
De Europese werkgelegenheidsstrategie: oorsprong en eerste resultaten

De Europese werkgelegenheidsstrategie heeft een nieuwe vorm van beleidscoördinatie geïntroduceerd, beter bekend als de 'open strategie van coördinatie'. De Lid-Staten presenteren, op basis van de richtlijnen van de werkgelegenheid, hun werkgelegenheidsbeleid en -resultaten in de nationale actieplannen voor werkgelegenheid. Door middel van een gecombineerde beoordeling door de Lid-Staten en de Commissie worden de resultaten gepubliceerd in het gezamenlijke werkgelegenheidsrapport (JER). Deze strategie is zeer succesvol gebleken en wordt uitgebreid tot andere beleidsterreinen, zoals sociale integratie en onderwijs.

Om een meer diepgaand beeld van de Europese strategie inzake werkgelegenheidsbeleid te geven wordt de oorsprong van de strategie en het kader waar het een onderdeel van is beschreven.

Het artikel zal zich vervolgens concentreren op twee belangrijke elementen van de Europese werkgelegenheidsstrategie:

- de algemene ontwikkelingen van de werkgelegenheid in de Europese Unie en vooral in België.
- het beleid dat naar de preventie van langdurige werkloosheid streeft.

Het artikel eindigt met enkele besluiten, op basis van JER2000 en de aanbevelingen van de Raad, betreffende het succes van de open-coördinatiemethode en het beleid van België inzake de preventie van langdurige werkloosheid.

Oorsprong van de Europese strategie

Met het Verdrag van Amsterdam (1 mei 1999) is de bevordering van werkgelegenheid toegevoegd aan

de lijst van communautaire doelstellingen die een 'kwestie van gemeenschappelijk belang' (titel VIII van het Verdrag) worden. De nieuwe doelstelling bestaat uit het bereiken van een 'hoog niveau van werkgelegenheid' zonder het concurrentievermogen te ondermijnen en met de participatie van alle betrokkenen. Het belangrijkste doel is het verbeteren van de doelmatigheid van de arbeidsmarkten. Om deze doelstelling te bereiken, krijgt de Gemeenschap een nieuwe ver-

antwoordelijkheid, namelijk de ontwikkeling van een 'gecoördineerde strategie' voor werkgelegenheid. De bedoeling daarbij is de activiteiten van de Lid-Staten aan te vullen. Het belangrijkste element van deze strategie wordt gevormd door gemeenschappelijk goedgekeurde richtlijnen.

In voorbereiding van dit Verdrag is men met deze procedure begonnen in 1997. De procedure staat beter bekend als het proces van Luxemburg. Het was de eerste keer dat de Lid-Staten met richtlijnen akkoord gingen die de basis van de Europese werkgelegenheidsstrategie vormen. De richtlijnen werden gecentraliseerd rond vier pijlers:

- het verbeteren van de inzetbaarheid;
- ondernemerschap;
- aanpassingsvermogen van ondernemingen en hun werknemers;
- en gelijke kansen voor mannen en vrouwen in het vinden van lonende werkgelegenheid.

De Europese werkgelegenheidsstrategie maakt deel uit van een omvattende benadering. Deze benadering werd opnieuw bevestigd en uitgebreid

door de Top van Lissabon en behandelt het volgende beleid:

- Coördinatie van het economisch beleid (bijvoorbeeld macro-economisch beleid, begroting en fiscaal beleid);
- Structurele hervorming en modernisering om de innovatieve capaciteit en de doelmatigheid van de arbeidsmarkt en de markten in goederen, diensten en kapitaal te verbeteren (Cardiff);
- Strategie voor werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang, met als gemeenschappelijk element, de kennismaatschappij. De Top van Lissabon bevestigde volledige werkgelegenheid als doel voor de Europese Unie. Deze doelstelling moet er de instellingen van de Unie, de Lid-Staten, de sociale partners en alle andere acteurs toe aanzetten om met grotere ambities verder te werken aan de hervorming van de arbeidsmarkt, zodat werkloosheid en sociale uitsluiting beduidend verminderen, en er meer en betere banen komen voor jongeren, vrouwen en ouderen.

Gebaseerd op het Verdrag van Amsterdam keurt de Commissie elk jaar in de herfst drie documenten goed:

- het voorstel voor het 'Gezamenlijke WerkgelegenheidsRapport', dat aantoont hoe de Lid-Staten in hun arbeidsmarkten presteren, en in welke mate zij de richtlijnen uitvoeren. 'Gezamenlijk' betekent dat het rapport door de Lid-Staten wordt goedgekeurd. De beoordeling in het rapport is gebaseerd op het rapport dat elke Lid-Staat aanlevert aan de Commissie (de 'nationale actieplannen over werkgelegenheid');
- de ontwerp-'Aanbevelingen van de Raad voor het werkgelegenheidsbeleid van de Lid-Staten', waarin voorstellen staan om de actie van de Lid-Staten te concentreren op hun grootste problemen en om de Lid-Staten te steunen in hun inspanningen om de arbeidsmarkten te hervormen;
- en het voorgestelde 'Besluit van de Raad betreffende de richtlijnen van de werkgelegenheid voor 2001', het sleutelinstrument voor het vastleggen van nieuwe gemeenschappelijke prioriteiten.

