

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN

1981/23

EEN VERZEKERINGSTECHNISCHE BENADERING VAN DE
WERKLOOSHEIDSVERZEKERING^x

Frans SPINNEWYN

CENTRUM VOOR
ECONOMISCHE STUDIËN
E. Van Evonstraat 2B
B-3000 LEUVEN

November 1981

15 DEC. 1981

^x Ik bedank de collega's van het C.E.S., in het bijzonder André Watteyne, voor hun opmerkingen en commentaar.

D/1981/2020/20



Rond de werkloosheidsverzekering is een breed maatschappelijk debat aan de gang. Het deficit van de werkloosheidsverzekering is hiervoor een onmiddellijke aanleiding. In dit debat kunnen we twee tegengestelde polen onderscheiden. De ene groep is van oordeel dat de werkloosheidsverzekering de werklozen onvoldoende beschermt. Het aanzuiveren van het deficit van de werkloosheidsverzekering door vermindering van de uitkeringen ervaren zij als sociale afbraak. De andere groep stelt dat de werkloosheidsuitkering één van de oorzaken is van de hoge werkloosheidsgraad. Hoge werkloosheidsuitkeringen houden de werklozen in de werkloosheid omdat het werken als alternatief hierdoor minder aantrekkelijk wordt. De werkloosheidsuitkeringen moeten daarom verminderd worden.

In deze bijdrage willen we de standpunten in dit debat verduidelijken door de werkloosheidsverzekering te vergelijken met andere vormen van verzekering. We zijn er ons van bewust dat we de problematiek van de werkloosheidsverzekering hierdoor versmallen. Toch komen aldus sommige punten aan het licht, die dan in het verdere debat in het oog kunnen gehouden worden.

In deze bijdrage gaan we vooreerst in op de bestaansreden van verzekeringen : zij beschermen de verzekerden tegen welvaartsschommelingen. Deze schadeloosstelling kan het gedrag van de verzekerde evenwel beïnvloeden. Op dezelfde wijze beschermt de werkloosheidsverzekering de werknemer tegen inkomensverlies in geval van werkloosheid. De werkloosheidsuitkeringen kunnen nu zowel de ondernemingen in hun afdankingsgedrag als de werklozen in hun zoekgedrag beïnvloeden. Men mag bijgevolg verwachten dat de frictionele werkloosheid, d.w.z. de werkloosheid bij een voldoende arbeidsvraag, zal verhogen met de grootte van de werkloosheidsuitkering. De huidige crisis wordt evenwel gekenmerkt door een rantsoenering van het arbeidsaanbod. De werkloosheidsuitkering zal dan de samenstelling eerder dan de grootte van het werklozenbestand bepalen. Vrijwilligheid en onvrijwilligheid in de werkloosheid kunnen aldus op de juiste wijze geduid worden. Tevens volgt hieruit dat de schadeloosstelling van de werklozen in tijden van crisis de eerste belemmering moet zijn. In deze eerder theoretische benadering van de werkloosheidsverzekering hebben we oog voor beleidsimplicaties. Ook wordt de theoretische redenering door enkele empirische resultaten geconcretiseerd.

I. VERZEKERING, RISICO-AFKERIGHEID EN VOORZICHTIGHEID

De bedoeling van de werkloosheidsverzekering zoals andere vormen van verzekering is de betrokkene te beschermen tegen de risico's van werkloosheid. Over het algemeen zijn mensen risico-afkerig. Zij verkiezen stabiliteit boven schommelingen in hun welvaart.

Indien de thermostaat van de centrale verwarming ontregeld is zodat de kamertemperatuur nu eens 16 graden en dan eens 22 graden bedraagt, dan zal men er voor zorgen dat de thermostaat geregeld wordt om een constante gewenste temperatuur van bijvoorbeeld 19 graden te waarborgen. Ofschoon zowel bij een ontregelde als bij een juist ingestelde thermostaat de gemiddelde temperatuur 19 graden bedraagt, toch wordt de gelijkmatige boven de schommelende kamertemperatuur verkozen.

Verzekeringen spelen in op deze voorkeur voor welvaartsvastheid. Verzekeringsmaatschappijen innen premies van de verzekerden waarmee zij uitkeringen bij het voorvallen van een risico financieren. Schommelingen in de welvaart worden hierdoor ten dele uitgevlakt. Voor deze uitvlakking zijn de verzekerden bereid premies te betalen die hoger liggen dan de uitkeringen die zij gemiddeld mogen verwachten. Dit verschil laat de verzekeringmaatschappijen toe hun administratiekosten te dekken en bovendien winst te maken.

Ideale vormen van verzekering houden het individuele welvaartsniveau in alle omstandigheden gelijk. Meestal is dit een onmogelijke opgave. In sommige gevallen kunnen tegenslagen (b.v. fysieke verminking) niet op financiële wijze gecompenseerd worden. Op deze moeilijkheid wordt niet ingegaan. Hier gaat onze aandacht naar de mogelijkheid dat de verzekerde zijn gedrag verandert, wanneer hij financieel vergoed wordt bij een ongeval. Indien de kosten van een ongeval verminderen, dan zal de verzekerde minder voorzorgsmaatregelen treffen om een ongeval te voorkomen. De kans op een ongeval is niet langer een strikt objectief gegeven maar wordt medebepaald door het gedrag van de verzekerde. In de vakliteratuur (Arrow (1970), Spence en Zeckhauser (1971) en Pauly (1974)), wordt dit fenomeen aangeduid door de term "moral hazard" ("moreel risico"). Deze term slaat op risico's te wijten aan omstandigheden die de verzekerde ten dele onder controle heeft.

Indien de verzekeraar de voorzorgsmaatregelen van de verzekerde kan controleren, dan kan de verzekeraar de uitkeringen bij een ongeval hieraan koppelen. Dit zal de verzekerde ertoe aanzetten zelf de nodige maatregelen te treffen om ongevallen te vermijden. In het andere geval is het niet aangewezen de verzekerde volledig te vergoeden bij een geleden verlies. In dit geval zal hij zich niet meer inspannen om door voorzorgsmaatregelen het risico te vermijden. Indien de verzekerde zelf een gedeelte van het verlies moet dragen, dan zal hij ertoe aangezet worden om zelf voorzichtig te handelen en aldus het risico te verminderen. Voorbeelden hiervan zijn franchises waarbij een vast bedrag of een bedrag dat stijgt met de grootte van het geleden verlies door de verzekerde zelf moet worden gedragen.

Bij het opstellen van een verzekeringscontract zal men bijgevolg twee aspecten in rekening moeten brengen. Enerzijds zal een verzekeringscontract de verzekerde zoveel mogelijk tegen de gevolgen van tegenslagen moeten beschermen. De schadeloosstelling maakt verzekering voor de verzekerde aantrekkelijk omdat schommelingen in zijn welvaart worden uitgevlakt. Anderzijds zal een verzekeringscontract voldoende ruimte moeten laten voor prikkels die de verzekerde ertoe aanzetten om zelf risico's te vermijden. Dit kan gebeuren door directe controle van de voorzorgsmaatregelen die door de verzekerde werden genomen. Indien dit praktisch slechts gedeeltelijk mogelijk is, dan zal een gedeeltelijke schadeloosstelling de verzekerde ertoe aanzetten zelf voorzorgsmaatregelen te treffen om het risico te vermijden voorzover hij dit zelf kan beïnvloeden. Bij het opstellen van een verzekeringscontract moet men dus naar een optimale combinatie zoeken tussen enerzijds de bescherming van de verzekerde tegen de gevolgen van risico's en anderzijds het behoud van de motivatie om door eigen inspanning het risico te voorkomen. Individuele voorzorgsmaatregelen zullen de uitkeringen verminderen die door de bijdragen gemeenschappelijk gefinancierd worden. Het individuele welvaartsverlies door partiële schadeloosstelling en door de kosten van de preventieve activiteit moeten vergeleken worden met de vermindering in de uitkeringen die hierdoor mogelijk worden.

