

Aandacht voor kwaliteit in de Europese werkgelegenheidsstrategie?

De integratie van de kwaliteitsdimensie in de Europese werkgelegenheidsstrategie vormde één van de belangrijkste prioriteiten van het Belgische EU-Voorzitterschap. De opzet was om een aantal indicatoren voor kwaliteit van het werk te integreren in de jaarlijkse Europese richtsnoeren. Bij de redactie van dit artikel (begin november 2001) is de goedkeuring van deze indicatoren door de Europese ministerraad Werkgelegenheid en Sociale Zaken in volle voorbereiding. Bij het verschijnen van deze editie van OVER.WERK is deze indicatoren-set allicht politiek bevestigd door de Europese regeringsleiders tijdens de top van Laken (op 14 en 15 december 2001). In dit artikel schetsen we de inhoud en achtergrond van deze Europese discussie rond de kwaliteit van het werk en gaan we op zoek naar de toegevoegde waarde ervan.

Kwaliteit van top tot top

De idee om het kwaliteitsconcept steviger te verankeren in de Europese strategie dateert van enige tijd voor het Belgisch EU-voorzitterschap. Te Lissabon (onder Portugees Voorzitterschap) werd in maart 2000 als nieuwe strategische doelstelling voor de EU beslist te streven naar volledige werkgelegenheid in een concurrentiële en dynamische kennismaatschappij, met *meer én betere jobs* en een betere sociale samenhang. Te Nice (onder Frans Voorzitterschap) werd in december 2000 de nieuwe agenda voor het sociaal beleid goedgekeurd. In deze sociale agenda wordt kwaliteit beschouwd als de stuwende kracht achter een bloeiende economie in een samenleving zonder uitsluiting. Het Europese kwaliteitsconcept beoogt dus zowel sociale als economische doelstellingen. Het verbeteren van kwalificaties kan de ar-

beidssatisfactie én de productiviteit verhogen. Een betere balans tussen werk en privé-leven kan leiden tot een hogere werkzaamheidsgraad. Het verbeteren van de inzetbaarheid en het aanpassingsvermogen van arbeidskrachten kan de invoering van organisatorische vernieuwingen vergemakkelijken.

De kwaliteitsdimensie werd in maart 2001 nogmaals onderstreept tijdens de top van Stockholm (onder Zweeds Voorzitterschap): 'Het opnieuw bereiken van volledige werkgelegenheid betekent niet alleen aandacht voor *meer* banen, maar ook voor *betere* banen (...)'. Te Stockholm werd ook het programma voor het volgende (Belgische) EU-voorzitterschap aangekondigd:

'de kwaliteit van het werk dient als een algemene doelstelling in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2002 te worden opgenomen' en 'de Raad zal samen met de Commissie indicatoren voor kwaliteit van het werk ontwikkelen die tijdig voor de Europese Raad van Laken moeten worden gepresenteerd'.

Een multidimensionele definitie

Zoals gebruikelijk in de context van de EU wordt het debat geopend met een mededeling van de Europese Commissie (in juni 2001).¹ Bij de concrete invulling van het kwaliteitsconcept stuit de Europese Commissie op het gebrek aan een algemeen aanvaarde definitie en wordt voorgesteld een onderscheid te maken tussen de 'intrinsieke kenmerken

van de baan' en 'het werk en de arbeidsmarkt in ruimere zin'. Het in het Vlaamse arbeidsmarktonderzoek en -beleid gangbare concept van kwaliteit van de arbeid (cf. de overige bijdragen in dit Open Forum) is toegespitst op deze eerste dimensie (de intrinsieke functiekenmerken). De Europese discussie vertrekt dus van een ruimere 'multidimensionele' benadering, wat tot uiting komt in de omschrijving zelf: niet kwaliteit van de *arbeid* maar wel kwaliteit van het *werk* of kwaliteit van de *werkgelegenheid*.

