekeringen (zie De Lathouwer, 1996b).

Grafiek 3: Evolutie van het aantal schorsingen in de werkloosheidsverzekering naar aard van de schorsing, België 1982-1995.



Bron: RVA Jaarverslagen.

Er blijven niettemin nog fundamentele verschillen bestaan ten aanzien van een duurbepanking zoals die in de werkloosheidsstelsels van de meeste andere landen bestaat. *Ten eerste* heeft de duurbepanking enkel betrekking op samenwonenden, terwijl alleenstaanden en werklozen met gezinslast onbeperkte rechten genieten onder de werkloosheidsverzekering. *Ten tweede* gelden er relatief hoge inkomensgrenzen vanaf dewelke de samenwonende werkloze uitgesloten kan worden van het recht. Wanneer we de inkomensgrens van 600.000 netto belastbaar gezinsinkomen (exclusief werkloosheidsuitkering) omrekenen naar een netto maandelijks gezinsinkomen kan een samenwonende werkloze (met 2 kinderen) de werkloosheidsuitkering behouden tot en met een netto-gezinsinkomen van om en bij 59.000 BEF per maand (nu inclusief de werkloosheidsuitkering). Samen met de kinderbijslag betekent dit minimaal een inkomen van 66.000 BEF/maand, waardoor deze gezinnen gevoelig boven de ruimere

bestaansonzekerheidsgrens uitkomen (cf. 54.000 BEF volgens de sociale levensminima van het CSB). *Ten derde* was de maximale uitkeringsduur tot 1996 zeer lang; vanaf 1996 werd de maximale duur met een vierde verminderd. Bovendien kan de maximale uitkeringsduur regionaal variëren, uitgaande van regionale ongelijkheden op de arbeidsmarkt. Dit is een kenmerk dat in geen enkel ander West-Europees land voorkomt. De langste uitkeringsduur voor jongere vrouwen komt voor in Hasselt en bedraagt na de verstrenging nog 6 (<36 jaar) en 7 jaar (36-46 jaar); voor oudere vrouwen is Bergen koploper. Voor mannen is de maximale uitkeringsduur het langst in Bergen en deze varieert tussen een ruime 3 (jonger dan 36 en 36-46 jaar) en 5 jaar (+46 jaar) ⁽⁶⁾. *Ten vierde* blijft de geschorste werkloze verzekerd gedurende de schorsing. De rechten zijn hernieuwbaar op basis van een soepelere referentie-eis nl. men moet enkel voldoen aan de eis voor de laagste leeftijdsklasse (dit is thans 1 jaar), op basis van een gewijzigde gezinstoestand (wanneer de werkloze gezinshoofd of alleenstaand wordt) of op basis van een gewijzigde inkomenstoestand (nl. wanneer het gezinsinkomen daalt beneden de 500.000 BEF netto belastbaar inkomen). Tenslotte kan de geschorste in beroep gaan tegen zijn schorsing (bij de Nationale Administratieve Commissie), niet enkel op basis van een inkomenscriterium, maar ook wanneer uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen om werk te vinden, of een zeer beperkte arbeidsgeschiktheid, kan worden aangetoond.

Deze specifieke bepalingen getuigen nog steeds van een grote terughoudendheid ten aanzien van een formele duurbepanking van de uitkeringsrechten. De onderliggende filosofie in het Belgische stelsel gaat ervan uit dat iedere werkzoekende die geen werk heeft in principe recht moet hebben op een uitkering. Gegeven de veranderde economische (toenemende structurele werkloosheid) en socio-demografische context (toenemend tweeverdienerschap) leidt dit uitgangspunt evenwel tot *essentiële knelpunten*. Bij een achterblijvend jobaanbod en bij een groot volume aan (langdurige) uitkeringstrekkers wordt controle op oneigenlijk gebruik en misbruik zeer moeilijk, waardoor de legitimiteit en de billijkheid van het stelsel onder druk komt te staan. Ten tweede stelt zich een verdelingsprobleem. Door het tweeverdienersprofiel van de werklozen stromen aanzienlijke middelen naar die gezinnen die de uitkering niet nodig hebben omwille van hun bestaanszekerheid, terwijl het stelsel zeer inadequaat blijft voor eenverdieners. De langdurige inkomenssteun van werkloze partners kan niet gerechtvaardigd worden vanuit een verzekeringslogica. Het leidt bovendien tot een spanning tussen uitkeringsgerechtigde partners, die op basis van een eenmalige arbeidsprestatie langdurige rechten genieten, en niet-vergoede thuiswerkende partners waarvoor vanuit bestaanszekerheidsperspectief een aanvullend inkomen even noodzakelijk is. Tenslotte leidt het passief uitkeringsbeleid tot verschillende economische en sociale inefficiënties, waaronder de problematiek van de sociale uitsluiting en de erosie van productieve capaciteiten en noodzakelijke arbeidsattitudes (zie paragraaf 4).

b. Een sanctiebeleid — Om het oneigenlijke gebruik, het misbruik en de fraude te controleren wordt een intensiever sanctiebeleid gevoerd. Het sanctiebeleid in de

⁽⁶⁾ Tabel: 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 Oostende	2j.11mnd. Oostende	3j.9 mnd Aarlen	6j. Hasselt	7j. Hasselt	8j.3mnd Bergen
mannen	2j. Aarlen	2j.5mnd. Aarlen	3j.5mnd. Nijvel	3j.5mnd. Bergen	3j.11mnd. Hasselt	5j. Tongeren Bergen

werkloosheidsverzekering kadert in de ruimere strijd tegen het zwart werk. In een vergelijkende studie naar 'de ondergrondse economie' komt België naar voren als een band met een omvangrijk fraudeprobleem. Deze wordt geschat tussen de 12% tot 16% van het BNP (Office de Recherches Sociales Européennes, 1996).

De correcte toepassing van de werkloosheidsverzekering wordt in België gecontroleerd door de inspecteurs van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Zij controleren zowel werkloze uitkeringstrekkers als werkgevers en werknemers. Met het oog op een intensievere controle van *werkloze uitkeringstrekkers* werd de samenwerking tussen arbeidsbemiddeling (gewesten) en uitkeringsinstantie (nationaal) versterkt. De RVA maakt een opdeling tussen twee groepen sanctieartikels: enerzijds sancties ten gevolge van "werkloosheid wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil" en anderzijds de zgn. "administratieve sancties". Sancties voor 'werkloosheid afhankelijk van de wil van de werkloze' hebben betrekking op het verlaten of weigeren van een passende dienstbetrekking zonder wettige reden, op ontslag ingevolge een foutieve houding, op het zich zonder voldoende rechtvaardiging niet aanmelden bij een werkgever of een bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling wanneer de werkloze daartoe werd opgeroepen en op de weigering of stopzetting van deelname aan het begeleidingsplan voor werklozen (zie ook paragraaf 4). Administratieve sancties (ofwel daadwerkelijke fraude) hebben betrekking op onjuiste aangifte van de gezinstoestand en op zwartwerk. Zowel de administratieve sancties als het aantal sancties wegens onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt kende een sterke stijging sinds 1987. Tussen 1987 en 1995 nam hun aantal toe met 57% (van 18.188 naar 33.689 werklozen). De schorsing van de uitkering ten gevolge van deze sancties heeft veelal een tijdelijke karakter, in tegenstelling tot de uitsluitingen op basis van art.80 die voor onbepaalde duur gelden. In 1995 zijn 82% van de sancties omwille van vrijwillige werkloosheid en omwille van administratieve redenen voor een beperkte duur (RVA jaarverslag, 1995).

Ten aanzien van *werkgevers en werknemers* worden vooral de sectoren waar het vermoeden van zwart werk groot is (bouw, Horeca en tuinbouw) intenser gecontroleerd. Hiertoe werden de bevoegdheden van de controlediensten stelselmatig uitgebreid. In 1995 werden 238.157 onderzoeken bij werkgevers en werknemers door de controlediensten van de RVA afgewerkt. Van de gecontroleerde werkgevers kreeg 7% (bouw) tot 27% (Horeca) een proces-verbaal. Van de gecontroleerde werknemers 4% (tuinbouw) tot 8% (bouw en Horeca) (RVA jaarverslag, 1995). Een van de problemen situeert zich bij het vervolgingsbeleid in de gerechtelijke arrondissementen. Er worden zeer veel procesverbalen geseponerd.

Naast de eigenlijke fraude is waarschijnlijk het oneigenlijk gebruik van de onbeperkte werkloosheidsverzekering nog veel aanzienlijker. Hoewel er in de literatuur weinig overeenstemming is over de relatie tussen het uitkeringsstelsel en het arbeidsaanbod (Atkinson en Micklewright, 1992) zijn er voor België wel een aantal indicaties in de richting van oneigenlijk gebruik. Zo blijkt uit een onderzoek naar het zoekgedrag van langdurig werklozen in Vlaanderen dat 30% van hen, vooral (jonge) vrouwen met kinderen, niet langer gericht is op de arbeidsmarkt. Bij deze groep is tevens sprake van een eerder positieve beleving van de situatie (De Witte, 1992). Statistische vergelijkingen wijzen voor België op een significant hoger aantal uitkeringstrekkers dan het aantal werkzoekenden naar ILO definitie ca. 60% (OECD, 1994b). Deze indicaties doen sterk vermoeden dat de werkloosheidsverzekering mede gebruikt wordt als een soort basisinkomen voor gehuwde vrouwen met verzorgingslasten en een laag verdienpotentieel. Voor het oneigenlijk gebruik zijn meerdere actoren verantwoordelijk, niet enkel (en wellicht niet in de eerste plaats) de

werklozen, maar ook beleidvoerders en werkgevers. De werkloosheidsverzekering werd immers gebruikt als een passief accommoderend stelsel, dat het mogelijk heeft gemaakt om de laagst produktieve en minst geschoolde werknemers van de arbeidsmarkt te laten afvloeien en collectief op te vangen (Cantillon en Marx, 1996a).

c. Een evaluatie van de gevolgen van het schorsingsbeleid — De centrale vraag die zich opwerpt bij een beperking van uitkeringsrechten is de vraag naar de gevolgen voor het arbeidsmarktgedrag en samenhangend hiermee de vraag naar de inkomensgevolgen van deze arbeidsmarkttransities.

Volgens de conventionele theorie van het arbeidsaanbod zou een beperking van uitkeringsrechten het zoekgedrag stimuleren, waardoor de werkloosheid vermindert. Op dit conventionele model kunnen verschillende kritieken worden geformuleerd (voor een overzicht zie Atkinson en Micklewright, 1991; Atkinson en Mogensen, 1993). We geven er hier drie. *Ten eerste* is het niet zo dat een verhoogd zoekgedrag automatisch tot tewerkstelling leidt, gegeven een tekortschietend jobaanbod. Zelfs indien een beperking van de uitkeringen een verhoogde uitstroom voor gevolg heeft, dan betekent dit daarom *ten tweede* nog geen daling van de (geaggregeerde) werkloosheid. Geschorste werklozen kunnen immers jobs inpikken van andere werkzoekenden. *Tenslotte* worden arbeidsmarkttransities gekenmerkt door een veel grotere complexiteit dan de dichotomie werkloosheid-tewerkstelling en moet minstens ook de niet-activiteit bestudeerd worden. Werklozen kunnen ontmoedigd geraken (de zgn. 'discouraged workers') en zich terugtrekken van de formele arbeidsmarkt om vervolgens bv. het huishouden te doen, opnieuw te gaan studeren of om actief te worden in het informele grijze of zwarte circuit (OECD, 1995). Vooral met betrekking tot de groep van gehuwde vrouwen wijst de literatuur op het potentiële gevaar dat duurbepanking van uitkeringsrechten eerder leidt tot een verhoging van de niet-activiteit en van de onzichtbare (niet-geregistreerde en niet-vergoede) werkloosheid dan tot tewerkstelling (OECD, 1994b; Europese Commissie, 1995). Zulke arbeidsmarkttransities kunnen bedreigend zijn voor de bestaanszekerheid. Empirisch onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid heeft veelvuldig aangetoond dat het eenverdienerschap een van de belangrijkste sociale risico's is geworden (Cantillon, e.a., 1994). In een samenleving waar een dubbel inkomen de welvaartsnorm is geworden, betekent een beperking van uitkeringsrechten het verlies van het vaak noodzakelijke tweede inkomen. Verder onderzoek naar de relatie tussen selectiviteit van werkloosheidsstelsels en armoede wijst uit dat de centrale hamvraag draait rond de hoogte van de inkomensgrenzen boven dewelke men zijn uitkeringsrechten verliest (De Lathouwer, 1996c). In het Belgisch stelsel ligt het grensbedrag in art.80 thans hoog, waardoor kan verwacht worden dat de gevolgen voor armoede klein zijn; voor de andere sanctie artikels bestaat geen inkomensgrens en is de kans op armoede mogelijk groter.