II. DE SCHADELOOSSTELLING EN HET ZOEKGEDRAG VAN DE WERKLOZE IN DE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING

De werkloosheidsverzekering is onder verschillende oogpunten te vergelijken met andere vormen van verzekering. De werkloosheidsverzekering beschermt de werknemer tegen het risico van werkloosheid. Bij werkloosheid verliest de werknemer zijn inkomen uit arbeid en wordt hij hiervoor ten dele gecompenseerd door de werkloosheidsuitkering. Sommige aspecten van het huidige debat rond de werkloosheidsverzekering kunnen daarom beter begrepen worden indien de gelijkenis van de werkloosheidsverzekering met andere vormen van verzekering uitdrukkelijk aan de orde gebracht wordt (zie Baily (1978)).

In het debat rond de werkloosheidsverzekering kan men schematisch twee polen onderscheiden. Enerzijds is er een groep die de schadeloosstelling benadrukt. Zij wijzen op de hoge kosten van de werkloosheid die zowel op het financiële vlak als op het psychologische en sociale vlak liggen. Zij zijn van oordeel dat de huidige regeling van werkloosheidsuitkeringen de werklozen over het algemeen niet compenseert voor het geleden verlies. Werkloosheid is niettegenstaande werkloosheidsuitkering, in vele gevallen een weinig aantrekkelijke situatie.

Het is moeilijk uit te maken welk percentage van het inkomen moet uitgekeerd worden om de werklozen eenzelfde welvaartsniveau te waarborgen als de werkenden. Enerzijds beschikt de werkloze over meer vrije tijd die hij onder meer voor het uitvoeren van huiselijke taken kan gebruiken. Anderzijds moet hij niet langer de inspanningen leveren die het werken inhoudt. Deze bemerkingen moeten evenwel gerelativeerd worden. Vrije tijd waar men zich kan ontspannen zal alleen als waardevol ervaren worden indien deze afgewisseld wordt door tijden van inspanning. Bij wijze van voorbeeld blijkt dat jeugdwerklozen moeite hebben om hun tijd te structureren zonder de regelmaat van een werksituatie. Mannelijke werklozen hebben in de eerste weken een paar klusjes op te knappen, maar deze mogelijkheden verdwijnen bij langdurige werkloosheid. Vervolgens biedt de werkkring een kader voor zelfontplooiing en sociaal contact. Langdurige werklozen kunnen zich als sociaal onnutig beschouwen, des te meer als zij als profiteurs worden aanzien. Over het algemeen zullen de lasten van de werkloosheid toenemen met de duur van de werkloosheid, terwijl de uitkeringen voor niet-gezinshoofden na een jaar verminderen. De recente hervormingen gaan verder in deze richting. De werkloosheidsverzekering die de welvaartsverschillen normaal moet uitvlakken werkt hier in tegengestelde richting.

Anderzijds is er een groep in het maatschappelijk debat die stelt dat de werkloosheid geen objectief risico is dat de werknemer overvalt. De werkloosheidsuitkering beïnvloedt het zoekgedrag van de werkloze. De kost van de werkloosheid wordt door de werkloosheidsuitkering verminderd. Hierdoor zullen de inspanningen van de werkloze om werk te vinden verminderen of zullen de eisen die de werkloze stelt om werk te aanvaarden verhogen. Beide factoren zullen de werkloosheidsduur verlengen. De hoge werkloosheidsuitkeringen zijn verantwoordelijk voor de hoge werkloosheidsgraad. Het keuzeaspect van de werkloosheid wordt aldus beklemtoond. Het al dan niet werkloos blijven wordt medebepaald door het gedrag van de werkloze zelf. Volgens sommigen zouden de werkloosheidsuitkering en de vrije tijd die aan huiselijke activiteiten kan besteed worden in vele gevallen een welvaart mogelijk maken die hoger ligt dan de welvaart die uit het inkomen uit arbeid met de hieraan verbonden arbeidsinspanning voortvloeit. Deze werklozen nestelen zich dan vrijwillig in de werkloosheid, aangezien dit hen beter uitkomt. Werkloosheid is niet langer een van buitenuit opgedrongen maar een vrijwillig gekozen situatie.

Beide groepen hebben weinig oog voor de argumenten van de tegenstrever. Zij die voorstander zijn van een verlaging van de werkloosheidsvergoeding verwaarlozen de verzwaaring van de lasten van de werkloze. In een ideaal verzekeringsstelsel moet men ernaar streven om de welvaartsverschillen al naargelang men werkend of werkloos is zo klein mogelijk te houden. Wel moet ervoor gezorgd

worden dat er bij de verzekerden voldoende prikkels aanwezig zijn om het risico van de werkloosheid in voldoende mate zelf te voorkomen.

Zij die een verlaging van de werkloosheidsvergoeding als een sociale achteruitgang beschouwen zullen het keuzeaspect van het werkloos blijven minimaliseren of zelfs ontkennen. Zij die ontkennen beklemtonen het onvrijwillig karakter van de werkloosheid. Werkloosheid is een objectief risico dat niet afhankelijk is van de gedragingen die de werkloze onder controle heeft. In dit geval is een volledige schadeloosstelling van de werkloze vanuit verzekeringstechnisch standpunt verdedigbaar. Zij die het verband tussen de grootte van de werkloosheidsuitkering en de intensiteit van het zoekgedrag of de minimale vereisten gesteld voor een aantvaardbare job erkennen, zullen de effecten van een verhoging van de uitkeringen op de werkloosheidsduur als klein beschouwen. Zij wijzen op andere factoren zoals scholing, geslacht, leeftijd en de stand van arbeidsmarkt om de verschillen in de werkloosheidsduur te verklaren. Een vermindering van werkloosheidsuitkering beschouwen zij als sociale afbraak die het probleem van de werkloosheid niet kan oplossen.

In Spinnewyn (1981) werd het verband onderzocht tussen de gemiddelde duur van voltooide werkloosheidsperiodes enerzijds en enkele karakteristieken van de werkloze en de stand van de arbeidsmarkt anderzijds. Hiervoor werd een steekproef van 6.000 mannen en 6.000 vrouwen gebruikt die hun werkloosheid beëindigden in januari 1979. Mannen waren gemiddeld 8,5 maand en vrouwen gemiddeld 16,4 maand werkloos. Zowel de scholingsgraad, door de R.V.A. bepaald, als de duur van de genoten studies houden een kortere werkloosheidsduur in. De geschoolde man die middelbare studies voltooide is gemiddeld 2,8 maand minder lang werkloos dan de ongeschoolde man met alleen lager onderwijs en met overigens gelijke karakteristieken. Voor vrouwen bedraagt het verschil 7,2 maand. Voor gastarbeiders verhoogt de gemiddelde werkloosheidsduur met 1,6 maand en voor gastarbeidsters met 4,1 maand. Gehuwde vrouwen zijn 4,1 maand langer werkloos dan ongehuwde vrouwen met dezelfde karakteristieken. De leeftijd verlengt de werkloosheidsduur, voor mannen in toenemende en voor vrouwen in afnemende mate.