Gezamenlijk Werkgelegenheidsrapport 2000: De algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Deze paragraaf geeft, op basis van JER2000, een overzicht van de algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de Europese Unie en specifiek in België (in vergelijking met de Europese Unie).

De algemene beoordeling van de situatie in de Europese Unie

Sinds midden-1999, heeft de EU een sterk economisch herstel gekend, met een gemiddelde groei van het BBP van 3,4% in 2000 en van 3,1% (voorspeld) in 2001. In 1999 bedroeg die nog 2,5%. Het aantal jobs steeg in 1999 met 1,4%, dit is slechts marginaal meer dan in het voorgaande jaar, namelijk 1,1%. Dit betekent een toename met bijna 2,1 miljoen in 1999 en 4 miljoen in de twee jaar samen. Een meer belangrijke werkgelegenheidsgroei wordt verwacht voor dit en volgend jaar, o.a. dankzij de sterke economische groei en de voortdurende arbeidsmarkthervormingen.

Het totale percentage werkenden in de Unie is gestegen tot 62,2% in 1999. Dit was 61,3% in 1998. Nochtans volstond deze verbetering enkel om het niveau te bereiken van 1990, vóór de recessie in het eerste deel van het decennium begon. De verhoging van het percentage voltijds werkenden is veel minder uitgesproken geweest. In 1999 betrof het een gemiddelde van 56,5% van de bevolking op actieve leeftijd, slechts net iets meer dan 1 percentagepunt hoger dan in 1994. Ook blijft het totale percentage werkenden gevoelig onder dat van de V.S. en Japan, dat bijna 75% bedraagt.

Een groot deel van de netto extra banen, gecreëerd in 1999, ging naar vrouwen. Zij namen 70% van de totale verhoging van werkgelegenheid voor hun rekening. Dit is meer dan in 1998, maar in overeenstemming met de tendens op lange termijn. Tijdens de vijf jaar tussen 1994 tot 1999 werden bijna tweederden van de 6,8 miljoen netto extra banen ingenomen door vrouwen. Met als gevolg dat het verschil van de werkgelegenheid tussen mannen en vrouwen in 1999 blijft verkleinen, met een percentage werkende vrouwen van 15 tot 64 jaar dat toeneemt van 51% tot 53% (in 1998), terwijl dat voor

mannen slechts van 71% tot 71,5% toeneemt. De genderkloof viel daardoor terug naar een percentage van 18,5 punten, terwijl deze aan het begin van de jaren '90 nog op ca. 27 procentpunten stond.

Het werkloosheidscijfer in de Unie bedroeg gemiddeld 9,2% in 1999, het derde opeenvolgende jaar van daling, komende van 11,1% in 1994. De werkloosheid zou in 2001 onder 8% uitkomen. In maart 2000 waren er 14,9 miljoen mensen werkloos in de Unie, komende van een piek van 18,7 miljoen in februari 1994. Sinds 1997 heeft de daling van werkloosheid zich versterkt. Dat wijst op een verhoogd tempo van de groei van de werkgelegenheid. Niettemin was de werkloosheid in de Unie in 1999 nog 2 miljoen hoger dan in 1991. De werkloosheid van vrouwen, 10,8% in 1999, was nog duidelijk boven die van mannen (7,9%), hoewel het cijfer voor vrouwen lichtjes meer daalde dan dat van mannen. Dat wijst op het hoger aandeel van vrouwen in de netto gecreëerde arbeidsplaatsen in de loop van het jaar.

De werkloosheid is nog te hoog en blijft bovendien ongelijk verdeeld tussen geografische gebieden en sociale groepen (vrouwen, jongeren en oudere mensen). De werkgelegenheidsgroei die tijdens een periode van snelle groei plaatsvindt mag niet verduisteren dat er zich nog altijd aanzienlijke structurele problemen in de arbeidsmarkten van vele Lid-Statens voordoen.

Terzelfder tijd zien we dat de arbeidsmarkt meer en meer kraptes vertoont in sommige Lid-Statens en gebieden, vooral veroorzaakt door tekorten inzake 'skills' en moeilijkheden inzake rekrutering. We krijgen meldingen uit een waaier van sectoren en voor diverse beroepen. Ook een toenemende loondruk begint in sommige landen te voorschijn te komen. Globaal blijven de loonontwikkelingen echter gematigd.

Overeenkomstig de algemene verbetering van de arbeidsmarktsituatie, is de langdurige werkloosheid, uitgedrukt in verhouding tot de totale beroepsbevolking (de LTU graad) in 1999 gedaald tot 4,2% voor de gehele Unie. Deze LTU graad was 5,2% in 1997 en 4,9% in 1998. Meer dan 2,5% van de arbeidskrachten was minstens twee jaar werkloos, dat is ½ percentagepunt minder dan in 1998. Ondanks deze verbetering, blijft de langdurige werkloosheid een ernstig probleem in de EU. De

huidige LTU graad is nog veel te hoog, ver boven het niveau van het begin van de jaren '90. De werklozen die meer dan 12 (24) maanden zonder een baan zijn geweest, vertegenwoordigen 45% (29%) van het totale aantal werklozen. Deze situatie blijft een meer actief arbeidsmarktbeleid vragen. Het feit dat het LTU aandeel sinds 1997 (komende van 49%) is gedaald, wijst erop dat de LTU graad aan een sneller tempo daalt dan de algemene werkloosheid. Dat bewijst dat het gecombineerde effect van een versterkt actief beleid met structurele arbeidsmarkthervormingen een zichtbaar effect op het vlak van verhoogde jobkansen voor de langdurige werklozen begint te hebben in sommige Lid-Statens.