De gevolgen van het schorsingsbeleid in België werden vooralsnog weinig empirisch onderzocht. Een eerste aantal indicaties vindt men in het RVA-onderzoek (RVA, 1996a en 1995) en het onderzoek van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (1995).

De aanhoudende stijging van het aantal bestaansminimumtrekkers bracht de *Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten* ertoe om in 1995 een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van deze toename voor de periode 1990-1994. Het aantal ontvangers van een bestaansminimum is de laatste jaren inderdaad gevoelig toegenomen. Sinds 1980 is er zelfs sprake van een verdriedubbeling (van 25.000 naar ca. 75.000 in 1996) en alleen al tussen 1990 en 1995 steeg het aantal met 39% (zie ook Andries, 1995a). De studie komt tot de

conclusie dat van de 30 onderkende oorzaken het verstrengd schorsingsbeleid slechts 12,7% van de toename verklaarde. Daarnaast zorgen nog andere factoren in de werkloosheidsverzekering voor een afwenteling ten aanzien van het bestaansminimum bv. een onvoldoende referte-eis of té lage wachttuitkeringen schuiven werklozen door naar de bijstand. Samen met het schorsingsbeleid verklaarde de werkloosheidsverzekering 24% van de toename van het aantal bestaansminimumaanvragen; daarnaast werd 22% verklaard door zelfstandig wonende jongeren (inclusief studenten) zonder eigen inkomen; 15% door echtscheidingen en aanverwante conflicten (verblijf in een opvangtehuis); 13% door redenen die te maken hebben met arbeidsgebonden factoren (onvoldoende arbeidsinkomen, verlies van werk); 12% door een ontoereikende sociale zekerheid (exclusief werkloosheid) zoals administratieve vertragingen en tenslotte 8% die met woningsituaties (bv. dakloosheid) hebben te maken. Naast oorzaken van gebroken gezinsrelaties (zie ook Dehaes, 1994) en een minder dekkende sociale zekerheid, moet daarnaast ook rekening worden gehouden met het gevoerde bijstandsbeleid dat zelf een opwaartse invloed uitgeoefend heeft op het bijstandsvolume (een systematisch optrekken van de bijstandsminima en een genereuzer maken van de toegang o.m. door het verlagen van de meerderjarigheidsleeftijd van 21 naar 18 jaar en het versoepelen van de middelentoets) en met de mogelijke drempelverlaging via een grotere naambekendheid en een positiever imago als gevolg van informatie- en sensibiliseringscampagnes (Andries, 1994 en 1995). Tenslotte kunnen ook normen van de uitvoerder over de tijd heen evolueren wat een invloed kan hebben op de toekenning van uitkeringen (voor Nederland zie bv. Van der Veen, 1990).

Het onderzoek van *de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening* geeft een volledige analyse van de *arbeidsmarktbestemming* van geschorste werklozen op basis van een administratieve bevraging van de Kruispuntbank. In twee onderzoeken werd een longitudinaal perspectief gehanteerd, waarbij de toestand van de geschorste werklozen 1 maand, 3 maanden en 6 maanden na schorsing werd onderzocht. De resultaten van het meest recente onderzoek (geschorsten van juni 1994) worden gepresenteerd in tabel 4. De globale resultaten leren dat van de volledige groep geschorsten (zowel geschorsten wegens langdurige werkloosheid als wegens administratieve sancties; zowel voltijds als deeltijds werklozen) 9 maanden na schorsing 44% werk heeft (36,2% als loontrekkende, 3,2% als overheidspersoneel en 4,5% als zelfstandige), 1,7% een ziekte of invaliditeitsuitkering ontvangt, 1,1% bestaansminimum trekt en 24,7% opnieuw als uitkeringsgerechtigde werkloze bij de RVA verschijnt, terwijl 28,7% uiteindelijk administratief onzichtbaar blijft. Deze globale resultaten zijn echter misleidend omdat ze een zeer grote heterogeniteit binnen de geschorste werklozenpopulatie verhullen. *Ten eerste* worden de relatief hoge tewerkstellingscijfers in belangrijke mate scheefgetrokken omwille van de aanwezigheid van de deeltijds werklozen. Deze categorie (24% van alle geschorsten in juni 1994) is reeds deeltijds tewerkgesteld op het moment van schorsing en 89% heeft nog werk één maand na schorsing (85% na 9 maanden). *Ten tweede* zijn er belangrijke verschillen in arbeidsmarktbestemming tussen langdurig werklozen (26% van alle schorsingen) en administratief gesanctioneerden (50% van de schorsingen in juni 1994). Bij deze laatsten stroomt het grootste deel (44%) opnieuw naar de RVA, omwille van het tijdelijk karakter van de sanctie; de overigen van deze geschorsten vinden vooral opnieuw werk (36%); slechts een klein deel (15%) wordt administratief niet teruggevonden. Bij de categorie waar het in het debat rond selectiviteit en arbeidsaanbod echt om gaat, met name de volledig langdurige werklozen, liggen de arbeidsmarktposities totaal anders: slechts 20% heeft na 9 maanden werk gevonden en maar liefst 74% van hen wordt administratief onzichtbaar. De tewerkstellingskans stijgt ook nauwelijks naarmate de tijd na de schorsing verstrijkt (in de eerste maand na schorsing had 17% werk). Het grote aantal administratief onvindbaren,

wellicht werklozen die zich uit de formele arbeidsmarkt hebben teruggetrokken, geeft enige bevestiging voor de stelling dat selectiviteit eerder leidt tot ‘niet-activiteit’ dan tot reguliere tewerkstelling. Het lage scholingsniveau van langdurig werkloze vrouwen (67% kent een lager of lager secundair onderwijsniveau, bron: RVA) zal hierbij ongetwijfeld een belangrijke factor zijn. Voor zij die werk vinden is tevens de vraag naar de *kwaliteit en het beloningsniveau* van de gevonden job belangrijk. Hierover is nog slechts zeer weinig empirische kennis aanwezig. Een bijkomende bevraging door de RVA van de administratieve tewerkstellingsgegevens leert dat het in niet geringe mate over precare jobs gaat: bij 28% (van de volledig geschorste werklozen) gaat het om deeltijdarbeid en bij ca. 20% om interimarbeid. Buiten de categorie interimarbeid geven de beschikbare gegevens geen inzicht over de duur van de arbeidscontracten.

Tabel 4: De arbeidsmarktpositie van geschorste werklozen (schorsingen van juni 1994) naar aard van de schorsing.

	Volledig werklozen		Deeltijds werklozen (23,8%)	Allen (100,0) (n=2445)
	langdurige werkloosheid (25,6 %)	administratieve sancties en vrijwillige werkloosheid (50,5 %)		
1 maand na schorsing				
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
totaal teruggevonden	20,9	49,0	89,7	51,5
niet-teruggevonden	79,1	51,0	10,3	48,5
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0
3 maand na schorsing				
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
totaal teruggevonden	23,5	66,1	91,2	61,2
niet-teruggevonden	76,5	33,9	8,8	38,8
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0
9 maand na schorsing				
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
totaal teruggevonden	26,4	85,0	90,7	71,3
niet-teruggevonden	73,6	15,0	9,3	28,7
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: RVA, eigen bewerkingen

De vraag is in welke mate het bij de overige jobs om tijdelijk en onzeker werk gaat (RVA, 1996: 6-8). Tenslotte wijst de studie uit dat het schorsingsbeleid veel geringere gevolgen heeft voor *de bijstand* dan het publieke debat soms lijkt te suggereren (voor een grondige vergelijking tussen de VBGS en de RVA studie zie De Witte, Nicaise en Holderbeke, 1996). Slechts 1,1% van de globale groep geschorsten wordt na 9 maanden teruggevonden als bestaansminimumtrekker. Opvallend is dat voor administratief gesanctioneerden het risico op bijstand significant hoger ligt de eerste maand na schorsing (6,5% doet dan een beroep op het bestaansminimum), maar dat het aantal snel afneemt in de tijd. Parallel hiermee stijgt het aantal gesanctioneerden dat na verloop van tijd terug instroomt in de werkloosheidsverzekering. Minvermogende gesanctioneerden vragen blijkbaar *tijdelijk* het bestaansminimum aan, waarna ze opnieuw kunnen terugvallen op de werkloosheidsverzekering. Bij het beleid van de tijdelijke volledige schorsingen kan de vraag worden gesteld of een beleid van straffkortingen in de werkloosheidsverzekering, naar analogie met bv. het Nederlandse sanctiebeleid, administratief geen efficiëntere sanctiemaatregel zou zijn dan een volledig stopzetting van de uitkering. In elk geval wijzen deze gegevens erop dat in de discussie rond de toename van het aantal bestaansminimumtrekkers het *duurperspectief* noodzakelijkerwijze in de analyse moet betrokken worden. Deze dimensie is nog relatief onontgonnen terrein. Het schaars onderzoek wijst uit dat ongeveer de helft slechts tijdelijk in de bijstand verblijft, terwijl de andere helft persistent bijstandsafhankelijk is (7).

De RVA studie laat niet toe een volledige evaluatie van het schorsingsbeleid te maken. Ze geeft geen inzicht in het profiel van de groep administratief onzichtbaren, ze laat niet toe om de inkomensgevolgen van het schorsingsbeleid in kaart te brengen, noch laat ze toe om een uitspraak te doen over het effect van de werkloosheidsuitkering voor de herintredkansen van geschorste werklozen (wegens het ontbreken van een controlegroep, met name niet geschorste uitkeringsgerechtigde werklozen). Hiervoor is bijkomend (enquête) onderzoek noodzakelijk.