De stand van de arbeidsmarkt is een andere belangrijke determinant. De regionale tewerkstellingskansen zijn hier belangrijk, vooral bij mannen. In Roeselare hebben mannelijke werklozen een gemiddelde wedertewerkstellingskans van 20 % per maand en in Bergen een gemiddelde van 9 %. Een werkloze uit Bergen zal hierom gemiddeld 4,2 maand langer werkloos zijn dan een identieke collega uit Roeselare. Voor vrouwen zijn de gemiddelde wedertewerkstellingskansen 6,5 % in Roeselare en 4,2 % in Bergen, terwijl het verschil in de gemiddelde werkloosheidsduur 2,2 maand bedraagt.

Deze voorbeelden tonen aan dat aanzienlijke verschillen in de werkloosheidsduur kunnen verklaard worden door andere factoren dan de grootte van de werkloosheidsuitkering. We verwijzen naar Spinnewyn (1981) voor een volledig overzicht. In dit onderzoek kon geen rekening gehouden worden met inkomensvariabelen. De grootte van het inkomensverlies bij werkloosheid wordt vooral bepaald door de minima en maxima in de uitkeringen en het slechts gedeeltelijk belastbaar stellen van de werkloosheidsuitkeringen. Buitenlandse empirische studies (Ehrenberg en Oaxaca (1976)) tonen aan dat de grootte van het inkomensverlies de werkloosheidsduur negatief beïnvloedt.

De vergelijking van de werkloosheidsverzekering met andere vormen van verzekering geeft inzicht in het huidig maatschappelijk debat rond de werkloosheidsverzekering. Deze vergelijking biedt een kader waarin de standpunten van beide polen aan bod kunnen komen. Na het aanduiden van punten van overeenkomst gaat onze aandacht in de volgende secties naar enkele specifieke kenmerken eigen aan de werkloosheidsverzekering.

III. ENKELE EIGEN KENMERKEN VAN DE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING BIJ EEN VOLDOENDE ARBEIDSVRAAG

In deze sectie behandelen we enkele eigen kenmerken van de werkloosheidsverzekering. We veronderstellen dat de vraag naar arbeid voldoende hoog is om iedereen die wil werken te werk te stellen tegen een loon die anderen met gelijkaardige capaciteiten verdienen. Er is toch werkloosheid omdat een werknemer die zijn job verliest niet onmiddellijk in een nieuwe job kan tewerkgesteld worden. De arbeidsmarkt is ondoorzichtig. Er is tijd nodig vooraleer men inzicht heeft in de alternatieve tewerkstellingsmogelijkheden. Het verlies van een arbeidsplaats kan onherroepelijk zijn, maar ook te wijten zijn aan een tijdelijke teruggang van de productie. De aanpassingskosten om van job te veranderen zijn hoog, zodat men liever wacht tot men bij een herneming terug in dezelfde baan kan tewerkgesteld worden.

Deze werkloosheid is frictioneel. Hogere werkloosheidsuitkeringen zullen de duur van het zoekproces van de werkloze verlengen. Zij zullen ook de tegenstand om regelmatig bij produktieschommelingen werkloos te worden verminderen. Aangezien de werknemers langer of veelvuldiger werkloos zijn, zullen de frictionele werkloosheidsgraad en de grootte van de werkloosheidsuitkering positief verbonden zijn.

1. Het zoeken naar werk als produktieve bezigheid

Indien de werklozen ten gevolge van de werkloosheidsuitkering bij het zoeken naar werk hogere eisen stellen en daardoor langer werkloos blijven dan is dit niet noodzakelijk iets slecht. Door langer te zoeken kan de werkloze een job vinden die beter met zijn verlangens of capaciteiten overeenkomt.

Dikwijls wordt gewezen op het gebrek aan regionale mobiliteit van de werkenden. Bovendien wordt dit door de werkloosheidsuitkering in de hand gewerkt. Stel dat de werklozen de eerste job aanvaarden waarvoor ze in aanmerking komen. Een pas afgestudeerde onderwijzer die in Leuven woont vindt per 1 september een job in Maaseik. Per 1 oktober valt een klas weg in het Maaseikse maar komt een betrekking vrij in Leuven, die door de Maaseikenaar wordt ingenomen. Ware het sociaal niet beter indien de Leuvenaar eerst de tijd genomen had om in het Leuvense een job te vinden, zelfs indien dit de werkloosheidsduur gemiddeld zal verlengen? Het zoeken naar een job is een produktieve bezigheid, in de zin dat de juiste man op de juiste plaats terecht komt. Men heeft in markten die niet doorzichtig zijn tijd nodig om informatie in te winnen. Indien de werkloosheidsuitkering de nodige tijd voor dit zoekproces vrijmaakt, dan moet dit positief gewaardeerd worden.

Door Ehrenberg en Oaxaca (1976) werd empirisch vastgesteld dat de grootte van de werkloosheidsuitkering niet alleen de duur van de werkloosheid verlengt maar ook (voor sommige groepen van werklozen) het loon in de daaropvolgende tewerkstelling verhoogt. Indien het loon een weerspiegeling is van de produktiviteit, dan volgt hieruit dat een langere werkloosheidsperiode gebruikt kan worden om de werklozen in te zetten in jobs met hogere produktiviteit. Het toelaten van afgestudeerde jongeren tot de werkloosheidsverzekering kan vanuit dit oogpunt verdedigd worden.

2. De werkloosheidsuitkering en het afdankingsgedrag van de ondernemingen

Het is kenmerkend dat de maatschappelijke discussie rond de grootte van de werkloosheidsuitkering zich toespitst op het zoekgedrag van de werkloze, die de duur van de werkloosheid en daarmee het risico van het werkloos blijven mede beïnvloedt. Indien men het initiatief voor werkhervatting bij de werkloze legt, dan moet men het initiatief voor afdanking bij de ondernemer zoeken. De ondernemer kan bij het ontslaan van de werknemers evenzeer door het systeem van de werkloosheidsverzekering beïnvloed worden (Feldstein (1976) en Baily (1977)). Vooral bij terugkerende schommelingen in de economische activiteit biedt de werkloosheidsverzekering een mogelijkheid om de financiering van het werklozenbestand tijdelijk naar de gemeenschap over te hevelen. Afdankingen

zijn niet de enige manier om schommelingen in de produktie op te vangen. Andere vormen zijn voorraadvorming, diversificatie van de activiteiten of werktijdverkorting. Deze andere vormen zijn weinig aantrekkelijk indien de ondernemer op geen enkele wijze gepenaliseerd wordt wanneer arbeiders afgedankt worden. Het risico van afdanking wordt in het bestaande systeem van werkloosheidsverzekering door de ondernemer mede beïnvloed.