Algemene beoordeling van de Belgische situatie

De reële groei van het BBP vertraagde in 1999 tot 2,3%, maar zou in 2000 moeten versnellen (raming: 3,6%). Ook op de arbeidsmarkt verbetert de situatie wegens de hogere groei van het BBP, de hogere arbeidsintensiteit van de economische groei sinds 1996 en de tendens van een passief naar een meer actief arbeidsmarktbeleid.

In 1999 vertraagde de groei van de werkgelegenheid naar 1,1%, dit is lager dan het EU gemiddelde. Het percentage werkenden steeg van 56,3% (in 1996) naar 58,9% (in 1999), dit is toch nog 3 percentagepunten onder het EU gemiddelde. Tijdens de zelfde periode steeg het percentage werkende vrouwen met bijna 5 percentagepunten. De genderkloof krimpt en is onder het EU gemiddelde. Berekend naar leeftijdsgroep, is het percentage werkenden bijzonder laag voor de lagere en hogere leeftijdsgroepen, allebei meer dan 12 percentagepunten onder het EU gemiddelde. Voor de ouder dan 55-jarigen, is het percentage werkenden (24,7%) het laagst van de EU.

Het werkloosheidscijfer verminderde in 1999 tot 9,1% en is momenteel lager dan het EU gemiddelde. De jongerenwerkloosheid steeg in 1999, maar de werkloosheidsratio van jonge vrouwen verminderde naar 7,8 wat onder het EU gemiddelde is. De totale vrouwelijke werkloosheid is lager dan het EU gemiddelde en de kloof met de mannelijke werkloosheidsgraad vermindert. Een specifiek probleem is de langdurige werkloosheid: de LTU graad is 0,6

percentagepunten verminderd tussen 1998 en 1999, maar het aandeel in de totale werkloosheid (56%) is nog steeds het hoogste van de EU.

Er zijn aanzienlijke regionale ongelijkheden (met plaatselijke variaties) in de arbeidsmarktprestaties: de werkloosheid is vooral uitgesproken in Wallonië en in Brussel, terwijl er in sommige streken in Vlaanderen een kwalitatief tekort aan arbeidskrachten te voorschijn is gekomen.

Ondanks een verbetering van de Belgische arbeidsmarkt, worden de al lang bestaande uitdagingen slechts langzaam aangepast. Deze uitdagingen zijn: de hoge toevloed in de langdurige werkloosheid, de lage arbeidsmarktparticipatie van oudere personen, een grote genderkloof in de werkgelegenheid, grote regionale verschillen en het onbenutte potentieel aan arbeidsplaatsen in de dienstensector.

Tabel 1.

Jaarlijkse gegevens voor België

	De werkgelegenheidsindicatoren					
	1999	1998	1997	1996	EU 1999	EU 1996
Totaal percentage werkenden	58,9	57,3	57,0	56,3	62,2	59,9
<i>Mannen</i>	67,5	67,0	67,1	66,8	71,6	69,7
<i>Vrouwen</i>	50,2	47,5	46,7	45,6	52,9	50,0
15-24	25,5	26,0	25,2	26,1	39,0	36,2
25-54	76,4	74,4	74,6	73,9	75,6	73,4
55-64	24,7	22,5	22,0	21,8	36,9	35,9
Voltijdseq. percentage werkenden	54,5	53,5	53,4	53,0	56,8	55,0
Mannen	68,4	66,4	66,6	66,6	69,7	68,6
Vrouwen	40,4	40,7	40,4	39,5	44,2	42,3
	De werkloosheidsindicatoren					
	1999	1998	1997	1996	EU 1999	EU 1996
Totaal werkloosheidscijfer	9,1	9,5	9,4	9,7	9,2	10,8
<i>Mannen</i>	7,8	7,8	7,4	7,6	7,9	9,6
<i>Vrouwen</i>	10,7	11,8	12,1	12,7	10,8	12,4
De jeugdwerkloosheidsratio	8,5	7,8	7,6	7,8	8,5	10,2
<i>Mannen</i>	9,1	7,7	6,9	7,1	8,5	10,3
<i>Vrouwen</i>	7,8	7,8	8,3	8,6	8,5	10,1
Werkloosheidscijfer langdurige werkloosheid	5,1	5,7	5,7	5,9	4,2	5,3
<i>Mannen</i>	4,4	4,5	4,4	4,5	3,5	4,5
<i>Vrouwen</i>	5,9	7,4	7,5	8,0	5,0	6,2
Jaarlijkse verandering	Economische indicatoren in verband met werkgelegenheid					
	1999	1998	1997	1996	EU 1999	EU 1996
De totale groei van de werkgelegenheid	1,1	1,2	0,8	0,3	1,4	0,7
De reële groei van het BBP	2,3	2,7	3,5	1,0	2,4	1,6
De groei van de arbeidsproductiviteit	1,2	1,5	2,7	0,7	1,0	1,0
De reële loonkosten per eenheid	-0,2	-0,9	-1,2	-0,6	0,0	-0,5

België beantwoordt deze uitdagingen nu met een beleidsmix die niet alleen op de vraag en het aanbod van de arbeid, maar eveneens op de herverdeling van arbeid inspeelt. Het beleid steunt op loonmatiging, vermindering van sociale bijdragen en de 'actieve welvaartsstaat'. Nochtans is de evolutie naar een meer preventief beleid, tot hiertoe, onbevredigend: België wordt nog steeds geconfronteerd met hoge percentages van maandelijkse toevloed in langdurige werkloosheid, vooral met jonge mensen en volwassenen.