2.2 Een verstrenging van de toegang tot de werkloosheidsverzekering

Terwijl het schorsingsbeleid de uitkeringsduur de facto beperkt, sleutelde de hervorming van de referte-eis in 1993 (KB van 27.12.1993) voor de eerste maal aan een verstrenging van de toegang ofwel *de instroom* tot het systeem. Hierbij werd zowel de referte-eis voor werknemers als de wachtperiodes voor schoolverlaters verstrengd. Tot aan de besparingsmaatregelen van december 1993 werd de referte-eis gemoduleerd naar 5 leeftijdscategorieën: voor jongeren <18 jaar 78 arbeidsdagen gewerkt in periode van 10 maanden, van 18 tot 25 jaar: 156 dagen gewerkt in periode van 10 maand; 26 tot 35 jaar: 312 dagen gewerkt in periode van 18 maand; 36 tot 49 jaar: 468 dagen gewerkt in periode van 27 maand en tot 624 dagen in periode van 36

(7) We geven hier twee referenties aan, die het aspect uitkeringsduur in de analyse opnemen. Enerzijds duorcijfers van het Ministerie van Volksgezondheid, die echter slechts een momentopname weergeven. Deze gegevens geven enig inzicht in de omvang van de persisterende bijstandsafhankelijkheid. Hieruit blijkt dat ca. één derde (29%) van de in januari 1996 gerechtigde bestaansminimumtrekkers langer dan 3 jaar uitkeringsafhankelijk is. Van de overigen is 33,5% minder dan 1 jaar uitkeringsafhankelijk, 24% 1 tot 2 jaar en 14% 2 tot 3 jaar (opgevraagde gegevens, Ministerie Volksgezondheid). Omdat het hier momentgegevens betreft en geen voltooide duurgegevens kan er niets gezegd worden over de transitoire uitkeringsafhankelijkheid. Enige indicaties over stroomgegevens vindt men in de studie van Dehaes. Zij komt tot het besluit dat van de steekproef bestaansminimumtrekkers die tijdens de periode 1 juni 1987 tot 31 mei 1988 gedurende minstens 1 maand het bestaansminimum hebben getrokken, de helft van de cliënten tekenen van persisterende bijstandsafhankelijkheid vertonen, terwijl de overige helft tot de 'passanten' kan gerekend worden (Dehaes, 1994: 166).

maanden voor zij vanaf 50 jaar en ouder. Het KB van 31 december 1993 reduceert het aanvankelijk aantal leeftijdscategorieën van 5 naar 3 en verhoogt de vereiste gewerkte arbeidsdagen binnen elke categorie. De nieuwe referte-eis betreft: jonger dan 36 jaar: 312 dagen in periode van 18 maanden, 37-49 jaar 468 dagen in voorgaande 27 maanden en 624 dagen in voorgaande 36 maanden voor personen van 50 jaar en ouder. Ook voor schoolverlaters werden de wachttijden verstrengd. Aanvankelijk bedroeg de wachttijd 3 maanden voor personen jonger dan 18 jaar, 6 maanden tussen 18 en 20 jaar en voor ouderen dan 20 jaar 1 jaar. De beleidsmaatregelen hebben de wachttijden verlengd met drie maanden, wat voor personen jonger dan 18 jaar een verdubbeling betekent (nu 6 maanden); voor jongeren tussen 18 en 20 jaar komt de wachttijd nu op 9 maanden en voor schoolverlaters ouder dan 20 jaar blijft de wachttijd op 1 jaar. De ingreep in de referte-eisen voor werknemers heeft voor gevolg dat België nu een van de strengste landen wordt voor de initiële toegang tot de werkloosheidsverzekering. Tot vóór deze verstrenging behoorde het met zijn lage referte-eis voor jongere leeftijdsgroepen bij de meest genereuze landen; voor ouderen is het Belgische stelsel comparatief steeds streng geweest (De Lathouwer, 1996a en 1996b). Deze evolutie betekent dat het zwak verzekeringskarakter ten aanzien van de uitkeringshoogte voortaan samengaat met een strenger verzekeringskarakter ten aanzien van de toegang.

3. De functieverruiming van de werkloosheidsverzekering

De Belgische werkloosheidsverzekering kent in haar schoot diverse *uitkeringsstatuten* die de band met het arbeidsverleden en/of de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt loskoppelen. Deze stelsels kwamen vooral midden jaren tachtig tot ontwikkeling en hanteren de werkloosheidsverzekering als arbeidsmarktinstrument of als ondersteuning inzake loopbaanplanning. Hierbij worden werknemers aangemoedigd gedeeltelijk, tijdelijk of definitief de arbeidsmarkt te verlaten en kunnen werkgevers de afvloeiing organiseren van hun minst productieve werknemers. Concreet beogen deze stelsels een *herverdeling van de arbeid* (deeltijds werkend om aan de werkloosheid te ontsnappen, vervanging van loopbaanonderbrekers en bruggepensioneerden door volledig werklozen), een tijdelijke of definitieve *ontlasting van de arbeidsmarkt* (tijdelijke werkloosheid omwille van economische redenen, loopbaanonderbreking, vrijstellingen en vervroegde pensionering) en een *betere combinatie van arbeid en gezin* (loopbaan- en werkloosheidsonderbreking; deeltijds werkend om aan de werkloosheid te ontsnappen). Thans vloeit een kleine helft (45,5%) van het totale werkloosheidsverzekeringsbudget naar statuten die als 'niet-werkzoekend' kunnen bestempeld worden. Het grootste deel (33%) stroomt naar compensatie voor uitstoot van oudere arbeidskrachten (brugpensioenen en oudere niet werkzoekenden), 5% naar gezinspolitieke/arbeidsherverdeling maatregelen (deeltijds werklozen, vrijstellingen en loopbaanonderbreking) en 7% naar tijdelijke conjuncturele werkloosheid (*Bron: RVA Jaarverslag, 1995*). Recent kan aan deze functieverruiming van de werkloosheidsverzekering een nieuw statuut worden toegevoegd, met name de Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen PWA's (zie paragraaf m.b.t. een activerend beleid). Dit stelsel creëert een alternatief tewerkstellingscircuit waarin langdurig werklozen worden opgevangen. Bij voldoende arbeidsuren moet een PWA'er zich niet langer als werkzoekende inschrijven en is in feite niet langer beschikbaar voor de reguliere arbeidsmarkt.

De 'functieverruiming van de werkloosheidsverzekering' heeft sinds de tweede helft van de jaren '70 een belangrijke volume- en kostprijsontwikkeling voor gevolg gehad. Enerzijds

zorgden de nieuwe stelsels ervoor dat, ondanks de afname van het aantal volledig werklozen in de periode 1985-1990, *het volume* in de werkloosheidsverzekering verder is blijven groeien, zoals blijkt uit grafiek 4. In de periode 1972-1990 is het totale werklozenbestand verzevenvoudigd, terwijl het aantal volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekende werklozen (eigenlijke werkloosheidsuitkeringen en wachtuitkeringen) 'slechts' verviervoudigde. In vergelijking met de andere sectoren is de toename van de uitkeringsafhankelijkheid over de periode 1970-1990 in de werkloosheidssector zeer groot (tabel 5).

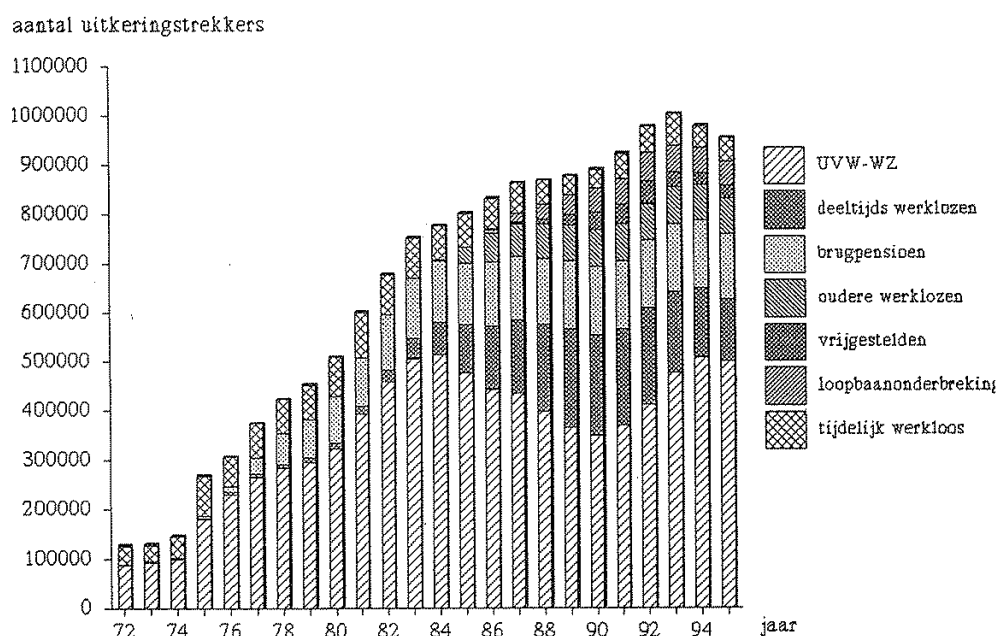
Anderzijds zijn de *kostprijs effecten* niet eenduidig. Het is plausibel te veronderstellen dat deze 'niet-werkzoekende statuten' nieuwe uitkeringsafhankelijkheid hebben gecreëerd, waardoor er een kostenverhogend effect optreedt. Omgekeerd hebben deze stelsels ook de eigenlijke werkloosheid verlicht. In een quasi onbepaalde werkloosheidsverzekering is het niet onwaarschijnlijk dat bij afwezigheid van een aantal van deze stelsels, werklozen volledig werkloos zouden zijn geworden of gebleven. In deze zin zou er dan eerder sprake zijn van een neerwaarts effect op de kostprijs, omdat een aantal van deze stelsels in lagere uitkeringen voorzien dan volledige werkloosheidsuitkeringen. Grafiek 5 biedt hiervoor enige indicaties. In de periode 1983-1990 is er sprake van een dalende reële kostenontwikkeling in de werkloosheidsverzekering, ondanks een sterk toenemend volume dat volledig kan toegeschreven worden aan de functieverruiming in deze periode. Pas in 1991, wanneer het aantal uitkeringsgerechtigde werkzoekende werklozen opnieuw sterk begint toe te nemen, stijgen de reële uitgaven opnieuw.

Tabel 5: Evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigden werklozen en andere sociale risico's (regeling werknemers (in duizendtallen), België, 1970-1990.

	1970	1975	1980	1985	1990	procentuele toename 1970-1990
werklozen: UVW	71	177	321	477	348	+390,1
werklozen: TOTAAL	111	220	504	857	898	+709
gepensioneerden	917	1103	1230	1289	1404	+53,1
invaliden	92	121	147	165	163	+77,2
kinderbijslagtrekkende gezinnen	883	956	1009	1011	1015	+14,9

Bronnen: Jaarverslagen RIZIV, RVA, RVP en RKW.

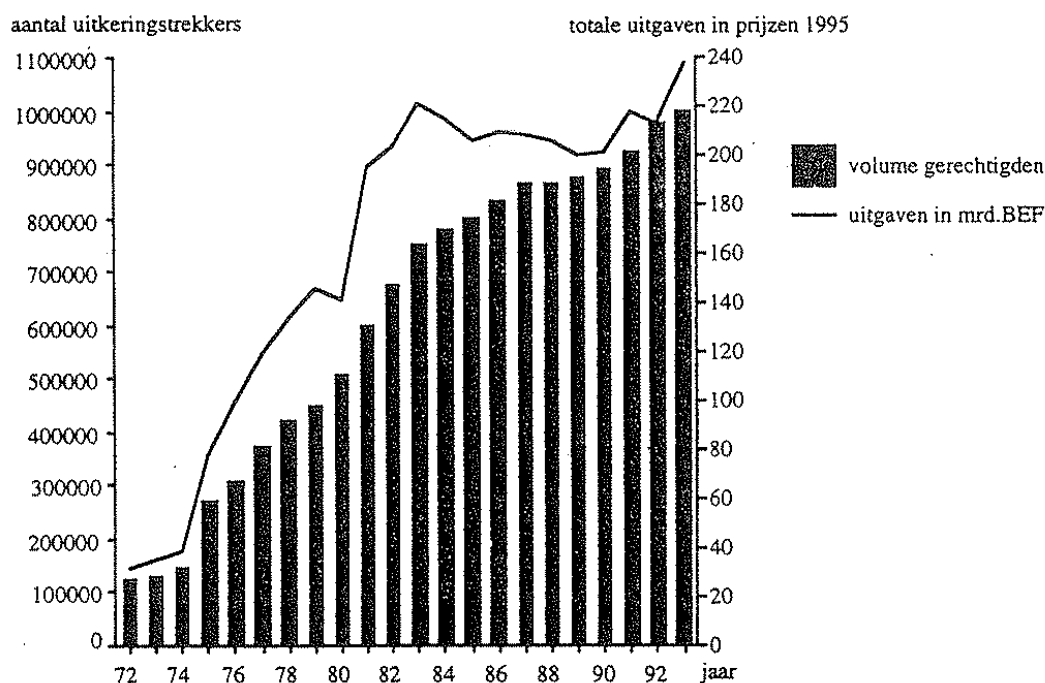
Grafiek 4: Evolutie van het aantal werklozen volgens uitkeringscategorie °, België 1972-1995.