Dit moreel risico zou kunnen tegengegaan worden door de werknemersbijdragen voor de werkloosheidsverzekering te koppelen aan uitkeringen die aan ontslagen werkloze leden van dit bedrijf in het verleden werden uitgekeerd. Dit systeem is van toepassing in de U.S.A. en staat bekend als "experience rating". Het afdanken van arbeiders zal dan de bijdragen van het bedrijf in de toekomst verhogen. Het bedrijf kan deze verhoging van de bijdragen vermijden door andere alternatieven te zoeken om de produktieschommelingen op te vangen.

Eén van deze alternatieven is werktijdverkorting. In plaats van een gedeelte van de arbeiders af te danken wordt de beschikbare arbeid onder allen verdeeld. Stel dat er geen werkloosheidsverzekering bestaat en dat iedereen een kans heeft om bij een teruggang van de produktie afgedankt te worden. Dan zouden risicoafkerige arbeiders kunnen instemmen met een regeling waarbij de kost in gelijke mate over allen wordt verdeeld in plaats van de totale last naar een kleine groep te verschuiven waartoe ook zij kunnen behoren. De R.V.A. kan een dergelijke regeling in de hand werken door alleen werkloosheidsuitkeringen toe te kennen nadat bijvoorbeeld de 38 uren of 36 uren week op jaarbasis werd bereikt. Deze werktijdverkorting kan ook in extra vakantiedagen worden opgenomen. In plaats van werktijdverkorting te subsidiëren zal men het niet invoeren van werktijdverkorting bestraffen. Op deze wijze zal men vermijden dat bijvoorbeeld Ford Genk overgaat tot gedeeltelijke werkloosheid van telkens één derde van het arbeidsbestand om een tijdelijke teruggang in de vraag op te vangen.

Verder kan de R.V.A., zoals in andere landen, in de eerste week van de werkloosheid geen uitkeringen betalen. Deze maatregel kan als een soort remgeld aanzien worden, zoals in de ziekteverzekering. Dit verlies hoeft niet noodzakelijk volledig ten laste van de werknemers te vallen, indien de onderneming verplicht wordt gedeeltelijk in te staan voor de uitkering van de werkloosheidsvergoeding in de eerste week. Het gebruik of misbruik (bijvoorbeeld het ontslaan van werknemers in de eindejaarsperiode) van de gedeeltelijke werkloosheid wordt hierdoor tegengegaan. Maar ook in het stelsel van volledige werkloosheid zijn vele werkloosheidsperiodes van korte duur. Hierboven stelden we dat de lasten van de werkloosheid het laagst zijn in het begin van de werkloosheid. De besparingen van een dergelijke maatregel zullen integendeel aanzienlijk zijn en over velen verspreid worden aangezien vele

werkloosheidsperiodes van korte duur zijn. Bovendien zullen de ondernemingen, hetzij door het eigen financieel verlies, hetzij door de grotere tegenstand van de werknemers, meer gemotiveerd worden om het risico van werkloosheid van beperkte duur te vermijden.

Dat de werkloosheidsgraad niet alleen door het zoekgedrag van de werkloze maar ook door het afdankingsgedrag van de ondernemingen wordt bepaald blijkt uit Spinnewyn en Van Elewycy (1981). Daar werden gemiddelde afdankingskansen berekend voor de verschillende sectoren in '77, '78 en '79. De afdankingskansen voor mannen bedragen 7,5 % en voor vrouwen 11,8 % per jaar. Er werden evenwel grote verschillen tussen de sectoren vastgesteld. Zo is er een grote werkzekerheid in banken, verzekeringen, maar ook in basismetaal (de jaarlijkse afdankingskansen zijn er lager dan 3 % voor mannen en 6 % voor vrouwen). De werkzekerheid is klein in de horeca (jaarlijkse afdankingskans van 65 % voor mannen en vrouwen), in de diensten (jaarlijkse afdankingskans van 14 % voor mannen en 18 % voor vrouwen) en in de bouw (jaarlijkse afdankingskans van 17 % voor mannen). Bemerkt dat het hier telkens om volledig uitkeringsgerechtigde werklozen gaat. De reden van de werkloosheid is niet alleen een onomkeerbaar verlies van arbeidsplaatsen maar ook een tijdelijke teruggang van de produktie waarbij de werkloze na verloop van tijd dikwijls bij dezelfde werkgever terug aan de slag kan.

De recente voorstellen tot hervorming van de werkloosheid zijn steeds gericht op de langdurige werklozen. Het moreel risico is evenzeer aanwezig in hoofde van de ondernemer en moet daar evenzeer bestreden worden. Een argument tegen het invoeren van financiële prikkels die het moreel risico van de bedrijven tegengaan, is de verzwarende van de lasten van het bedrijfsleven. De vorige voorstellen kunnen gekoppeld worden aan een initiële vermindering van de bijdragen van de bedrijven, zodat de uiteindelijke last voor de bedrijven dezelfde blijft. Door het inbouwen van stimulansen mag men verwachten dat ook een nuloperatie de werkloosheidsgraad zal verminderen.

3. Verschillen in de preferenties van de werklozen tussen werken en niet werken

De schadeloosstelling van de werklozen wordt bemoeilijkt door de verschillende preferenties van de werklozen tussen werken en niet werken en de onmogelijkheid voor de R.V.A. om deze preferenties te peilen. De welvaartskost verbonden aan het verlies van werk is voor de betrokken werknemers verschillend. Wanneer het onmogelijk is om op een objectieve wijze de geleden welvaartskost te bepalen, dan moet men de werklozen volgens eenzelfde regeling vergoeden. Hierdoor zullen sommigen ondergecompenseerd worden, terwijl anderen overgecompenseerd worden.

Het probleem van de "vrijwillige" werkloosheid is daarom inherent aan een werkloosheidsverzekering die de voorkeur van de werklozen tussen werken en niet werken onmogelijk op een objectieve wijze kan vaststellen. Er is sprake van vrijwillige werkloosheid wanneer het nutsniveau bereikt als werkloze met werkloosheidsuitkering groter is dan het nutsniveau bereikt als tewerkgestelde. In dit geval zal de werkloze niet werkzoekend zijn.

Dergelijke toestanden zullen steeds voorkomen. Inderdaad, voor velen is de keuze tussen werken en niet werken een dubbeltje op zijn kant. Het nutsniveau dat men bereikt met arbeidsinkomen maar zonder vrije tijd is dan ongeveer gelijk aan het nutsniveau dat men bereikt met vrije tijd maar zonder arbeidsinkomen. Het nutsniveau dat dan bereikt wordt als werkloze met werkloosheidsvergoeding zal dan hoger zijn dan het nutsniveau als tewerkgestelde. Bemerkt evenwel dat deze werklozen meestal bereid zijn te werken indien hun de werkloosheidsvergoeding ontzegd wordt. Hun vroegere tewerkstelling, die hen in aanmerking deed komen voor werkloosheidsvergoeding is hiervan het bewijs. Indien er geen sterke veranderingen zijn opgetreden in hun preferenties, dan zullen zij nog steeds werken verkiezen boven niet werken zonder werkloosheidsvergoeding. Zij zullen evenwel zelf geen initiatieven ondernemen om werk te vinden. Zij blijven werkloos, tenzij hun een aangepaste betrekking wordt aangeboden en bij weigering van de betrekking de werkloosheidsvergoeding wordt ontzegd.