Er zijn maatregelen genomen om werkloosheidsvallen te verminderen: door een vermindering van sociale bijdragen van werknemers op het niveau van de lage lonen, zijn de financiële aansporingen voor werkzoekenden gestegen. Betreffende de arbeidsmarktparticipatie van oudere personen, is de minimum leeftijd voor vroege pensioenen niet gewijzigd, maar een reeks maatregelen is getroffen om het meer aantrekkelijk te maken om langer te blijven werken. Er wordt nochtans ontoereikende aandacht besteed aan restrictieve maatregelen, die werkenden moeten belemmeren hun activiteit vroeg te verlaten.

De goed ontwikkelde dienstensector is ongetwijfeld de motor van werkgelegenheid in België. Er zijn verminderingen van sociale bijdragen van werkgevers toegekend om het creëren van arbeidsplaatsen in de sector van de gezondheidszorg en de sociale economie te steunen. De coördinatie en de coherentie van beleid van de verschillende overheden zijn verbeterd, wat geïllustreerd wordt door verscheidene samenwerkingsovereenkomsten. Maar de proliferatie van arbeidsmarktmaatregelen heeft hun effectiviteit verminderd en bemoeilijkt de waarneming door de betrokken spelers in kwestie: ongeacht de vele aspecten zijn een grotere vereenvoudiging en verhoogde homogeniteit, begeleid door een vermindering van het aantal instrumenten, dringend nodig.

De vooruitgang in het verlagen van de toevloed in de langdurige werkloosheid is te langzaam geweest. Voor jonge mensen is de preventie onlangs versterkt, maar een geïntensifieerde actie voor volwassenen wordt dringend vereist. De belastingdruk op arbeid blijft één van hoogste in de EU, en dat is nog niet gewijzigd, ondanks de inspanningen die geleverd zijn om de sociale bijdragen voor bepaalde groepen te verminderen.

Meer en meer worden er niet ingevulde vacatures zichtbaar in een deel van België, veroorzaakt door een mismatch tussen de vraag en aanbod van arbeid. De verhoogde mobiliteit van arbeidskrachten en ook de bevordering van bekwaamheden door een uitgebreide strategie inzake levenslang leren zal een belangrijke rol moeten spelen in het verbeteren van de Belgische arbeidsmarkt en om een tekort aan arbeidskrachten te verhinderen. Belangrijke opleidingsinspanningen zijn ongetwijfeld noodzakelijk in de ICT sector.

Gezamenlijk werkgelegenheidsrapport 2000: het verhinderen van langdurige werkloosheid

Naast de algemene beoordeling van de arbeidsmarktontwikkelingen in de Europese Unie als geheel en in de Lid-Staten, beoordeelt JER de vooruitgang geboekt in de Lid-Staten betreffende de tenuitvoerlegging van de richtlijnen.

Vanaf het begin van het procédé zijn de richtlijnen inzake het aanpakken van de jeugdwerkloosheid en het verhinderen van langdurige werkloosheid zeer belangrijk geweest. Het doel van richtlijnen 1 en 2 is dat de Lid-Staten hun inspanningen intensifiëren om meer preventieve en arbeidsmarktgeoriënteerde strategieën te ontwikkelen binnen een periode die door elke Lid-Staat moet bepaald worden, maar die het jaar 2002 niet kan overschrijden. Tegen eind deze periode moeten de Lid-Staten ervoor zorgen dat elke werkloze een nieuwe start aangeboden krijgt alvorens zes maanden van werkloosheid in het geval van jongeren te bereiken, en twaalf maanden van werkloosheid in het geval van volwassenen. De nieuwe start kan de vorm aannemen van opleiding, omscholing, stages, een baan, of elke andere maatregel die de inzetbaarheid vergroot. Meer in het algemeen zullen de Lid-Staten werk maken van de begeleiding van individuele beroepsopleiding en advisering met het oog op effectieve integratie in de arbeidsmarkt.

Deze preventieve en inzetbaarheidsmaatregelen zouden gecombineerd moeten worden met maatregelen om het aantal langdurige werklozen te verminderen.

Betreffende actief arbeidsmarktbeleid is ook richtlijn 3 belangrijk. Het doel van deze richtlijn is dat elke Lid-Staat zal pogen het aantal personen dat geniet van actieve maatregelen om de inzetbaarheid te verbeteren, met het oog op effectieve integratie in de arbeidsmarkt, beduidend te verhogen. Om de aantallen werklozen te verhogen die opleiding of om het even welke gelijkaardige maatregel worden aangeboden, zal deze richtlijn in het bijzonder een doel bevestigen dat, in het licht van de beginsituatie, geleidelijk aan het bereiken van het gemiddelde niveau van de drie meest succesvolle Lid-Staten, en minstens van 20% inhoudt.