° De categorie 'deeltijds werklozen' omvat sinds 1994 enerzijds de werklozen die nog in het uitdovend statuut zitten van de 'onvrijwillig deeltijdsen' en anderzijds ook de werklozen die onder het nieuwe stelsel een inkomensgarantieuitkering ontvangen. Hierdoor weerspiegelen de aantallen niet uitsluitend de beperking van het oude stelsel, maar ook de instelling van een nieuw statuut dat nieuwe groepen doet toetreden.

Bron: RVA Jaarverslagen.

Grafiek 5: Uitgaven in reële prijzen (mrd. BEF) en aantal uitkeringstrekkers in de werkloosheidsverzekering, 1972-1993.



Bron: Aantal uitkeringstrekkers, RVA Jaarverslagen; uitgaven werkloosheidsuitkeringen, brugpensioenen en loopbaanonderbreking, Algemeen Verslag van de Sociale Zekerheid.

Ondermeer vanuit budgettaire druk worden begin jaren '90 een aantal van de 'niet-werkzoekende' statuten afgebouwd en/of herzien. Dit heeft ertoe geleid dat in 1994 voor het eerst een afname van het totaal aantal uitkeringsafhankelijken kon worden genoteerd (grafiek 4). Deze daling is vooral toe te schrijven aan de afbouw van het statuut voor '*onvrijwillig deeltijds werklozen* om aan de werkloosheid te ontsnappen'. Dit kende in de jaren '80 een spectaculaire stijging, vooral omdat het duidelijk aansloot bij de behoeften van vrouwen om deeltijds te werken, maar zonder te grote financiële gevolgen. Nadat het stelsel reeds vanaf 1990 verstrengd werd door onderwerping van de deeltijdsen aan het schorsingsartikel 80, werd het tenslotte in 1993 afgeschaft en vervangen door een aanzienlijk minder genereus statuut van '*deeltijds werknemers met behoud van rechten*'. Deze nieuwe regeling voorziet aanzienlijk lagere aanvullende uitkeringen voor volledig werklozen die een deeltijdse baan aanvaarden (de '*inkomensgarantiewet*') en het voorziet ook een recht op een volledige werkloosheidsuitkering bij volledige werkloosheid⁽⁸⁾. Voor werklozen uit de oude regeling wordt het statuut uitdovend. In het huidige beleid wordt vooral het accent gelegd op het stimuleren van de '*vrijwillige*' deeltijdse arbeid, ondermeer door het uitbouwen van een volwaardig sociaal statuut (Meerjarenplan voor de Werkgelegenheid, 1995).

Het tweede statuut, dat een belangrijk volumeaandeel voor zijn rekening neemt, zijn de '*brugpensioenen*', die samen met het statuut van oudere werklozen, gebruikt worden als de belangrijkste afvloeiingsregeling voor oudere en minder produktieve werknemers. Vanaf de tweede helft van de jaren '80 werd in België gepoogd om de sterke volumetoename in de brugpensioenregelingen om te buigen (voor een historisch overzicht zie Baeck, 1991; Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1993). Motieven achter dit beleid zijn van budgettaire aard, maar ook groeit het inzicht dat men de kennis en de ervaring van oudere werknemers ten volle moet benutten. In dit kader voert men een beleid dat een verschuiving van volledige vervroegde uittreding naar geleidelijke deeltijdse uittreding beoogt. De toelaatbaarheidsvoorwaarden voor volledige uittreding worden stapsgewijs verscherpt. De leeftijd wordt stelselmatig opgetrokken tot 58 jaar, maar er blijven belangrijke uitzonderingen voor ondernemingen in moeilijkheden⁽⁹⁾, en de anciënniteitsvoorwaarden van de werknemer worden verstrengd tot thans 25 jaar in loondienst. Daarnaast wordt geleidelijke uittreding gestimuleerd via een grotere flexibilisering van de pensioenleeftijd en een verdere uitbouw van het halftijds brugpensioen. De vervangingsplicht ten aanzien van werkgevers wordt sterker benadrukt. De volumeontwikkelingen laten zien dat dit beleid een verdere toename heeft kunnen voorkomen, maar dat van een ombuiging geen sprake is. Het aantal bruggepensioneerden en oudere werklozen blijft zeer hoog. Internationaal bekeken is België bovendien het land geweest dat het verst is gegaan met een vervroegd uittredingsbeleid, vooral bij reeds relatief jonge groepen. In de leeftijdscategorie 55-59 jarigen werkt van de mannen nog slechts 49% en van de vrouwen nog 17%, tegenover een arbeidsparticipatiegraad van respectievelijk 65,1% en 33% als Europees gemiddelde (Arbeidskrachtentelling, 1992).

⁽⁸⁾ Daar waar in de oude regeling de aanvullende werkloosheidsuitkering gedeeltelijk proportioneel werd berekend aan een volledig loon, geeft de nieuwe regeling veeleer een toeslag op het deeltijds loon in verhouding tot wat de werkloze zou genieten indien hij/zij volledig werkloos zou zijn (deze toeslag bedraagt voor gezinshoofden 5.200 BEF/maand, voor alleenstaanden 3.120 BEF per maand, voor samenwonenden 1.040 BEF per maand). De filosofie is dat de volledige werkloze niets mag verliezen door deeltijds te gaan werken. Vooral samenwonenden en langdurig werkloze alleenstaanden zijn de grote verliezers vergeleken bij het oude systeem.

⁽⁹⁾ Lagere minimumleeftijden tot 55 jaar blijven nog mogelijk op basis van vroegere cao's tot 1997. Vanaf 1997 zal de brugpensioenleeftijd 58 jaar bedragen. Voor ondernemingen in moeilijkheden of herstructurering kunnen lagere leeftijden tot 50 jaar worden voorzien.

Terwijl de meeste stelsels werden afgebouwd, werden de regelingen inzake *loopbaanonderbreking* daarentegen verder uitgebreid. Illustratief hiervoor is de instelling van veralgemeend recht op loopbaanonderbreking voor de privé-sector per 1 januari 1994 (naar analogie met de regelingen voor vastbenoemde ambtenaren en onderwijspersoneel) ten belope van maximum 1% van het personeelsbestand. Het recht wordt enkel toegekend wanneer de werkgever zich verbindt tot vervanging van de loopbaanonderbreker. Het Meerjarenplan voor de werkgelegenheid (1995) stipuleert dat voortaan ook incentieven worden gegeven aan de werkgever (middels reductie van patronale bijdragen), wanneer hij een loopbaanonderbreker vervangt door een volledig werkloze.

De functieverruiming zet de legitimiteit van de werkloosheidsverzekering onder druk. Deze werd in eerste instantie ontworpen om een uitkering te garanderen voor zij die hun werk hebben verloren en die werkzoekend zijn. Door de functieverruiming wordt de werkloosheidsverzekering in toenemende mate 'oneigenlijk' gebruikt d.i. voor doelstellingen naast haar eigenlijke doelstelling. Dit heeft sommigen doen pleiten om deze diverse stelsels uit de werkloosheidsverzekering te lichten en te institutionaliseren via een aparte "zesde peiler" (Van den Brande, 1992) of via een "werkverdelingsverzekering" (Leroy, 1993).

4. Een grotere nadruk op een activerend beleid

Het passief uitkeringsbeleid in België heeft tot een groot volume van uitkeringsafhankelijkheid geleid: 14% van de beroepsbevolking staat geregistreerd als werkzoekend; ca. 1.000.000 personen ontvangen een uitkering uit het werkloosheidsbudget uitgedrukt in voltijdse equivalenten bedraagt de globale afhankelijkheidsgraad (inclusief het bestaansminimumtrekkers) 51 uitkeringstrekkers op actieve leeftijd per 100 werknemers (Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996). Slechts 56% van de beroepsactieve bevolking is tewerkgesteld, meteen de laagste tewerkstellingsgraad van de Westerse geïndustrialiseerde landen (OECD, 1993).

De vaststelling van een grote uitkeringsafhankelijkheid heeft geleid tot een accentverlegging van een passief naar een actiever beleid. In het sociaal zekerheidsdenken heeft dit aanleiding gegeven tot een nieuw beleidsparadigma, het *activerend sociale zekerheidsmodel* of *participatiemodel* genoemd (Geleijnse, e.a., 1993; WRR, 1990; voor België Van Steenberge, 1995; Viane en Van Steenberge 1993). Samengevat staat in het participatiemodel de vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid voorop door de nadruk te leggen op preventie, op een vergoedingsstelsel dat arbeid stimuleert en op maatregelen die een betere afstemming van vraag en aanbod, arbeidsherverdeling en arbeidscreatie vooropstellen.

Aan de verschuiving van een passief naar een activerend beleid liggen verschillende *motivaties* ten grondslag. *Ten eerste* wint de gedachte veld dat ons huidige sociaal zekerheidssysteem teveel gericht is op passieve uitkeringstransfers en te weinig afhankelijkheidsituaties voorkomt of verhelpt. Hierdoor ontstaat er voor groter wordende groepen een toestand van langdurige afhankelijkheid, wat leidt tot een economisch en sociaal verlies aan human capital. Langdurige uitsluiting leidt tot een erosie van productieve capaciteiten, waardoor tewerkstellingskansen zeer gering worden. *Ten tweede* tast een groeiend aandeel uitkeringsgerechtigden tegenover een slinkend aandeel werkenden het

financieel draagvlak van de sociale zekerheid aan. *Ten derde* is arbeidsdeelname nog steeds een belangrijk middel voor maatschappelijke participatie en sociale integratie maar arbeid hangt in toenemende mate samen met het *opleidingsniveau*. Terwijl voor België de groei van het tweeverdienerschap en de werking van het sociale zekerheidsstelsel er samen in slagen om de globale armoede stabiel te houden, zijn er sterke empirische indicaties dat de kans op sociale uitsluiting en armoede steeds duidelijker gaan samenhangen met het opleidingsniveau. De welvaarts kloof in onze samenleving situeert zich tussen homogeen hooggeschoolde tweeverdienersgezinnen en laaggeschoolde eenverdienersgezinnen (Cantillon en Marx, 1995a). De verklaring hiervoor ligt in het feit dat laaggeschoolde arbeid massaal verdrongen wordt van de arbeidsmarkt tengevolge van een productieproces dat steunt op een toegenomen onderwijspeil, met steeds hogere eisen op het vlak van kennis cognitieve handelingsbekwaamheid en intellectuele soepelheid. Het probleem van langdurige structurele werkloosheid is overduidelijk geconcentreerd bij laaggeschoolden ⁽¹⁰⁾. Sociale uitsluiting houdt het gevaar in dat de betrokkenen aansluiting verliezen op de dominante levensstijl en de cultuur van de samenleving. Symptomatisch hiervoor zijn gevoelens van een sterk geschonden zelfvertrouwen, een vernauwing van de leefwereld en een geschonden vertrouwen in de samenleving en haar politieke instellingen, waardoor ook de democratie bedreigd wordt (Elchardus, e.a., 1994; Elchardus, 1996). De vaststelling dat voor laaggeschoolden niet langer plaats is in het maatschappelijk bestel komt in de analyse van de welvaartsstaat steeds meer op de voorgrond te staan. Dit werd door Schuyt (1995) kernachtig samengevat als "het probleem van de sociale overbodigheid". Anderen hebben het vertaalt als "de nieuwe sociale kwestie" (Rosanvallon, 1995; Cantillon en Marx, 1995b).