Met een uniforme regeling van de werkloosheidsverzekering is het bijgevolg onmogelijk om iedereen juist te compenseren. Toch worden door de R.V.A. sommige objectieve criteria gebruikt, waarbij sommige groepen die geacht worden minder of sterker getroffen te zijn door de werkloosheid, verschillend vergoed worden. Zo wordt het onderscheid gemaakt tussen gezinshoofden, alleenstaanden en meewonenden. Ook zijn minimumvergoedingen en maximumvergoedingen voorzien. Het wekt verwondering dat de uitkeringen in sommige gevallen van langdurige werkloosheid verlaagd worden. Indien de kosten van de werkloosheid toenemen met de werkloosheidsduur, dan is het moeilijk te begrijpen dat de uitkeringen lager zijn voor langdurige werklozen. We komen hier verder op terug.

"Vrijwillige" werkloosheid is een geliefd argument voor tegenstanders van de huidige organisatie van de werkloosheidsverzekering. Indien het welvaartsverlies van een individuele werkloze niet kan vastgesteld worden, dan kan "vrijwillige" werkloosheid slechts uitgesloten worden door het afschaffen van de werkloosheidsverzekering. Hoe klein ook de werkloosheidsuitkering, steeds zal het voor een groep werklozen aantrekkelijker zijn om werkloos te zijn en zullen deze werklozen niet werkzoekend zijn. Het bestaan van vrijwillige werkloosheid is derhalve geen argument tegen de werkloosheidsverzekering of voor een verlaging van de werkloosheidsuitkering. Door het verlagen van de werkloosheidsuitkering zal

men niet alleen degenen treffen die niet werkzoekend zijn maar tevens het lot verzwaren van degenen die niet volledig schadeloos gesteld worden.

4. Directe controle van de werkwillegheid

Gedeeltelijke schadeloosstelling van de werkloze om misbruiken in de werkloosheidsverzekering tegen te gaan is een tweede beste oplossing. Deze maatregel is slechts van toepassing wanneer het voor de verzekeraar onmogelijk is het zoekgedrag van de werkloze direct na te gaan of de uitkeringen hieraan te koppelen. In dit geval is het inkomensverlies van de werkloze een prikkel om zelf werk te zoeken.

Aangezien de preferenties van de verzekerden tussen werken en niet werken verschillend zijn en niet vastgesteld kunnen worden is overcompensatie van sommigen inherent aan de werkloosheidsverzekering. Zij zullen alleen werk aanvaarden indien het verlies van de werkloosheidsvergoeding hieraan gekoppeld wordt. Controle van het zoekgedrag en de werkwillegheid van de werkloze is daarom noodzakelijk. De werkwillegheid van de werkloze wordt door de R.V.A. gecontroleerd wanneer hem een passende dienstbetrekking wordt aangeboden.

Wanneer dit regelmatig kan gebeuren, dan zou gedeeltelijke schadeloosstelling als stimulans om zelf werk te vinden niet langer noodzakelijk zijn. Directe controle is de meest geschikte wijze om de werkbereidheid van de werkloze na te gaan. Hiervoor is evenwel een administratie nodig met financiële lasten. Deze administratie kan ontlast worden indien een gedeelte van de werklozen, bij gedeeltelijke schadeloosstelling, zelf werk zoekt en de werkloosheid verlaat zonder de tussenkomst van de administratie.

In de huidige crisis wordt de R.V.A. in haar bemiddelingspogingen belemmerd door een tekort aan openstaande betrekkingen. Het is onmogelijk om met de huidige administratie en een beperkt aantal openstaande betrekkingen de werkwillegheid van 400.000 werklozen te testen. Het is dan op zijn minst verwonderlijk dat men het verminderen van de werkloosheidsuitkering als enige oplossing voorstelt. Het vermeerderen van de capaciteit van de arbeidsbemiddeling en het vermeerderen van het aantal openstaande betrekkingen in het kader van een derde arbeidscircuit om de werkbereidheid te testen zijn op zijn minst evenwaardige alternatieven.

IV. WERKLOOSHEIDSVERZEKERING IN GERANTSOENEERDE ARBEIDSMARKTEN

In vele vormen van verzekering zijn de individuele risico's onafhankelijk van elkaar. Het risico van een ongeval zal dan alleen afhangen van de voorzorgsmaatregelen die door de verzekerde zelf

werden genomen. Het is evenwel mogelijk dat risico's positief met elkaar verbonden zijn. Bij auto-ongevallen kan het onvoorzichtig rijden van andere bestuurders de kans op een ongeluk van de verzekerde vergroten. In het geval van de werkloosheidsverzekering is het andersom. Indien het aantal openstaande betrekkingen beperkt is, dan houdt het bezetten van een openstaande job door één werkloze in dat de andere werklozen een kans op wedertewerkstelling verliezen. Het veranderen van de zoekintensiteit en van de minimumvereisten voor het aanvaarden van een job beïnvloedt niet alleen het eigen risico op werkloosheid maar evenzeer het risico op werkloosheid van anderen. Maatregelen die het individuele risico verminderen, zullen bij een werkgelegenheidstekort het risico van anderen vermeerderen. In het uiterste geval is het sociale risico of de werkloosheidsgraad onafhankelijk van het zoekgedrag van de werklozen.

Veronderstellen we dat de vraag naar arbeid gegeven is en dat er een overschot is van het arbeidsaanbod t.o.v. de arbeidsvraag. Arbeid is met andere woorden gerantsoeneerd (Malinvaud (1977)). Er is een grotere vraag naar jobs dan er openstaande betrekkingen zijn. We kunnen deze toestand vergelijken met het gezelschapsspel waarbij deelnemers op muziek rond stoelen draaien. Wanneer de muziek stopt moeten de deelnemers een stoel bemachtigen. Er zijn evenwel meer deelnemers dan stoelen.

Het is mogelijk om op voorhand op grond van de karakteristieken van de deelnemers voorspellingen te maken over de samenstelling van de groep die een stoel zal bemachtigen. Het zullen bijvoorbeeld vooral de sterken zijn, die de anderen een duwtje (durven) geven, of de sterk gemotiveerden, die het spel ernstig nemen en moeilijk kunnen verliezen. Bemerkt evenwel dat het totaal aantal verliezers op voorhand gekend is. Dit totaal zal niet veranderen indien men het spel aantrekkelijker maakt door bijvoorbeeld een extra prijs toe te kennen voor de winnaars. Er zal alleen meer geduwd of misschien gevochten worden. Of omgekeerd kan men aan de verliezers een troostprijs toekennen, zodat het spel er beschaafder aan toegaat. Het aantal deelnemers zonder stoel zal alleen verminderen indien er stoelen bijgezet worden.

Indien er rantsoenering is op de arbeidsmarkt, dan zal het zoekgedrag medebepalend zijn voor het al dan niet werkloos zijn van een individuele werkloze. Dit zoekgedrag en de kansen op succes van een individuele werkloze zullen afhangen van karakteristieken van de individuele werkloze, van zijn sociaal economische omgeving en van de hoogte van de werkloosheidsuitkering. Het gezamenlijke zoekgedrag van alle werklozen zal evenwel het totaal aantal werklozen noch de werkloosheidsgraad veranderen. Het totaal aantal werklozen is op voorhand gegeven door het verschil tussen het aantal werkzoekenden en het aantal beschikbare arbeidsplaatsen. Indien men de werkloosheidsuitkering verandert, kan dit een herschikking voor gevolg hebben van de samenstelling van de werkloze bevol-

king. In een gerantsoeneerde markt met een aanbodoverschot zal deze verschuiving van de risico's het gezamenlijke risico niet beïnvloeden.