Algemene beoordeling van de situatie in de Europese Unie

In 1999 waren er, ondanks de verbetering van de werkgelegenheidssituatie, nog meer dan 2 miljoen jonge mensen, of 50% van de werklozen in leeftijdsgroep 15-24 jaar, meer dan 6 maanden ononderbroken werkloos geweest. Dit probleem stelt zich het ernstigst in Italië, Spanje, Frankrijk, België en Griekenland. Daar zijn 10% of meer van de jonge bevolking meer dan zes maanden zonder een baan. In 1999 werden er duidelijke verbeteringen waargenomen in Spanje en Frankrijk, die de jongeren-LTU-graad tot respectievelijk 17,5% (van 23,1%) en tot 9,6% (van 13,2%) verlaagden. In tegenstelling daarmee is de vooruitgang waargenomen in België, Italië of Griekenland bescheiden.

In 1999 waren er meer dan 6 miljoen volwassen langdurige werklozen, waarvan meer dan de helft vrouwen. Zes Lid-Staten bevonden zich in 1997 in de ernstigste beginsituatie, met een volwassenen-LTU-graad bij of boven 5% – namelijk Spanje, Italië, Ierland, Duitsland, België en Frankrijk. Tot 1999 werd er snelle vooruitgang waargenomen in Spanje en Ierland, terwijl in de andere vier landen de vooruitgang meer bescheiden is geweest.

Goede prestaties, met de laagste graden van toevloed in LTU-jongeren zijn Oostenrijk, Zweden en Denemarken (gemiddeld: 5,5%). Lid-Staten met de laagste graden van toevloed in LTU-volwassenen zijn Oostenrijk, Denemarken en Finland (gemiddeld: 5,2%).

Het verhinderen van jeugd- en langdurige werkloosheid

Het gezamenlijke werkgelegenheidsrapport 1999 besloot dat de duidelijke doelstellingen en limieten in richtlijnen 1 tot 3 hadden geholpen om het beleid te concentreren en inspanningen te mobiliseren in het uitvoeren van een beleid verenigbaar met de Europese werkgelegenheidsstrategie. De beweging naar een preventieve benadering om de jeugd- en langdurige werkloosheid effectiever te bestrijden, in combinatie met een versterkt actief arbeidsmarktbeleid, is effectief ingezet.

Het Gezamenlijk werkgelegenheidsrapport 2000 categoriseerde de ontwikkelingen binnen de Lid-Staten inzake de preventieve benadering in drie categorieën:

1. De Lid-Staten die een systeem dat individuele aanbiedingen verzekert aan alle jonge en volwassen werklozen vóór 6 en 12 maanden van werkloosheid op de rails gezet hebben en die dichtbij de volledige naleving van de gemeenschappelijke doelstellingen van de EU zijn. Dit zijn Oostenrijk, Zweden, het UK, Luxemburg en Finland.
2. De Lid-Staten die de tenuitvoerlegging van de preventieve benadering, in overeenstemming met de richtlijnen, uitbreiden en die geschikt lijken om volledig aan beide richtlijnen 1 en 2 in of vóór 2002 te voldoen. Behoren tot deze groep: Denemarken, Nederland, Ierland, Duitsland, Spanje, Portugal en Frankrijk. In de drie eerste landen is de volledige tenuitvoerlegging van de preventieve benadering reeds bereikt met betrekking tot richtlijn 1, en de inspanningen liggen nu nadrukkelijk op de uitbreiding naar de volwassen werklozen.
3. De Lid-Staten die nog geen beleid bepaald hebben dat een individuele hulp en vroege actie voor jongeren en voor volwassen werklozen verzekert vóór de 6/12 maand drempel, of die er niet in geslaagd zijn om voldoende vooruitgang in de tenuitvoerlegging te verzekeren in 1999. Deze zijn: België, Griekenland en Italië.

Het onderzoek van de NAPS van 2000 bevestigt duidelijk de verdere vooruitgang in deze richting. Het succes in het bereiken van volledige naleving van de gemeenschappelijke doelstellingen van richtlijnen 1 en 2 en in het bereiken van lage gra-

den van toevloed in langdurige werkloosheid zijn het duidelijkst in die Lid-Staten die reeds volledig de preventieve benadering voor zowel jonge als volwassen werklozen hebben uitgevoerd (Zweden, het UK, Oostenrijk, Finland, Luxemburg). De vooruitgang is merkbaar in variërende graden voor die Lid-Staten die de dekking en de intensiteit van het nieuwe preventieve beleid, gebaseerd op geïndividualiseerde hulp en vroege actie overeenkomstig voorafbepaalde programma's, uitbreidden (Nederland, Denemarken, Duitsland, Ierland, Portugal, Frankrijk, Spanje). In sommige gevallen worden bijzondere moeilijkheden of vertraging bij de tenuitvoerlegging opgemerkt.