In het huidige activerend beleid worden er in hoofdzaak vier pistes bewandeld: een nauwere koppeling tussen vorming/begeleiding en uitkeringsrechten; een verlaging van de loonkost inzonderheid voor laaggeschoolden; een herverdeling van de arbeid en een accent op directe tewerkstellingscreatie in sectoren van nieuwe maatschappelijke behoeften. Eerder dan lineaire maatregelen wordt het accent gelegd op een doelgroepenbeleid, met een accent op langdurig werklozen en laaggeschoolden. Deze pistes komen tot uiting in het Meerjarenplan voor de Werkgelegenheid van de regering Dehaene (september 1995), dat in het verlengde ligt van het Europees Witboek (voor een overzicht van het beleid zie o.m. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1993 en 1995; Commission Européenne, 1995).

1. De nauwere *koppeling tussen uitkeringsrechten* en gepersonaliseerde *begeleiding, vorming en eerste werkervaring* ("maatwerk") komt in de werkloosheidsverzekering het duidelijkst tot uiting in het 'begeleidingsplan' dat van start ging in januari 1993. Werklozen die jonger zijn dan 46 jaar en hun tiende maand werkloosheid ingaan moeten een 'begeleidingsovereenkomst' sluiten met hun gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst. Doordat langdurige werkloosheid vooral een probleem is van laaggeschoolden wordt sinds mei 1995 de doelgroep van het begeleidingsplan beperkt tot werklozen zonder diploma hoger secundair onderwijs. Werklozen die weigeren aan het begeleidingsplan deel te nemen verliezen tijdelijk of definitief hun recht op werkloosheidsuitkering. Sinds het van start gaan in januari 1993

(10) Tabel: Scholingsniveau van langdurig werkloze UVW's naar geslacht en van alle UVW's, juni 1996

	Lager onderwijs	Lager secundair	Hoger secundair	Hoger onderwijs	overig	totaal
Vrouwen >2 j. werkloos	35,9	30,8	23,8	4,5	5,0	100,0
mannen > 2 j. werkloos	46,7	24,3	13,3	4,6	11,1	100,0
alle werklozen	32,0	26,8	23,0	16,6	1,6	100,0

Bron: RVA

werden tot en met juli 1996 257.270 begeleidingsovereenkomsten opgesteld. Door de gewestinstellingen voor arbeidsbemiddeling werden over deze periode 12.508 dossiers doorgegeven aan de RVA waarin sprake is van weigering of gebrek aan positieve medewerking; in 67% van deze gevallen (8.211 werklozen) werd door de RVA een beslissing tot uitsluiting genomen. De begeleidingsovereenkomst bevat een concreet actieplan: 50% van alle actieplannen betreft begeleid solliciteren, 13% een inschrijving bij een openbaar interimbureau, 20% beroepsopleiding en 3% een inschrijving en/of deelname aan een jobclub of jobwerkbank (RVA, 1996b). Het werken met begeleidingsplannen is niet enkel een gevolgde piste binnen de werkloosheidsverzekering. Naar analogie met het begeleidingsplan bestaat er sinds 1992 voor bestaansminimumtrekkers het 'integratiecontract', dat modaliteiten inhoudt inzake begeleiding, opleiding en mogelijke tewerkstelling. Het integratiecontract is verplichtend voor bestaansminimumtrekkers jonger dan 25 jaar en weigering of niet-naleving kan leiden tot het tijdelijk stopzetten van de uitbetaling van het bestaansminimum voor jongeren. Ondanks het principiële verplichtend karakter is er nog geen veralgemeende toepassing van de integratiecontracten; wel blijkt het aantal jonge bestaansminimumtrekkers met een integratiecontract gevoelig te zijn toegenomen van 37% naar 55% (VBSG, 1996). Opvallend in deze begeleidingsplannen is de introductie van een expliciete '*contractfilosofie*', die de reciprociteit tussen rechten en plichten bij wederzijds contract wil vastleggen. Via de contractformule worden uitkeringsrechten rechtstreeks gekoppeld aan een integratieverplichting. De opmars van contractformules kan ook in het buitenland worden geobserveerd (bv. de 'jobseeker's allowance' in het Verenigd Koninkrijk; het Franse Revenu Minimum d'Insertion; het Luxemburgse Revenu Minimum en bepaalde regionale bijstandssystemen in Spanje).

Begeleiding, opleiding en vorming kunnen gekoppeld worden aan (veelal tijdelijke) tewerkstellingsprogramma's, die er dikwijls op gericht zijn om werklozen een eerste werkervaring te laten opdoen (zie verder ook punt tewerkstellingscreatie). Illustratief hiervoor zijn de reeds lang bestaande jongeren-stage contracten, de ingroeibanen en de recente 'eerste werkervaringscontracten' voor jonge schoolverlaters ⁽¹¹⁾ (Meerjarenplan voor de werkgelegenheid, 1995).

2. *Loonkostenverlaging* in de reguliere marktsector via een reductie van de patronale sociale zekerheidsbijdragen heeft tot doel om de huidige tewerkstelling te vrijwaren en/of de drempel tot tewerkstellingscreatie weg te nemen. De redenering is dat de loonkost zo hoog is geworden, dat dit jobvernietigend werkt vooral voor de minst produktieve, laaggeschoolde werknemers. De totale lastenverlagingen worden voor 1996 geraamd op ongeveer 62 miljard, ofwel een kostenverlaging van 8% voor de bedrijven. Hiervan gaat een zeer groot deel naar *generieke loonkostsubsidies*, gericht naar alle werknemers. Voorbeelden hiervan zijn Maribel, die aanvankelijk gericht was op arbeidsintensieve sectoren, maar thans vooral exportsectoren

⁽¹¹⁾ Jongeren kunnen vanaf de 10de maand werkloosheid systematisch oproepen worden voor een *eerste werkervaringsaanbod*, dat beperkt wordt tot 6 maanden (voltijds of halftijds). Dit kan zich zowel in de private als de openbare sector situeren of in bijkomende tewerkstellingsprogramma's van de gewesten of gemeenschappen. Een halftijdse EWE-contractant heeft recht op een forfaitaire wachttuitkering van 6000 BEF/maand (helpt wachttuitkering samenwonenden). De werkgever vult dit aan tot het verschuldigde minimumloon (en betaalt bijdragen en bedrijfsvoorheffing op dit totale 'loon', inclusief de werkloosheidsuitkering). Werkgevers die onder de reeds bestaande stagereglementering vallen zijn verplicht om 3% van zulke EWC-stagiaires in dienst te nemen. De *ingroeibanen* zijn ook gericht op het stimuleren van een eerste werkaanbod voor jongeren, maar zijn zonder tijdsbeperking. Deze ingroeibanen voorzien dat jongeren (-30 jaar) zonder beroepservaring kunnen aangeworven worden met een contract dat 90% van de toepasbare lonen voorziet en dat de eerste 3 jaar opzegbaar is na 1 maand (zie Meerjarenplan Werkgelegenheid: 27).

een loonkostvermindering geeft (met 44% van de totale loonkostsubsidies in 1995) en de kwijtschelding van de sociale werkgeversbijdrage vanaf 1996 voor de sociale profit-sector (beperkt tot de zieken- en rusthuizen en thuisverplegingsdiensten). De *doelgerichte* maatregelen richten zich *ten eerste* op een vermindering van de werkgeversbijdrage voor lage lonen ⁽¹²⁾. Macro-economische simulaties van het Planbureau geven aan dat selectieve patronale lastenverlaging gericht op lage lonen goedkoper is en leidt tot grotere tewerkstellingseffecten dan generieke maatregelen. Over een periode van 5 jaar (1994-1999) zouden selectieve lastenverminderingen 27.000 arbeidsplaatsen opleveren tegen een kost van 400.000 BEF/job tegenover slechts 11.000 banen voor lineaire maatregelen tegen een kost van 2 miljoen BEF/job (Planbureau, Bossier, e.a. 1995). *Ten tweede* wordt lastenverlaging toegekend voor specifieke categorieën werklozen. Een voorbeeld hiervan is het ondertussen reeds beëindigde Jongerenbanenplan (augustus 1993 - eind 1994) dat in werkgeversbijdragenreducties voorzag voor jonge werklozen tot 26 jaar die 6 maanden werkloos waren. Begin 1995 werd dit plan vervangen door het 'Voordeelbanenplan', dat loonkostreducties voorziet voor langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers, zonder leeftijdsgrens. Door het Jongerenbanenplan werden eind 1994 72.953 jongeren aangeworven, terwijl het voordeelbanenplan de eerste 6 maanden van 1995 reeds 21.011 aanwervingen verrichtte. Voor de netto-tewerkstellingseffecten van het jongerenbanenplan moet rekening worden gehouden met 'dead-weight effects' (buitenkansseffecten) en vooral met verdringingseffecten, die in het geval van het jongerenbanenplan ook gewild waren. Het gaat dan over verdringing van oudere werkloze ten voordele van jongeren (Holderbeke, 1994) ⁽¹³⁾ en van kortdurige jonge werklozen ten voordele van langdurige jonge werklozen (Ministerie Tewerkstelling en Arbeid, 1995: 188). Over de netto-tewerkstellingseffecten en de kostprijs bestaan er zeer uiteenlopende ramingen inzake het jongerenbanenplan. Het netto-tewerkstellingseffect zou zich tussen de 3.300 jobs (Planbureau) en de 5.000 jobs (HIVA) situeren terwijl de kost varieert tussen 800.000 en 1.500.000 BEF per gecreëerde job (voor een overzicht zie Ministerie Tewerkstelling en Arbeid, 1995: 119).

3. *Herverdeling van de bestaande arbeid* werd in het verleden vooral betracht via allerhande regelingen in het kader van de werkloosheidsverzekering, die het bestaande aanbod flexibeler over de levenscyclus pogen te organiseren (brugpensioenen, loopbaanonderbreking, vrijstellingen, deeltijds werken). De herverdelingsdoelstelling wordt expliciet ingebouwd door het opleggen van een vervangingsplicht aan werkgevers. In de praktijk blijkt bij afwezigheid van toezicht en sancties de vervangingsplicht slecht te worden nageleefd (Meerjarenplan voor de werkgelegenheid, 1995: 84), waardoor deze regelingen veel meer afvloeiings- dan arbeids-herverdelingsregelingen worden. Het Meerjarenplan voor de Werkgelegenheid (1995) voorziet dat werkgevers voortaan meer gestimuleerd worden tot het gebruik van formules van loopbaanonderbreking en halftijds brugpensioen via een reductie van werkgeversbijdragen bij aanwerving. Een ander instrument in het kader van arbeidsherverdeling zijn de bedrijfsplannen op ondernemingsniveau (sinds december 1993), waarbij de sociale partners op bedrijfsvlak financiële 'incentives' (via vermindering van werkgeversbijdragen) krijgen om de arbeidsorganisatie te herbekijken. De bedrijfsplannen werden in het interprofessioneel akkoord van 1995-1996 aangevuld met sectoriële bedrijfsplannen. Algemeen zijn de

(12) Voor lonen tot 50.700 BEF/maand, waarbij de grens in 1996 opgetrokken wordt tot 60.000 BEF/maand, ontvangt de werkgever een reductie van de RSZ-bijdragen. Het optrekken van de loongrens doet het aantal werknemers dat onder deze maatregel valt stijgen van 21% of 9,5% van de loonmassa naar 33,5% of 18,3% van de loonmassa (Meerjarenplan voor de werkgelegenheid, 1995).

(13) Uit een vacature analyse bleek dat er een spectaculaire stijging was van het aantal werkaanbiedingen voor jonge werklozen. Met het voordelenplan, dat niet langer leeftijdscriteria hanteert zal dit effect geringer zijn (Holderbeke, 1994: 16-18).

verwachtingen naar tewerkstellingseffecten van deze plannen zwak omdat er binnen de sociale partners weinig consensus bestaat over arbeidsherverdeling (Bossier en Masure, 1995: 6). Zo bestonden er eind juni 1995 slechts 308 bedrijfsplannen, waarin de werkgevers zich engageren tot 2.693 aanwervingen. Een sectorieel bedrijfsplan bestaat enkel in de chemie.