De gelijkenis van de werkloosheidsverzekering met andere vormen van verzekering, zoals in de vorige sectie behandeld, gaat op in een situatie met frictionele werkloosheid. De duur van de werkloosheid zal door het zoekgedrag van de werkloze medebepaald worden en het zoekgedrag van de ene werkloze beïnvloedt de wedertewerkstellingskansen van de anderen niet. Evenzo kunnen produktieschommelingen al dan niet opgevangen worden door afdankingen. In beide gevallen zal de grootte van de werkloosheidsuitkeringen de frictionele werkloosheidsgraad medebepalen.

Het is kenmerkend voor de economische theorie dat zij in de eerste plaats redeneert in het raam van volledige tewerkstelling, evenwel met een normaal niveau van frictionele werkloosheid. Deze theorie heeft echter geen vat op de huidige tewerkstellingscrisis. Het huidige leger van werklozen bestaat niet uit frictionele werklozen. De arbeid is gerantsoeneerd : de vrijgekomen plaats die de ene werkloze inneemt houdt in dat de andere gegadigden voorlopig zonder werk blijven. Men kan niet ontkennen dat ook in deze situatie het zoekgedrag van de werkloze zijn risico om werkloos te blijven mede zal bepalen. Maar zijn individuele zoekgedrag zal sociaal niets veranderen : het overschot van het arbeidsaanbod op de arbeidsvraag is een objectief gegeven voor de werkzoekenden. Het wordt bepaald door de hoeveelheid arbeid die economisch rendabel kan ingezet worden en door de effectieve vraag naar geproduceerde goederen.

Het voorgaande laat ons toe te besluiten dat bij rantsoenering op de arbeidsmarkt de onvolledige schadeloosstelling als prikkel voor de werkloze om zelf actief naar werk te zoeken niet meer werkt. Het sociaal risico van de werkloosheid wordt door het zoekgedrag van de werkloze niet langer beïnvloed. Vooraleer hieruit conclusies te trekken gaan we in op enkele bemerkingsen.

Er wordt beweerd dat de werkloosheidsuitkering het arbeidsaanbod artificieel verhoogt. Sommige werklozen zijn niet werkzoekend omdat hun welvaartsniveau als werkloze met werkloosheidsuitkering hoger ligt dan hun welvaartsniveau als tewerkgestelde met arbeidsinkomen. Deze werklozen zijn overgecompenseerd en worden dikwijls "vrijwillige" werklozen genoemd. In deze groep niet-werkzoekenden moeten twee subgroepen onderscheiden worden. De eerste subgroep zal een passende dienstbetrekking aanvaarden die hen door de R.V.A. aangeboden wordt indien een weigering de uitsluiting uit de werkloosheidsverzekering inhoudt. Deze groep niet-werkzoekenden verkiezen werken boven niet werken (zonder werkloosheidsuitkering) en verhogen het arbeidsaanbod niet. Indien er voldoende werk is, dan zullen ze ook aan de slag gaan wanneer ze hiervoor (door de R.V.A.)

aangesproken worden. De tweede subgroep zal niet ingaan op een passend aanbod van de R.V.A. en de uitsluiting aanvaarden. De groep verkiest niet werken zonder werkloosheidsuitkering boven werken en verhoogt het arbeidsaanbod artificieel. Ze bleven alleen als werklozen ingeschreven om tijdelijk van de uitkeringen te blijven genieten. Het is onwaarschijnlijk dat een grote groep van werklozen in dit geval verkeert. Om van de werkloosheidsverzekering te genieten moet men vooraf voldoende lang gewerkt hebben. In deze periode hebben de werklozen hun voorkeur voor werken boven niet werken aangetoond. Werklozen die niet langer bereid zijn te werken, zelfs zonder werkloosheidsuitkering, moeten aanvankelijk werken boven niet werken hebben verkozen, afgedankt worden en er moet intussen een verandering in hun voorkeur tussen werken en niet werken plaatsvinden. De voorwaarde om voldoende lang gewerkt te hebben vooraleer uitkeringsgerechtigd te worden en de directe controle van de werkwillegheid van de werklozen zullen misbruiken grotendeels uitsluiten. Deze controle kan efficiënt gebeuren door werklozen wiens gezinssituatie veranderd is (door huwelijk of geboorte) in het bijzonder op werkbereidheid te testen.

In het maatschappelijk debat rond misbruiken in de werkloosheidsverzekering langs de kant van de werklozen heeft men dikwijls geen oog voor het onderscheid tussen niet-werkzoekende werklozen, die wel willen werken zonder werkloosheidsuitkering en niet-werkzoekende werklozen die niet langer willen werken. Het is onmogelijk om op grond van toevallige waarnemingen dit onderscheid te maken. Men kan soms vaststellen dat sommige werklozen niet werkzoekend zijn zonder hier te kunnen besluiten dat ze niet langer bereid zijn te werken. In Spinnewyn (1981) stelden we vast dat gehuwde vrouwen gemiddeld 4 maand langer werkloos zijn dan ongehuwde vrouwen met overigens gelijke karakteristieken. In onze samenleving staan vrouwen in voor de verzorging van het gezin (man en eventueel kinderen) en kunnen voor het inkomensverlies bij werkloosheid terugvallen op de man (indien hij werkend is). Aangezien zij de vrijgekomen tijd bij werkloosheid nuttig kunnen gebruiken voor huiselijke taken, zullen zij in vele gevallen niet werkzoekend zijn. Dit kan een verklaring zijn voor de langere duur van hun werkloosheid. Hieruit kan men evenwel niet afleiden dat ze niet langer willen werken. Alleen de R.V.A. kan dit vaststellen wanneer de werkloze een aangepaste dienstbetrekking weigert.

Bemerk dat het misbruik van de werkloosheidsverzekering door degenen die uitkeringen trekken zonder dat zij nog langer bereid zijn te werken, ook zonder werkloosheidsuitkering, niet kan tegengegaan worden door de uitkeringen te verlagen. De keuze tussen werken en niet werken zonder werkloosheidsuitkering is niet afhankelijk van de grootte van de uitkering. Indien we de kosten van het ophalen van de uitkering of morele bezwaren buiten beschouwing laten, dan is ieder extra inkomen, hoe klein ook, steeds meegenomen. Het aantal werklozen, voor wie werken niet langer in aanmerking komt, kan

wel toenemen in een crisistijd, waarin het aantal openstaande betrekkingen niet langer voldoende is om de werkwillegheid te testen. Het blijft echter onverminderd waar dat controle van de werkwillegheid van de R.V.A. de enige mogelijkheid is om misbruiken tegen te gaan.

Terwijl de werkloosheidsgraad niet afhankelijk is van de grootte van de werkloosheidsuitkering via het zoekgedrag van de werklozen in een gerantsoeneerde arbeidsmarkt, blijven de opmerkingen van vorige sectie gelden voor het afdankingsgedrag van de ondernemingen. Het opvangen van seizoenschommelingen door afdankingen in plaats van arbeidsduurverkortung vermindert de vraag naar arbeid (in aantal arbeidsplaatsen).