De reactie van de vier Lid-Staten die vorig jaar aanbevelingen ontvingen over deze kwestie was echter ongelijk. Terwijl Duitsland de individuele wegen voor preventie van langdurige werkloosheid van volwassenen heeft uitgebreid, om aanbiedingen effectief te verstrekken aan allen, vóór 12 maanden, en België voor 2000 nieuwe initiatieven aankondigde die het arbeidsmarktbeleid dichter naar de preventieve benadering brengen, zijn er nu nog meer redenen om de capaciteit van Griekenland en Italië te betwijfelen om te voldoen aan de gemeenschappelijke doelstellingen voor 2002, tenzij de inspanningen aanzienlijk zouden worden opgevoerd.

Preventieve benadering in België

In België gebeurt de tenuitvoerlegging ongelijk, zowel regionaal (enkel Vlaanderen heeft een geïndividualiseerde vroege interventie gevestigd, in 1999) als naar doelgroepen, (de preventieve actie bleef echter hoofdzakelijk gericht naar de laagst gekwalificeerde schoolverlaters). Nog steeds 50% van de jongeren en 54% van de volwassenen bereiken 6/12 maanden van ononderbroken werkloosheid, zonder een individueel actieplan aangeboden te krijgen. Dientengevolge is de vooruitgang in het verlagen van de graad van toevloed in LTU te langzaam geweest. In 2000 zijn de federale en regionale regeringen overeengekomen om de preventieve benadering van jonge en volwassen werkloze mensen (onder 45 jaar oud) uit te breiden. De tenuitvoerlegging is beperkt tot jonge mensen met lage kwalificaties, met het lanceren van het 'startbanenplan'. Deze maatregel wordt ondersteund met

individuele integratiewegen na 3 maanden werkloosheid voor alle jonge werklozen.

Verbeteren van het actief arbeidsmarktbeleid

De Lid-Staten hebben er zich toe verbonden om het aantal werklozen dat deelneemt aan opleiding of aan gelijkaardige maatregelen om hun bekwaamheden te bevorderen en hun inzetbaarheid te verbeteren, te brengen op minstens 20%. Op basis van de gegevens voorgelegd in de NAPS van dit jaar (zie tabel 2), leven 12 Lid-Staten het gemeenschappelijke doel na. Met betrekking tot 1998, hebben Frankrijk, Italië, Nederland en Oostenrijk het doel voor het eerst gehaald.

De doel- en beleidsdekking van deze richtlijn blijft nochtans verschillend geïnterpreteerd worden door Lid-Staten, en verdere verduidelijking is nodig.

De opleidingsacties worden gemiddeld aan 47% van alle deelnemers aangeboden, terwijl de resterende 53% deelneemt aan een zeer heterogene reeks maatregelen, variërend van openbare systemen van tewerkstelling met zeer weinig opleidingsinhoud, tot gesubsidieerde werkgelegenheid en hulp bij het opstarten.

Het totale aantal deelnemers in opleidingsmaatregelen daalde naar 16%. Deze daling is toe te schrijven aan de scherpe vermindering van deelnemers in opleiding in Duitsland, Spanje en Zweden. In de andere negen Lid-Staten is het aantal deelnemers in opleiding gestegen of stabiel gebleven tussen 1998 en 1999. Door de verhoging van de totale activeringsgraad (inclusief opleiding en andere gelijkwaardige maatregelen), is het aandeel opleiding in die totale graad wel verminderd. België en Luxemburg vormen hier een uitzondering.

Dat in een meerderheid van de Lid-Staten de participatie aan een brede waaier van actieve maatregelen stijgt, eerder dan de participatie in opleiding, wijst allicht op een verandering in hun reïntegratiebeleid. De waaier van steunmaatregelen wordt meer gediversifieerd, zodat de werklozen een grotere verscheidenheid van individuele reïntegratiemogelijkheden aangeboden krijgen. Naarmate de preventieve benadering aan belang wint, zien we meer en meer dat gezocht wordt naar de

meest effectieve combinatie van maatregelen voor elke individuele werkzoekende, na afweging van de individuele kenmerken van deze werkzoekende. Bovendien wijzen de evaluatieresultaten, voorgesteld in sommige NAPS, erop dat maatregelen die zich enkel concentreren op opleiding minder efficiënt zijn dan maatregelen die werk en opleiding combineren.

De huidige tendens naar verhoogde activering wordt ook bevestigd door het toenemende aandeel actieve maatregelen in de totale arbeidsmarkttuitgaven. In vijf Lid-Statens (Oostenrijk, Duitsland, Spanje, Italië en Nederland) zijn de uitgaven in actieve maatregelen gestegen, terwijl in drie andere (Finland, Denemarken en Zweden) deze uitgaven zijn verminderd, hoewel minder sterk dan de passieve

Tabel 2.
Aantal deelnemers aan het actief arbeidsmarktbeleid (1999)