4. Bij een gebrek aan voldoende jobs in het reguliere arbeidscircuit wordt aan *tewerkstellingscreatie* gedaan door nieuwe arbeidsmarkten aan te boren in de sector van de sociale dienstverlening, waar nog vele maatschappelijke behoeften on vervuld zijn. Deze sector wordt met de ruime term *sociale economie* aangeduid. Het gaat hier dan om zeer uiteenlopende diensten die inspelen op de dagdagelijkse behoeften van de gezinnen en van de leefomgeving (kinderopvang, huishoudelijke hulp, zorg aan bejaarden, opwaardering van openbare ruimten, enz.) en waarvoor de markt geen koopkrachtige vraag tot stand kan brengen. Vele van deze diensten worden thans in het vrijwilligers- of het zwart circuit georganiseerd. Het kenmerkende van de sociale dienstverlening is het arbeidsintensief karakter enerzijds en een grote markt van on vervulde behoeften anderzijds, waardoor een groot potentieel voor jobcreatie tot stand komt. In dit kader kunnen de talrijke *buurtdiensten* worden vermeld, die veelal werken met gesubsidieerde banen uit diverse tewerkstellingprogramma's zoals bv. het sinds 1989 afgeschafte BTK, DAC of Gesco-statuut (voor een overzicht van de feiten en de discussie zie Federaal Planbureau, 1996 en Defeyt, 1996). De recent opgerichte 'Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen' (PWA's) is een maatregel die binnen het ruimer geheel van buurtdiensten moet worden gesitueerd. In tegenstelling tot de hierboven vermelde tewerkstellingsstatuten, wordt bij de PWA's (nieuwe regime) een nadrukkelijker band gelegd tussen uitkering en reïntegratie⁽¹⁴⁾. Langdurig werklozen van meer dan 3 jaar worden automatisch ingeschreven in een PWA, voor schoolverlaters geldt dit reeds na 2 jaar, bestaansminimumtrekkers en oudere langdurig werklozen kunnen zich ook inschrijven. De PWA werkt in eerste instantie op vrijwillige basis, maar bij gebrek aan voldoende vrijwilligers kan het PWA statuut een *verplichtend karakter* krijgen en riskeren werklozen een tijdelijke schorsing (tot nog toe gaat het hier over slechts één enkel geval). PWA's hebben tot doel om dienstverlenende activiteiten te organiseren die zich zowel richten naar privé personen, plaatselijke overheden, onderwijsinstellingen als niet-commerciële verenigingen⁽¹⁵⁾. De werkloze kan maximaal een arbeidsaanbod van 45 u./maand aanvaarden en krijgt hiervoor een verhoogde werkloosheidsuitkering (een toeslag van maximaal 6.750 BEF/maand niet-belastbaar) tegen het inruilen van zijn PWA-cheques bij zijn uitbetalingsinstantie. In mei 1996 bestonden er reeds 442 erkende PWA (van de 589 gemeenten in België). Thans hebben alle grote steden besloten tot de oprichting. Er werden reeds voor 4.000.000 uren PWA-cheques gekocht (februari 1996), die goed zijn voor een tewerkstelling van 24.000 werklozen (Parlementaire vraag) Als *voordelen* van het PWA statuut worden vermeld, het extra inkomen voor de werkloze bovenop zijn werkloosheidsuitkering, de mogelijkheid voor de werkloze om een arbeidservaring op te doen en zinvol werk te verrichten, de vrijstelling van schorsing als

(14) Het PWA statuut- nieuwe regime werd geformuleerd in het "globale plan" van 1993 en verschilt in hoofdzaak van het eerste PWA initiatief-oude regime uit 1987 door enerzijds het verplichtend karakter voor werklozen en anderzijds door de techniek van de PWA-cheques (zie verder).

(15) Voor privé personen kunnen verricht worden: hulp bij huishoudelijke taken, voor- en naschoolse kinderopvang, administratieve hulp en tuinonderhoud; voor plaatselijke overheden: hulp ter gelegenheid van rampen, verfraaiing van de leefomgeving, hulp in gemeentelijke bibliotheken, stimuleren van de veiligheid cf. het recente initiatief van de stadswachten, met voorkeur voor oudere langdurig werklozen die tevens een hogere toeslag ontvangen op hun uitkering dan gewone PWA'ers nl. 7.875 BEF/maand; voor onderwijsinstellingen: begeleiding en animatie van kinderen bij ontspanning en buitenschoolse activiteiten, inhaallessen, voor- en naschoolse opvang, regelen van verkeer aan scholen en tenslotte voor niet-commerciële verenigingen: administratieve hulp, vormingsactiviteiten, onderhoudswerkzaamheden.

langdurig werkloze vanaf 30 uur klusjes en een redelijke (want gesubsidieerde) prijs voor de geboden dienstverlening (200-300 BEF/uur met fiscale aftrekbaarheid van de gebruiker). Als *nadelen* worden vermeld, het onvolwaardig arbeidsstatuut (geen arbeidscontract, noch waarborg op enige continuïteit in de arbeid, met name het blijven "klussen"), de valse concurrentie met reguliere arbeid in het onderste segment van de arbeidsmarkt (bv. wasserijen, strijkwinkels), de té lage voordelen voor de werkloze en een té beperkte doelgroep om effectief zwartwerk te bestrijden en het verplichtend karakter dat ethische bezwaren oproept tegen verregaande arbeidsdwang ("workfare") en bovendien de notie 'passende arbeid' ter discussie brengt (Van Haegendoren, 1994; Van Brempt, 1996).

Concluderend bestaat er voor België maar ook voor het buitenland thans nog maar weinig kennis over de uitkomsten van activerend beleid in termen van netto-tewerkstellingseffecten (gezuiverd van allerlei verdringingseffecten) en van een verbeterde arbeidsmarktpositie voor werklozen op korte en lange termijn (zie bv. EG-Commissie, 1993; OESO, 1993a en 1994; Calmfors, 1994; Paugam, 1991; Kerlin, 1993; Fraser en Gordon, 1994). De evaluatie van het begeleidingsplan levert tegenstrijdige conclusies op. Een onderzoek van het HIVA (Hooge, 1995) besluit tot positieve conclusies. Van de werklozen die gedurende juni-juli 1993 instroomden in het begeleidingsplan vindt 30% na 1 jaar een voltijdse of een deeltijdse baan. Er wordt echter niet vergeleken met een controlegroep d.i. werklozen zonder begeleidingsplan. Een recent onderzoek van de RVA (1996b) komt tot een negatieve evaluatie. In deze studie worden de tewerkstellingskansen nagegaan van de begeleidde laaggeschoolde werklozen voor 1993, 1994 en 1995 en vergeleken met deze van niet-begeleide werklozen. Concreet werd de gemiddelde jaarlijkse uitstroom berekend voor de werklozen in het begeleidingsplan en voor de controlegroep door voor iedere maand afzonderlijk de uitstroom te berekenen na een periode van 6 maanden. Voor 1995 vindt slechts 4,98% van de laaggeschoolde begeleidde werklozen een baan (zowel voltijds als deeltijds) tegenover 3,6% van de niet-begeleide laaggeschoolde werklozen. In 1994 en 1993 waren de verschillen iets groter, maar niettemin nog gering (7,04% tegenover 4,33 in 1994 en 7,09% tegenover 4,23% in 1993).

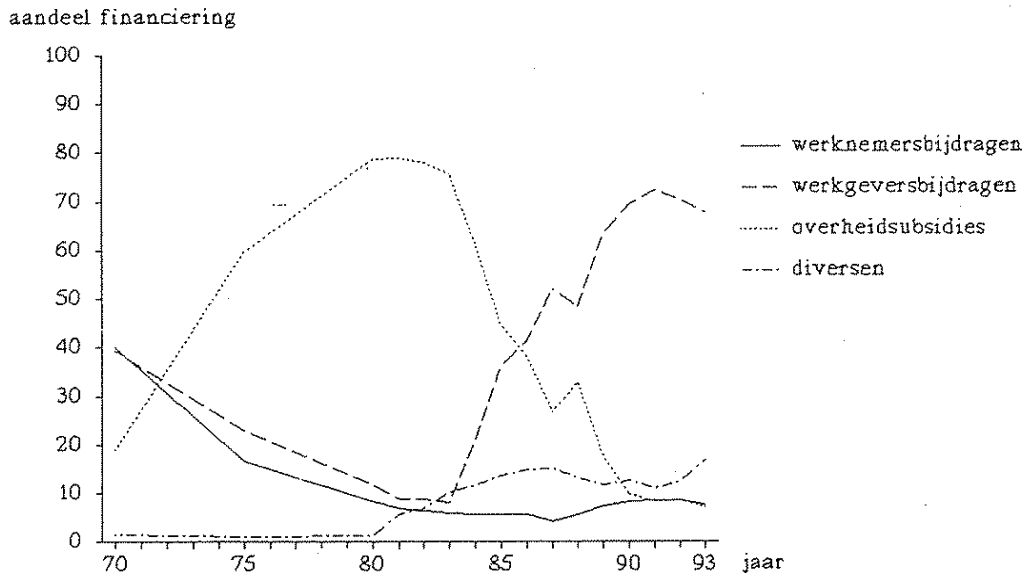
5. Een verschuiving van overheidsfinanciering naar een verruimde beroepssolidariteit

Tot het begin van de jaren '70 hadden werkgevers en werknemers de belangrijkste financiële verantwoordelijkheid voor de werkloosheidsverzekering. Zo werd in 1971, tevens het jaar waarin er loongekoppelde in plaats van forfaitaire uitkeringen werden ingesteld, de verzekering voor 88% gefinancierd uit klassieke werknemers- en werkgeversbijdragen. Vooral onder druk van de toenemende werkloosheid ontstond er eind jaren '70 een sterk verslechterde verhouding bijdragen-uitgaven in de werkloosheidsverzekering en begon de overheid het leeuwenandeel in de financiering op zich te nemen. Op haar hoogtepunt in 1981 bedroeg de overheidssubsidiëring 79% van de totale financiële middelen (zie grafiek 6). De bijdragevoeten voor werknemers-werkgevers bleven in deze periode vrij stabiel. Wel werden in 1981-1982 de loongrenzen aan de bijdragezijde afgeschaft, nadat ze in de periode daarvoor reeds voortdurend werden opgetrokken. Hierdoor moesten de hogere inkomensgroepen verhoudingsgewijze meer bijdragen tot het stelsel. De groeiende nationale solidariteit betekende een geleidelijke directe 'fiscalisering' van de werkloosheidsverzekering. De uitbouw van een werkloosheidsverzekering met sterke solidaire inslag (lage loongrenzen aan de

uitkeringszijde en sterke gezinsmodulering), legitimeerde de belangrijke inbreng van overheidsmiddelen.

Vanaf 1983 doet zich een kentering voor: het aandeel van de overheidsmiddelen in de werkloosheidsverzekering vertoont een drastische afbouw (van 79% in 1981 naar 7% in 1993) ⁽¹⁶⁾. Deze afbouw ging gepaard met de introductie van *nieuwe premies en bestemmingsbelastingen*, die niet direct thuishoren in klassieke drieledige financieringswijze. Een *eerste*, en tevens de belangrijkste, nieuwe financieringsbron voor de werkloosheidsverzekering is sinds halverwege de jaren '80 de loonmatigingsbijdrage. Deze komt integraal ten goede aan de werkloosheidsverzekering ⁽¹⁷⁾. Haar aandeel in de totale ontvangsten van de tak werkloosheid steeg van 5,1% (10,8 mrd. BEF) in 1984 naar 45% (100 mrd. BEF in 1993) begin jaren '90 (Algemeen Verslag van de Sociale Zekerheid en Vade Mecum Ministerie Sociale Voorzorg). Formeel is de loonmatigingsbijdrage een bijkomende werkgeversbijdrage (en zo werd ze ook in grafiek 6 behandeld). Omdat deze bijdrage oorspronkelijk voortkomt uit de inleveringen gedaan door werknemers, zou men ze ook kunnen beschouwen als een bijkomende financiële inbreng van de sociaal verzekerden zelf (Cantillon, Peeters, e.a., 1987; Andries, 1995b).