Men kan wel argumenteren dat de werkloosheidsverzekering de onderhandelingspositie van de werknemers versterkt in tijden van crisis. Werknemers kunnen gemakkelijker aan looneisen vasthouden zelfs indien deze een bepaald risico van sluiting van de onderneming inhouden. In dit geval kunnen zij nog terugvallen op de werkloosheidsuitkering. Zonder werkloosheidsverzekering zullen zij gemakkelijker tot toegevingen gedwongen worden. Men mag hier evenwel het effect van de heterogeneïteit van de werknemersgroep niet onderschatten. Voor velen betekent werkloosheid een zwaar verlies. Voor risicoafkerige werknemers zal dit verlies niet opwegen tegen de kleine mogelijke loonsverhoging.

Bij dit soort bespiegelingen kan men evenwel bij ieder argument een tegenargument bedenken. Zo kan men met evenveel recht stellen dat met werkloosheidsverzekering door werknemers lagere looneisen zullen gesteld worden omdat een gedeelte van het risico van de werkloosheid nu gemeenschappelijk wordt gedragen. Eenzelfde welvaartspeil kan bereikt worden met lage werkloosheidsuitkeringen, kleine afwenteling van risico en hoge lonen of met hoge werkloosheidsuitkeringen, hoge afwenteling van risico en lage lonen. Ofschoon dergelijke bedenkingen niet onbelangrijk zijn, toch is het moeilijk te evalueren in welke mate zij uiteindelijk medespelen in het complexe proces van loononderhandelingen.

De grootte van de werkloosheidsuitkering zal het deficit van de werkloosheidsverzekering medebepalen. Indien dit deficit niet door de bijdragen wordt gedekt, dan zal men hiervoor een beroep moeten doen op overheidsgelden. In de mate dat een vergroting van het overheidsdeficit nadelige gevolgen heeft voor de werkgelegenheid zal het niveau van de werkloosheidsuitkeringen de arbeidsvraag beïnvloeden. Het bepalen van het niveau van de werkloosheidsuitkering is echter vanuit dit oogpunt een verdelingsprobleem. Indien het overheidsdeficit moet aangezuiverd worden dan rijst de vraag wie hiervoor moet inleveren. De werklozen zijn een mogelijke groep. Maar het is ook mogelijk dat men het deficit van de werkloosheidsverzekering laat bestaan en het deficit van de overheidsbegroting op andere posten tracht te verminderen.

Indien de arbeidsmarkt gerantsoeneerd is dan zal langs de kant van de werkloze de grootte van de werkloosheidsuitkering alleen de samenstelling van het werklozenbestand bepalen zonder het aantal werklozen of de werkloosheidsgraad te beïnvloeden. Het verlagen van de werkloosheidsuitkering heeft geen enkel nut als stimulans voor een verhoogde zoekactiviteit. Er zal dan meer gezocht worden, men zal zich meer inspanningen getroosten, maar het aantal bezette arbeidsplaatsen zal uiteindelijk onveranderd blijven. De capaciteiten van de werkzoekenden en de vereisten van de taken kunnen beter met elkaar overeenstemmen. Maar dit voordeel wordt geringer naarmate men langer werkloos is. Men komt dan tot het paradoxale besluit dat in een gerantsoeneerde arbeidsmarkt de werkloosheidsverzekering in de eerste plaats moet gericht zijn op de schadeloosstelling van de betrokkenen.

We hebben er reeds op gewezen dat de voorkeur van de werklozen tussen werken en niet werken ongekend is zodat een volledige schadeloosstelling onmogelijk is. Bij een uniforme regeling zullen er over- en ondergecompenseerden zijn. Het feit dat overgecompenseerden zelf niet werkzoekend zijn kan de ondergecompenseerden ten goede komen doordat dit de kansen op werk van de ondergecompenseerden zal verhogen. Dit is de goede kant van een globaal inefficiënte situatie. De gehuwde vrouwen worden dikwijls bekritiseerd voor hun langdurige werkloosheid. Het is onwaarschijnlijk dat de tewerkgestelde mannen gelukkig zullen zijn indien sommige van hun arbeidsplaatsen door werkloze gehuwde vrouwen zouden worden ingenomen.

Aangezien de arbeidsbemiddeling van de R.V.A. het aantal jobs niet kan verhogen, kan men zich afvragen of een verhoging van de controle op de werkwillegheid van de niet-werkzoekenden in tijden van crisis wel zo wenselijk is. De meeste niet-werkzoekenden zullen bereid zijn te werken wanneer ze de werkloosheidsvergoeding ontzegd worden terwijl hierdoor plaatsingsmogelijkheden verdwijnen voor ondergecompenseerde werkzoekenden die het meest naar werk verlangen. Vanuit welvaartsoogpunt moet de arbeidsbemiddeling van de R.V.A. in de eerste plaats gericht zijn op deze werklozen met de laagste kansen op wedertewerkstelling, die tevens het zwaarst door de werkloosheid getroffen worden. Door M. Lambert (1981) werd aangetoond dat de bemiddeling van de R.V.A. geen systematische pogingen onderneemt om deze groep van werklozen te plaatsen. Bij een keuze tussen verschillende werklozen zal de R.V.A. dikwijls op de meest gekwalificeerden een beroep doen voor een openstaande betrekking.

Indien de overgecompenseerden niet werkzoekend zijn dan zal er zich een zelfselectieproces voordoen waarbij het percentage van overgecompenseerde niet-werkzoekenden in de groep werklozen zal verhogen naarmate de duur van de werkloosheid verlengt. De verlaging van de werkloosheidsuitkering na een jaar kan op deze wijze gerechtvaardigd worden. Hierdoor verdwijnt of vermindert de over-

compensatie voor de niet-werkzoekenden. Hiermede treft men echter evenzeer de ondergecompenseerde werkzoekende werklozen met de laagste tewerkstellingskansen voor wie de kosten van de werkloosheid omwille van de lange duur uitermate zwaar wegen.

Moet dit probleem van overcompensatie ook niet op lange termijn worden bekeken? Voor de overgecompenseerde werklozen is het welvaartsverschil tussen werken en niet werken klein. Hun werk is in vele gevallen eentonig, ongezonder, niet persoonlijk verrijkend en laag betaald. Indien de werkloosheidsuitkering toereikend is voor het levensonderhoud, dan zullen zij niet op zoek gaan om in onaantrekkelijke omstandigheden wedertewerkgesteld te worden. Slechts wanneer ze door de R.V.A. voor de keuze geplaatst worden tussen een onaantrekkelijke job en het verlies van de werkloosheidsuitkering zullen ze voor het eerste kiezen. Bemerkt dat de R.V.A. door de bedrijven vooral wordt aangesproken als bemiddelaar voor minder interessante jobs (M. Lambert (1981)). Tijdens de hoogconjunctuur zijn velen tot de arbeidsmarkt toegetreden, ofschoon de stijging van hun welvaart miniem was. Zij stonden samen met de gastarbeiders in voor de noodzakelijke arbeidskracht. Zij die weinig voordeel hadden in de hoogconjunctuur, hebben minder te verliezen in de laagconjunctuur. Zij zullen daarom ook gemakkelijker door de werkloosheidsuitkering overgecompenseerd worden. Bij een economische heropleving zullen zij evenwel weer bereid gevonden worden om de minder aantrekkelijke taken op te nemen. De werkloosheidsverzekering zorgt met andere woorden voor goedkope arbeidskrachten bij spanningen op de arbeidsmarkt.