Lid-staten	Deelnemers in alle maatregelen		Deelnemers in opleiding	
	Aantal	Aandeel werklozen	Aantal	Aandeel werklozen
België	410 013	80.8 (64,8)	62 892	12.4 (6)
Denemarken (a)	59 250	44 (39)	36 783	27.5 (21,9)
Duitsland (b)	1 880 000	45.8 (37,2)	765 000	18.4 (22)
Griekenland	N.A.	N.A. (18)	N.A.	N.A. (14)
Spanje (e)	962 391	41.9 (27,2)	336 483	20.8 (22,7)
Frankrijk	N.A.	22.5 (20,3)	N.A.	3.1 (3,1)
Ierland	95 845	49.6 (36)	19 306	10 (7,9)
Italië	498 600	23.1	285 600	13.2
Luxemburg	1 797	33.6 (31)	1 247	23.3 (12,7)
Nederland	134 560	34	64 370	16.4
Oostenrijk (c)	48 356	21.4 (15,8)	34 233	13.1 (11,3)
Portugal	63 989	18.8 (18,4)	25 299	7.4 (7,8)
Finland	104 487	30 (30,4)	57 678	16.6 (17)
Zweden	239 643	86.6 (93,3)	98 036	35.4 (47,8)
Het Verenigd Koninkrijk (d)	109 300	8.7 (5,9)	93 700	7.4 (5,6)

- (a) eerste drie kwart van 1999.
 (b) Voor deelnemers in opleidingsmaatregelen is het gegeven niet beschikbaar van de Länder en de lagere overheid.
 (c) gebaseerd op geregistreeerde werklozen, incl. leertijd zoekers.
 (d) de meeste maatregelen van het Verenigd Koninkrijk betreffen training of onderwijs.
 (e) de waarden van 1999 omvatten huursubsidies voor werkloze mensen, en zijn daarom niet vergelijkbaar met de waarden van 1998.
 (.) cijfers van 1998, JER1999, pagina 37. Figuur 1998 van Denemarken in NAP2000.

Tabel 3.
Totale aantal werklozen in alle maatregelen en opleidingsmaatregelen in 1998 en 1999 (in duizenden)

	Deelnemers in alle maatregelen		Deelnemers in opleidingsmaatregelen	
	1999	1998	1999	1998
Totaal (a)	3 471	3 241	1 531	1 823

- (a) geen gegevens beschikbaar voor één van beide jaren van Griekenland, Italië, Frankrijk en Nederland. De gegevens voor Spanje 1999 sluiten de huursubsidies uit, om de twee jaar vergelijkbaar te maken.

maatregelen. In alle acht Lid-Staten, waarvoor de gegevens van 1999 beschikbaar zijn, daalden de uitgaven voor passieve maatregelen, wat wijst op de vermindering van de werkloosheid. Deze tendensen kunnen ook erop wijzen dat de Lid-Staten een actievere en meer preventieve benadering in hun arbeidsmarktbeleid hebben goedgekeurd en doorgevoerd.

Rol van openbare arbeidsbemiddelingsdiensten (PES)

Wijzend op het belang van een effectief bemiddelingsstelsel in het succes van het beleid om werkloosheid te voorkomen en te verminderen, nodigen de richtlijnen 2000 de Lid-Staten uit om de modernisering van hun openbare arbeidsbemiddelingsdiensten na te streven, zodat zij de strategie van preventie en activering op de meest effectieve manier kunnen realiseren. Alle Lid-Staten leveren momenteel ernstige inspanningen om hun bemiddelingsstelsels toe te laten aan de uitdagingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie te beantwoorden. De NAPS verstrekken zelden een systematische beschrijving van deze hervormingen, maar geven de indruk dat het moderniseringsproces langs onderstaande drie wegen verloopt:

- Hervormingen van de organisatorische structuur van de PES, inclusief van de relatie met andere actoren. Deze hervormingen wijzen op een zorg voor betere coördinatie tussen passieve en actieve maatregelen (Nederland, het Verenigd Koninkrijk); het versterken van de infrastructuur voor beroepsopleiding (Italië, Portugal); het aanpassen van de PES-diensten aan de behoeften op regionaal en lokaal niveau (Italië, Spanje, België, Frankrijk, Nederland); het verbeteren van het organisatorische en wetgevende kader voor een nationale tenuitvoerlegging van de 'nieuwe start' strategie (Duitsland, Ierland, Portugal, Griekenland).
- Verbetering van de PES-personeelsmiddelen. Dit omvat zowel verhoogde personeelsaantallen (Duitsland, Frankrijk, Finland) als het verhogen van de 'skills' van het personeel (Italië, Griekenland). Hoewel een besnoeiing in personeelsmiddelen in sommige landen ten gevolge van de daling van werkloosheid overwogen zou kunnen worden, schijnt dit niet te gebeuren, zodat de verhouding tussen personeelsaantal en aantal

geregistreerde werkloze werkzoekenden in de meeste Lid-Staten stijgt.

- Verbetering van de PES-werkmethoden. De *arbeidsbemiddelingsfunctie* wordt efficiënter door de ontwikkeling van gecomputeriseerde zelfbedieningssystemen. Dit wordt specifiek vermeld door Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk, maar is in uitvoering in de meeste PES. Dit laat de PES toe om meer personeel in te zetten voor de intensieve diensten voor die werkzoekenden die bijzondere reïntegratieproblemen hebben. De methodologie van het *individueel traject* wordt ontwikkeld in vele PES (Duitsland, Ierland, Finland, Zweden, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland), inclusief het gebruik van betere diagnose-instrumenten, vroegere actie, frequentere en intensievere contacten. Het aandachtspunt wordt verplaatst van plaatsing in 'maatregelen' naar plaatsing in regelmatige banen. Een *strikt toezicht op baan-zoek-gedrag van uitkeringsgerechtigden* wordt gerealiseerd door het verhoogde aantal banen dat beschikbaar is in vele landen (Zweden, Finland).