Grafiek 6: De financieringsstructuur van de Belgische werkloosheidsverzekering, 1970-1993.



- definities:
- werknemersbijdragen: klassieke bijdragen
 - werkgeversbijdragen: klassieke bijdragen, loonmatigingsbijdrage, bijdragenopslagen en boetes bij laattijdige betaling en tewerkstellingsfonds
 - diversen: vooral gelden in het kader van het Fonds voor Financieel Evenwicht (diverse solidariteitsheffingen).

Bron: Algemeen verslag van de Sociale Zekerheid (bevat regeling werknemers, zeelieden en mijnwerkers).

⁽¹⁶⁾ De subsidiëring van de sector werkloosheid valt onder de residuaire subsidieregeling d.w.z. dat de overheid normaliter het verschil tussen ontvangsten uit bijdragen en uitgaven automatisch bijpast. Dit belet niet dat de regering het systeem van overheidssubsidiëring kan manipuleren. Zo werd er ondermeer in de programmawet van 22 december 1990 beslist dat de overheidssubsidiëring voor de totale sociale zekerheid gehandhaafd zou blijven op 192 miljard frank (niet geïndexeerd).

⁽¹⁷⁾ De loonmatigingsbijdrage werd ingevoerd in 1984 en bestond aanvankelijk uit de opbrengst van de opeenvolgende indexsprongen van 1 april 1984, 1 januari 1985 en 1 januari 1986. De programmawet van 30 december 1988 verving de aanvankelijke 'veranderlijke' bijdrage in een 'vaste' bijdrage, die thans 7,48% bedraagt en door de werkgever geheven wordt op het brutoloon. Ze wordt georganiseerd in de schoot van het 'Fonds voor het Financieel Evenwicht van de Sociale Zekerheid'.

Een *tweede* financieringsbron voor de werkloosheidsverzekering, die sinds het begin van de jaren '80 aan belang wint, is de 'alternatieve financiering'. Het betreft hier vooral een reeks solidariteitsheffingen, die tot doel hebben de klassieke bijdragebasis voor de financiering van de sociale zekerheid te verruimen. Voor de werkloosheidsverzekering kunnen in dit kader ondermeer vermeld worden de solidariteitsbijdrage op de lonen van het overheids personeel (ingesteld in 1981 en afgeschaft in 1990), de bijzondere bijdrage op inkomens boven de 3 miljoen (ingesteld in 1982 en afgeschaft in 1991); de crisisbelasting van 3% opcentiemen geheven op de (gezins)belasting (ingesteld in 1993) en de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid voor werknemers en ambtenaren (ingesteld in 1994) ⁽¹⁸⁾. Naast deze heffingen, die het karakter hebben van een directe belasting, wordt er ook een gedeelte gebruikt van de opbrengst van de indirecte belasting (BTW) en van een energietax. Het belang van de 'alternatieve financiering' in de werkloosheidsverzekering neemt toe van 6% in 1981 naar 17% in 1993, maar ze blijft niettemin aanzienlijk geringer dan de bijdragen geheven op arbeid (klassieke + loonmatiging). Voor 1995 wordt het aandeel van deze nieuwe bijdragen in het totaal van de werkloosheidsverzekering geraamd op 20% (Vade Mecum, 1994: 67-73) ⁽¹⁹⁾.

Kortom: Sinds begin jaren tachtig werd de werkloosheidsverzekering in toenemende mate gefinancierd door heffingen op arbeid. Vanwege het sterk solidariteitsprincipe aan de uitkeringszijde verliezen de sociale bijdragen evenwel hun karakter van verzekeringspremie en worden steeds mee een eenvoudige belasting op arbeid (zie ook Schokkaert, Spinnewyn, 1996).

De nieuwe bestemmingsheffingen vertonen zowel kenmerken van sociale bijdragen als van fiscaliteit, waardoor men is gaan spreken van 'parallele fiscaliteit' of 'indirecte fiscaliteit'. In algemene zin brengen de nieuwe financieringsbronnen een verschuiving teweeg van een aanvankelijk sterk uitgebouwde 'nationale solidariteit' (subsidiëring uit algemene belastingen) naar een 'verruimde beroepssolidariteit'. Er wordt hierbij een toenemende solidariteit gevraagd van meer beroepsgroepen en van hogere inkomensgroepen. Kenmerkend is ook dat een bijdrage wordt gevraagd van groepen die niet behoren tot de professionele categorie van verzekerden (bv. ambtenaren die zelf geen beroep doen op werkloosheidsuitkeringen, betalen voor de werkloosheidsverzekering van werknemers). Hierdoor wordt de professionele opbouw van de Belgische werkloosheidsverzekering sterk doorbroken ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ De bijzondere bijdrage is een maandelijks inhouding geheven op het loon, maar de vereffening gebeurt bij de uiteindelijke belastingafrekening, waarbij rekening wordt gehouden met het totaal netto-belastbaar inkomen van het gezin. De bijdrage is een forfaitaire premie oplopend met het netto-belastbaar gezinsinkomen en varieert per inkomensschijf tussen 4.200 (voor brutoinkomens vanaf 1 miljoen tot 1.250.000) en 24.000 per jaar (voor bruto-inkomens van 3 miljoen en hoger). In de begrotingsronde voor 1996 werd deze bijdrage verhoogd voor de hoogste inkomens. Pensioenen worden niet meegerekend in dit gezinsinkomen. Gepensioneerden betalen vanaf 1 januari 1995 een eigen solidariteitsbijdrage die varieert tussen 0,5% en 2% volgens de hoogte van het pensioeninkomen (inclusief de extra-legale pensioenen).

⁽¹⁹⁾ De totale omvang van de alternatieve financiering in de globale sociale zekerheid bedraagt in 1996 ongeveer 84 mrd. BEF op een totale sociale zekerheidsbegroting van een ruime 1.600 mrd. BEF, ofwel een 5% (zie Begrotingsnota Minister van Begroting Van Rompuy, 1996).

⁽²⁰⁾ Deze ontwikkeling is kenmerkend voor de globale sociale zekerheid en weerspiegelt zich in het globaal financieel beheer van de sociale zekerheid, dat vanaf 1 januari 1995 in werking is getreden. De klassieke bijdragen voor de diverse takken, het FFESZ en de Staatstussenkomsten worden voortaan door 1 orgaan beheerd (het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, tri-partite samengesteld), dat de globale ontvangsten verdeelt over de diverse sociale verzekeringstakken in functie van hun respectievelijke behoeften.

6. Samenvatting en conclusies

Het beleid van de afgelopen twintig jaren in de werkloosheidsverzekering wordt gekenmerkt door vijf grote ontwikkelingen: (1) een verzwakking van de verzekeringsfunctie; (2) een beperking van de reikwijdte; (3) een functieverruiming van de werkloosheidsverzekering; (4) een grotere nadruk op een activerend beleid en (5) een grotere rol voor heffingen op arbeid in de financieringswijze.

Nadat in het begin van de zeventiger jaren de verzekeringsfunctie van de werkloosheidsverzekering aanvankelijk werd versterkt (introductie van loongerelateerde uitkeringen, afschaffing van de directe discriminatie mannen-vrouwen), zij het met een nog sterke solidaire inslag, werd dit verzekeringsprincipe sinds het begin van de jaren tachtig alweer afgebouwd. De versterking van het solidariteitsbeginsel in de werkloosheidsverzekering uit zich in een *selectief gevoerd besparingsbeleid* ten nadele van hogere inkomensgroepen en ten voordele van lagere inkomensgroepen, inzonderheid voor werklozen met gezinslasten. De gehanteerde instrumenten waren in de eerste plaats een verder doorgedreven gezinsmodulering van de uitkeringsbedragen ten nadele van werklozen die kunnen terugvallen op andere gezinsinkomens en in de tweede plaats een selectief indexeringsbeleid met inleveringen voor de bovenminimale uitkeringen, terwijl anderzijds koopkrachtbehoud werd nagestreefd voor de minima met gezinslast. Omdat verbeteringen zich het sterkst hebben voorgedaan bij de allerlaagste bijstandsuitkeringen werden de verschillen tussen de werkloosheidsuitkeringen en de bijstand geringer.

Vanaf het einde van de jaren tachtig worden steeds meer de politieke grenzen bereikt van besparingen via verlagingen van de uitkeringsniveaus voor hogere inkomensgroepen. De nadruk wordt gelegd op een *volumebeleid*, zowel ten aanzien van de eigenlijke werkloosheidsuitkeringen als van de onderscheiden werkloosheidsstatuten die de werkloosheidsverzekering hanteren als een arbeidsherverdelingsinstrument en/of als ondersteuning inzake loopbaanplanning (de zgn. functieverruiming). Het volumebeleid sleutelt in eerste instantie aan de uitstroom van werklozen via een restrictiever gevoerd schorsings- en sanctiebeleid. Dit bestaat enerzijds uit een de facto duurzame beperking van uitkeringsrechten voor langdurig werkloze samenwonenden via art. 80, waardoor het Belgische stelsel meer opschuift in de richting van de buitenlandse werkloosheidsstelsels en anderzijds uit een sanctiebeleid dat zowel misbruik en fraude van werklozen als van werkgevers viseert. Recent wordt er ook gesleuteld aan een beperking van de instroom door de toegangsvoorwaarden (de referte-eis) te verstrengen. Tenslotte wordt het volume ook afgebouwd door de functieverruiming van de werkloosheidsverzekering terug te dringen. Het volumebeleid mag niet enkel als een besparingsinstrument worden beschouwd, maar moet ook begrepen worden als een poging om de legitimiteit van het stelsel te herstellen. De werkloosheidsverzekering werd (en wordt) immers oneigenlijk gebruikt als een collectief vangnet van passieve uitkeringstransfers waarbij, en dit deels met instemming van (bepaalde groepen) werklozen, de laagst produktieven en de minst opgeleiden konden afvloeien van de arbeidsmarkt.

Terwijl aan de uitkeringszijde het stelsel verder weg evolueert van een tijdelijk verzekeringsstelsel, wordt enigszins contradictorisch hiermee het stelsel in toenemende mate *gefinancierd* uit bijdragen, terwijl de overheidssubsidies, als uiting van nationale solidariteit, sinds begin jaren tachtig drastisch werden teruggeschroefd. Gegeven het sterk solidariteitsprincipe van de werkloosheidsuitkeringen hebben de bijdragen hun verzekeringskarakter verloren en evolueren ze steeds meer als een gewone belasting op arbeid.

De processen van toenemende werkloosheid en van aanhoudend crisisbeleid hebben niet geleid tot toenemende *armoede* noch tot stijgende ongelijkheid tussen werklozen en werkenden. De sleutel tot het begrip van lage armoede en hoge werkloosheid moet gevonden worden in het tweeverdienersprofiel van de werkloosheid (met name werklozen die kunnen terugvallen op andere gezinsinkomens) en in het selectieve matigingsbeleid dat gericht was op werkloze samenwonenden. Over de inkomensgevolgen en de gevolgen voor het arbeidsmarktgedrag van een verder doorgedreven selectiviteit via art. 80 is thans quasi niets gekend. Bij een achterblijvend jobaanbod dreigt een beperking van de uitkeringsduur te leiden tot een verhoging van de niet-activiteit eerder dan tot een verhoogde tewerkstelling, met mogelijke negatieve gevolgen voor de bestaanszekerheid. Het selectieve besparingsbeleid is er niet in geslaagd om de doelmatigheidswerking voor de allerlaagste inkomensgroepen te verbeteren en het zeer hoge armoederisico van werkloze (laaggeschoolde) eenverdienersgezinnen terug te dringen.