BESLUIT

In deze bijdrage hebben we gepoogd het debat rond de werkloosheidsverzekering in een breder perspectief te plaatsen door de werkloosheidsverzekering te vergelijken met andere vormen van verzekering. Tegenstanders van het bestaande systeem van de werkloosheidsverzekering hebben hier vooral aandacht voor het moreel risico in de werkloosheidsverzekering langs de kant van de werkloze. De werkloosheidsuitkering vermindert de kosten van het werkloos zijn en zal de werkloze beïnvloeden in zijn zoekgedrag. De kans op wedertewerkstelling wordt derhalve via het zoekgedrag van de werkloze door de werkloosheidsuitkering medebepaald.

De economen benadrukken graag het belang van financiële stimuli in de verklaring van sociaal-economische verschijnselen. Zo wordt in het debat rond de werkloosheidsverzekering gesteld dat hogere werkloosheidsuitkeringen leiden tot hogere werkloosheid. Indien het niveau van de werkloosheidsuitkering niet als de belangrijkste determinant van de werkloosheidsgraad wordt aanzien, dan wordt deze toch het meest benadrukt in het debat. De verlaging van de werkloosheidsuitkering is een onmiddellijke implicatie van deze

visie op de werkloosheidsverzekering, die zowel de werkloosheidsgraad zal verlagen als het deficit van de werkloosheidsverzekering zal verminderen.

Men kan verwachten dat deze stellingname niet zonder reacties zal blijven : vanwege de werklozen, die het eerst door de maatregel zullen getroffen worden, vanwege de werknemers, die zelf werkloos kunnen worden, en vanwege de sociaal bewogen burger, die van oordeel is dat zij, die in het bijzonder onder de crisis lijden, niet in de eerste plaats moeten inleveren.

Een nadere analyse van de gegevens rond werkloosheid tonen aan dat de grootte van de werkloosheidsuitkering niet de enige determinant is van de werkloosheidsgraad. Andere factoren zoals geslacht, scholing, leeftijd en de stand van de arbeidsmarkt verklaren grote verschillen in de gemiddelde werkloosheidsduur. Naast de kans op wedertewerkstelling, die de duur van de werkloosheid bepaalt, moet men evenzeer oog hebben voor de kans op afdanking om de werkloosheidsgraad te verklaren. Voor de afdankingskansen en wedertewerkstellingskansen zijn er grote verschillen waar te nemen tussen de regio's en de sectoren en tussen mannen en vrouwen. De werkloosheidsproblematiek is veelzijdig en kan niet door een eenvoudig recept (met ernstige sociale implicaties) opgelost worden. Het afdankingsgedrag van de ondernemingen dient hierbij speciaal in het oog gehouden te worden. In de Belgische werkloosheidsverzekering is er voor de individuele onderneming geen enkele stimulus om produktieschommelingen anders dan door middel van afdankingen op te vangen. Het koppelen van de werknemersbijdragen aan de uitkeringen, het opleggen van arbeidsduurverkorting vooral eer men afdankt of het invoeren van remgeld kunnen hier als alternatieven worden overwogen.

Empirisch onderzoek in andere landen toont aan dat werklozen met een groter inkomensverlies onder overigens gelijke omstandigheden korter werkloos zullen zijn. Bij voldoende arbeidsvraag mag men dus verwachten dat de grootte van de werkloosheidsuitkering de frictionele werkloosheidsgraad zal verhogen. In een gerantsoe-nerde arbeidsmarkt met een tekort aan arbeidsplaatsen, houdt het bezetten van een arbeidsplaats door één werkloze in dat anderen voorlopig zonder werk blijven. De grootte van de werkloosheidsuitkering bepaalt nu niet langer de werkloosheidsgraad, maar alleen de samenstelling van het werklozenbestand. De tewerkstellingscrisis kan alleen opgelost worden door het scheppen van nieuwe tewerkstelling.

Men komt tot het paradoxale besluit dat in tijden van crisis het inkomensverlies als prikkel om het risico van werkloosheid zelf te vermijden zijn rol verliest. De werkloosheidsuitkering moet volledig op de schadeloosstelling van de werklozen gericht staan. In een ideale werkloosheidsverzekering houdt dit in dat de wel-

vaartsverschillen tussen tewerkgestelden en werklozen volledig uitgevlakt worden. De volledige schadeloosstelling van iedere werkloze blijkt evenwel onmogelijk, omdat de voorkeur van de werkloze tussen werken en niet werken niet kan vastgesteld worden. Bij een uniforme regeling van de uitkeringen worden sommige werklozen overgecompenseerd terwijl anderen ondergecompenseerd worden. De overgecompenseerden zullen niet naar werk zoeken, ofschoon zij meestal bereid zullen zijn te werken indien hun de werkloosheidsuitkering ontzegt wordt. "Vrijwillige" werkloosheid is daarom inherent aan de werkloosheidsverzekering en kan alleen door het aanbieden van een aangepaste betrekking door de R.V.A. zelf tegengegaan worden. Vrijwillige werkloosheid kan derhalve niet als argument gebruikt worden om de werkloosheidsvergoeding te verlagen.

Indien de grootte van de werkloosheidsuitkeringen in een gerantsoeneerde arbeidsmarkt voor de individuele werkloze niet langer als een financiële stimulans werkt, die de werkloosheidsgraad op nationaal vlak kan verlagen, dan wordt de bepaling van de grootte van de werkloosheidsverzekering een herverdelingsprobleem. Deze herverdeling behoort evenwel tot de politieke sfeer.

REFERENTIES

- ARROW, K.J. (1970), *Essays in the theory of risk-bearing*, North Holland, Amsterdam.
- BAILY, M (1977), "On the theory of lay offs and unemployment", *Econometrica*, 1049-1063.
- BAILY, M. (1978), "Some aspects of optimal unemployment insurance", *Journal of Public Economics*, 10, 379-402.
- EHRENBERG, R. en OAXACA, L. (1976), "Unemployment insurance, duration of unemployment and subsequent wage gain", *American Economic Review*, 66, 754-766.
- FELDSTEIN, M. (1976), "Temporary lay offs in the theory of unemployment", *Journal of Political Economy*, 84, 937-952.
- LAMBERT, M. (1981), "Arbeidsmarktinformatie en arbeidsbemiddeling", Discussienota, HIVA.
- MALINVAUD, E. (1977), *The theory of unemployment reconsidered*, Blackwell, Oxford.
- PAULY, M.V. (1974), "Overinsurance and public provision of insurance : the roles of moral hazard and adverse selection", *Quarterly Journal of Economics*, 88, 44-54.
- SPENCE, M. en ZECKHAUSER, R. (1971), "Insurance, information and individual action", *American Economic Review*, 61, 380-387.
- SPINNEWYN, F. (1981), "De statistische analyse van gegevens in verband met de werkloosheid", *Belgisch Tijdschrift voor Statistiek, Informatica en Operationeel Onderzoek*, te verschijnen.
- SPINNEWYN, F. en VAN ELEWYCK, P. (1981), "Bewegingen in de Werkloosheid", *Tijdschrift voor Economie en Management*, te verschijnen.