Besluiten

Algemene besluiten op het niveau van de Europese Unie

Sinds de banen-top van 1997, heeft de Unie een Europese strategie voor de werkgelegenheid ontwikkeld, met het doel de beleidscoördinatie onder de Lid-Staten te versterken.

Beoordeeld vanuit het standpunt van het proces als dusdanig heeft de Europese strategie voor de werkgelegenheid vrij goed gewerkt. Er zijn ook een aantal institutionele en politieke factoren aanwezig die een succesvolle tenuitvoerlegging van de Europese strategie voor de werkgelegenheid ondersteunen. Deze factoren zullen allen bijdragen aan de voltooiing van de doelstellingen bepaald door de richtlijnen voor de werkgelegenheid. Deze omvatten:

- De oprichting van nieuwe structuren en instellingen voor besluitvorming en evaluatie van het werkgelegenheidsbeleid, waardoor het werkgelegenheidsbeleid in het centrum van Europese en nationale beleidsvorming is geplaatst en er synergieën en coördinatie tussen de diverse beleidsgebieden is ontstaan;

- Een verhoogde betrokkenheid van verschillende actoren in het proces;
- Een aangetoonde verplichting voor de regering en elk van de andere acteurs om binnen hun bevoegdheden aan de gemeenschappelijke strategie voor de werkgelegenheid bij te dragen.
- Een verhoogde doel-doorzichtigheid. Uitwisseling van optimale werkwijzen en peer-overzichten, wat op zichzelf een element van het uitbouwen van een vertrouwensrelatie in het economisch beleid is. Er is een voortdurende impuls in de 'open methode van coördinatie' gecreëerd.

De Europese Unie lanceert een diepgaande evaluatie van de Europese strategie voor de werkgelegenheid. De resultaten zullen midden 2002 beschikbaar zijn.

Betreffende de arbeidsmarktprestaties zijn er nog grote verschillen tussen de Lid-Staten. In zekere mate wijzen deze op aanvankelijke ongelijkheden. Maar de ontoereikende vooruitgang in het hervormen van arbeidsmarkten speelt ook een rol. Versterkte inspanningen van de meeste Lid-Staten zijn nodig op een aantal gebieden, in het bijzonder met het oog op het versnellen van de overgang naar een op kennis gebaseerde economie, en met als doel om op lange termijn volledige werkgelegenheid te bereiken, zoals door de top van Lissabon vooropgesteld is.

Het Gezamenlijk WerkgelegenheidsRapport 2000 besluit dat er belangrijke ontwikkelingen in het herschikken van de richtlijnen op inzetbaarheid zijn ingezet, in het bijzonder betreffende het actief en preventief arbeidsmarktbeleid.

Besluit betreffende België

De Belgische arbeidsmarkt verbetert in 1999 met een bijzonder sterke verhoging van het percentage werkenden en een daling van het werkloosheidscijfer tot onder het gemiddelde van de EU. Nochtans vertraagde de groei van de werkgelegenheid en deze groei was lager dan het gemiddelde van de EU. De al lang bestaande uitdagingen worden slechts geleidelijk aan weggewerkt.

Algemene beoordeling:

- De toevloed in de langdurige werkloosheid is hoog, zodat het aantal langdurige werklozen goed is voor 5% van de arbeidskrachten in 1999.
- De werkgelegenheidsparticipatie is laag onder oudere mensen (12 punten onder het gemiddelde van de EU), in het bijzonder bij de meer dan 55-jarigen, waar het percentage werkenden (24.7%) het laagste is van de Unie.
- Er komen kraptes op de arbeidsmarkt te voorschijn, terwijl de regionale ongelijkheden inzake werkloosheid aanzienlijk blijven.

In de aanbevelingen aan de Lid-Staten besloot de Raad dat meer inspanningen in antwoord op de richtlijnen en aanbevelingen voor de werkgelegenheid worden vereist, o.a. betreffende de verwezenlijking van een preventief beleid en een betere samenwerking tussen de verschillende arbeidsmarkt- autoriteiten.

Daarom zou België moeten:

1. zijn inspanningen intensifiëren om de nieuwe individuele benadering naar alle werkloze jongeren uit te voeren, zodat deze bereikt worden alvorens zij 6 maanden werkloos worden; maatregelen treffen inzake het ontwerp en beginnen met de uitvoering van een vroeg interventiesysteem voor werkloze volwassenen;
2. blijven zoeken naar belemmeringen voor de arbeidsmarktparticipatie in de belasting- en uitkeringssystemen, in het bijzonder deze die de oudere werknemers beïnvloeden. België zou, in het bijzonder, de maatregelen moeten controleren die het verhinderen van de vroege terugtrekking van werknemers uit het werk als doelstelling hebben en België zou moeten nadenken over sterkere belemmeringsmaatregelen op dat gebied;
3. de inspanningen voortzetten om samenwerking tussen de verschillende arbeidsmarkt- autoriteiten te versterken, om de coördinatie tussen de veelvoudige actieve maatregelen te integreren en te verzekeren.

*Johannes Van der Velden
DG Employment and Social Affairs
European Commission*