Met de verschuiving van een passief beleid naar een *meer activerend beleid*, wordt het accent verlegd van louter passieve uitkeringstransfers naar instrumenten die de sociale integratie en de tewerkstellingskansen van langdurig (laaggeschoolde) werklozen trachten te verhogen. De argumenten hiervoor zijn velerlei. Langdurige afhankelijkheid leidt tot een verlies aan productieve capaciteiten en noodzakelijke arbeidsattitudes, waardoor langdurige werkloosheid zelf oorzaak wordt van werkloosheid. Een grote afhankelijkheidsgraad tast het financieel draagvlak van de sociale zekerheid aan. Tenslotte draagt langdurige verafhankelijkheid het gevaar in zich van sociale uitsluiting, waardoor de betrokkenen aansluiting verliezen op de dominante levensstijl en de cultuur van de samenleving. In de huidige bewandelde pistes van activerend beleid (koppeling tussen vorming/begeleiding en uitkeringsrechten, verlaging van de loonkosten, arbeidsherverdeling en directe tewerkstellingscreatie in de sector van de sociale dienstverlening) wordt de werkloosheidsverzekering van langsommeer als een arbeidsmarktinstrument gehanteerd. De uitkomsten van dit beleid in termen van een betere armoedebestrijding, door een verbeterde positie van werklozen op de arbeidsmarkt op langere termijn en een verbeterde sociale integratie zijn thans nog zo goed als ongekend.

Bibliografie

- ANDRIES, M. (1995), Meer maar beter begeleide bestaansminimumtrekkers? Enkele cijfergegevens en bedenkingen, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, jrg.19, nr. 191, pp.5-8.
- 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 pp.
- ATKINSON, A.B. & J. MICKLEWRIGHT (1991), Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: a critical review, *Journal of Economic Literature*, jrg.24, pp.1679-1727.
- ATKINSON, A.B. & G.V. MOGENSEN, (1993), *Welfare and Work Incentives, A North European Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 324 pp.
- BAECK, K. (1991), Werkloosheid, ontwikkelingen in de wetgeving, in: SIMOENS, D. (ed.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1985-1991*, Brugge, Die Keure, pp.393-418.
- BEAN, Ch. (1994), European Unemployment: A survey, *Journal of Economic Literature*, jrg.32, nr.2, pp. 573-619.
- BOSSIER, F., Th. BRECHET, e.a. (1995), *Simulaties betreffende een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid en vormen van alternatieve financiering*, Planning Paper, nr.75, Brussel, 90 pp.

- BOSSIER, F. & L. MASURE (1995), *Quels impacts macro-economiques d'une reduction du coût non salarial de la main-d'oeuvre. Le cas du Plan Global et l'Accord Interprofessionnel 1995-1996*, Dossier Hermes, Brussel, Planbureau, 20 pp.
- CALMFORS, L. (1994), Active labour market policy and unemployment. A framework for the analysis of crucial design features, in: *OECD Economic Studies*, nr.22, pp.7-47.
- CANTILLON, B., I. MARX, D. PROOST, R. VAN DAM (1994a), Sociale Indicatoren 1985-1992, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg.36, nr. 2, pp.497-549.
- CANTILLON, B. & M. ANDRIES (1994b), De dualiseringstheorie hertoetst. Inkomens, koopkracht en welvaart van uitkeringstrekkers in de periode 1985-1992, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 6-7, p.523-543.
- CANTILLON, B. & I. MARX (1995a), *Naar een Sociaal Doelmatig Tewerkstellingsbeleid*, Verslag aan de Koning Boudewijnstichting, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 38 pp.
- CANTILLON, B. & I. MARX (1995b), De nieuwe sociale kwestie, *Samenleving en Politiek* jrg.2, nr.7, pp.28-34.
- CANTILLON, B., M. ANDRIES, B. MEULEMANS & B. TAN (1996), Twintig jaar armoede en beleid inzake armoedebestrijding, *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, jrg.50, nr.1, p. 5-36.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1994), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI siècle, Livre Blanc*, Bruxelles, 176 pp.
- DE LATHOUWER, L. (1996a), *Netto-vervangingsratio'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 1996, 69 p.
- DE LATHOUWER, L. (1996b), *Universaliteit en selectiviteit in werkloosheidsstelsels. Een vergelijkende studie van België en Nederland* (proefschrift), Universiteit Antwerpen, 475 pp.
- DE LATHOUWER, L. (1996c), Is een werkloosheidsstelsel naar Nederlands model doelmatiger voor België ?, in: DESPONTIN, M. & M. JEGERS (eds.) *De Sociale zekerheid verzekerd ?*, Volume 2, VUBpress, pp.211-233.
- 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 pp.
- DE WITTE, H. & J. HOOGE (1995), *Een vergelijking van typologieën van kort- en langdurig werklozen: wetenschappelijke en beleidsmatige implicaties*, Paper voor de "Arbeidsmarkt-onderzoekdag", Gent, 18 pp.
- DE WITTE, H., I. NICAISE, & 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.
- DEFEYT, P. (1996), *Ontwikkeling van buurtdiensten, Belgische initiatieven, vaststellingen van nieuwe bewegingen en bedenkingen*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- DEHAES, V. (1994), *Leven van de bijstand. Een onderzoek naar de persistentie van armoede in Vlaanderen*, CBGS-Monografie, Brussel, 202 pp.
- DENEVE, C. (1994), De werkloosheidsverzekering, in: NEDERLANDSTALIGE NATIONALE VROUWENRAAD (ed.), *Naar individuele rechten in de sociale zekerheid. De pensioenen en de werkloosheid in de kijker*, Referatenboek Studiedag Nederlandstalige Nationale Vrouwenraad, 25 januari, Leuven/Amersfoort, Acco, pp.77-94.
- ELCHARDUS, M., I. GLORIEUX, e.a. (1994), *Werkloosheid...wordt vervolgd, De reïntegratie van langdurige werklozen, Een longitudinale analyse*, Programma Maatschappelijk Onderzoek, Centrum voor Sociologie, VUBrussel, 214 pp.
- ELCHARDUS, M. & M. DEBUSSCHER (1996a), Aspecten van de nieuwe sociale kwestie, *Samenleving en Politiek*, jrg.3, nr.1, pp.25-33.
- EUROPESE COMMISSIE (1995), *De sociale zekerheid in Europa*, Luxemburg, 158 pp.
- FEDERAAL PLANBUREAU (1996), *Ontwikkeling van buurtdiensten. Sociaal economische benadering, bakens voor een debat*, Brussel: Federaal Planbureau, 143 pp.
- HET NIEUWE WERKLOOSHEIDSBESLUIT (1992), *Overzicht van de gewijzigde wetgeving per november 1991*, KU Leuven, ISZR, 158 pp.
- HOLDERBEKE, F. (1994), Het Jongerenbanenplan: niet afgevoerd maar uitgevoerd, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, jrg. 18, nr. 180, pp.14-18.

- HOLVOET, L. (1996), Werkloosheid: Wetgeving, in: SIMOENS, D. & J. PUT (eds.), *Ontwikkelingen van de Sociale Zekerheid 1990-1996*, Tijdschrift voor Sociaal Recht, Bijzonder nummer, pp. 705-799
- LEROY, F. (1993), De dubbele invalshoek van de werkverdelingsverzekering, *Nieuwsbrief Steunpunt Werkgelegenheid*, 3 (3): 19-20.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1995), *Unemployment Benefits and Social Assistance in Seven European Countries. A Comparative Study*, Werkdocumenten nr. 10, Den Haag, 288 pp.
- MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID (1993), *Overheidsinterventies op een arbeidsmarkt in beweging*, Kijk op de arbeidsmarkt, Brussel, 183 pp.
- MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID (1995), *Het Federaal werkgelegenheidsbeleid*, Evaluatierapport, Brussel, 143 pp
- OECD (1991), Unemployment Benefit Rules and Labor Market Policy, *Employment Outlook*, chapter 7, OECD, Paris, pp. 199-262,
- OECD (1993), *Historical Statistics 1960-1993*, Paris.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*, Paris, OECD.
- OECD (1995), Supplementary Measures of Labour Market Slack: An analysis of Discouraged workers and involuntary part-time workers, *Employment Outlook*, pp.43-97.
- OFFICE DE RECHERCHE SOCIALES EUROPÉENNES, *Measurement of the Shadow Economy, Study on five European countries* (Germany, Belgium, France, Great Britain and Italy, Bruxelles, 94 pp (+ bijlagen).
- PLANBUREAU (1994), *Economische vooruitzichten 1994-1998*, Ministerie van Economische Zaken.
- PUT, J. (1996), Werkloosheid: Rechtspraak, in: SIMOENS, D. & J. PUT (eds.), *Ontwikkelingen van de Sociale Zekerheid 1990-1996*, Tijdschrift voor Sociaal Recht, Bijzonder nummer, pp. 803-863.
- ROSANVALLON, P. (1995), *La Nouvelle Question Sociale, Repenser l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 222 pp.
- RVA (1996a), Nota aan het beheerscomité, Onderzoek naar werklozen die tijdens de maand juni 1994 werden uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen, juli 1996.
- RVA (1996b), *Samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan. Een stand van Zaken. Nota aan het beheerscomite*, 12 pp (plus bijlagen).
- RVA, *Jaarverslagen*, diverse jaargangen.
- SCHELL, J. & D. PIETERS (1989), *De middelentoets in rechtsvergelijkend perspectief*, 's-Gravenhage, VUGA.
- SCHOKKAERT, E. & F. SPINNEWYN (1996), Sociale verzekering en bestaansonzekerheid: een offensieve strategie, *Leuvense Economische Standpunten*, KU Leuven, 25 pp.
- SCHUYT, C.J.M. (1995), *Tegendraadse werkingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*, Amsterdam, University Press.
- SJERPS, C.M. (1988), Dames en heren, en dan nu: gelijke behandeling! of: hoe verder na de recente uitspraken van Raden en Centrale Raad van Beroep, *Sociaal Maandblad Arbeid*, pp.305-324.
- VAN BREMPT, K. (1996), *PWA onderzoek*, Tussentijds rapport, SEVI, Brussel.
- VAN DER VEEN, R. (1990), *De sociale Grenzen van Beleid, Een onderzoek naar de uitvoering en de effecten van het stelsel van sociale Zekerheid*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 263 pp.
- VAN HAEGENDOREN, M. & P. DOUMEN (1994), *De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen in de periode 1987-1993: een succes ?*, OSW nr. 5, LUC, Diepenbeek, 43 pp.
- VAN STEENBERGE, J., e.a. (1995), *Niet arbeid ? Wel arbeid !*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 61 pp.
- VANTHEMSCHE, G. (1990), De evolutie van de werkloosheidsverzekering en beleid in België vóór 1944, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nr. 10, pp.839-844.
- VANTHEMSCHE, G. (1994), *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, Balans VUB-Press, 206 pp.
- VERENIGING VAN BELGISCHE STEDEN EN GEMEENTEN (1995), *Enquête inzake het toegenomen aantal aanvragen tot het bekomen van het bestaansminimum*, Studie verwezenlijkt op verzoek van Minister Jacques Santkin, belast met de Sociale Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu

- VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN (1996), *Jonge bestaansminimumtrekkers met een OCMW-integratiecontract: onderzoek bij alle OCMW's*, uitgevoerd door de afdeling 'Maatschappelijk Welzijn' van de VVSG-1996, Persnota, Brussel.
- VIANE, J., J. VAN STEENBERGE & D. LAHAYE (1993), Prevention and related policy issues, in: BERGHMAN, J. & B. CANTILLON (eds.), *The European face of Social Security*, Aldershot, Avebury, pp. 281-307.
- XXX. (1995), *Meerjarenplan voor Werkgelegenheid*, regering Dehaene, Brussel.