Dit multidimensionele karakter komt ook tot uiting in het voorstel van nieuwe horizontale doelstelling in de Europese werkgelegenheidsstrategie: *'Teneinde de arbeidsparticipatie te verbogen, sociale cohesie en sociale vooruitgang te verbeteren, het concurrentievermogen, de productiviteit en de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, streven de lidstaten ernaar dat beleidsmaatregelen in het kader van de vier pijlers (van de Europese werkgelegenheidsstrategie) bijdragen tot het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het werk. Nagedacht zou o.a. moeten worden over de kenmerken van de baan (zoals de intrinsieke kwaliteit van het werk, vaardigheden, levenslang leren en loopbaanontwikkeling) als over de bredere context van de arbeidsmarkt: gelijke kansen voor mannen en vrouwen, veiligheid en gezondheid op het werk, flexibiliteit en zekerheid, integratie op en toegang tot de arbeidsmarkt, arbeidsorganisatie en het evenwicht tussen werk en privé-leven, sociale dialoog en inspraak van de werknemers, verscheidenheid en non-discriminatie alsmede algemene arbeidsprestaties en -productiviteit.'*²

Voor elk van de tien dimensies die in de bovenstaande horizontale doelstelling worden opgesomd, worden een aantal sleutel- en contextindicatoren voorgesteld (zie kadertekst). De evolutie van deze sleutelindicatoren (in principe één per dimensie) zal systematisch worden opgevolgd en gerapporteerd in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie.³ M.b.t. de contextindicatoren wordt aan de lidstaten een grotere vrijheid geboden om ze al dan niet op te volgen en erover te rapporteren in de nationale actieplannen (eventueel o.b.v. nationale bronnen).

Op zoek naar de toegevoegde waarde

De selectie van sleutelindicatoren is het resultaat van een politiek onderhandelingsproces op Euro-

pees niveau, met als risico dat het vooropgestelde kwaliteitsconcept in de loop van de onderhandelingen sterk wordt uitgehold en de toegevoegde waarde van de 'nieuwe' kwaliteitsdimensie erg beperkt blijft. Het vernieuwende karakter van het kwaliteitsconcept blijft voornamelijk beperkt tot de (moeizame en op het ogenblik van de redactie van dit artikel onzekere) integratie van de *loondimensie* (de lage lonen en de loonkloof tussen mannen en vrouwen) en het voorkomen van *arbeidsongevallen* (met de nodige methodologische meetproblemen en het – tot nader order – ontbreken van 'nieuwe' gezondheidsrisico's als gevolg van stress en repetitieve bewegingen). Daarnaast vormt ook de aandacht voor (onvrijwillige) *atypische arbeidscontracten*, de *sociale dialoog* en de kloof voor een aantal *kansengroepen* (zoals laaggeschoolden, alloctonen en personen met een handicap) een interessante aanvulling op de vaak puur kwantitatieve Europese doelstellingen (zoals het bereiken van een globale werkzaamheidsgraad van 70% tegen 2010). Het debat opent dus de mogelijkheid om in het Europese discours een aantal sociale en kwalitatieve aspecten te integreren, zoals bv. het diversiteitsbeleid en de aandacht voor welzijn op het werk. Een aantal van de voorgestelde nieuwe indicatoren (bv. de werkzaamheidsgraad naar nationaliteit en naar onderwijsniveau) bieden dus een interessante aanvulling op de klassiek gehanteerde indicatoren, ook al meten ze niet meteen de 'intrinsieke' kwaliteit van de betrokken jobs. Het is echter van belang dat ook deze 'pure' kwaliteitsdimensie (de kwaliteit van de *arbeid*) voldoende aan bod komt in het Europese debat, en dat deze niet louter wordt gemeten o.b.v. het voorkomen van loonverschillen, arbeidsongevallen en beroepsziekten (als gevolg van fysieke belasting), maar bv. ook de stress-risico's als gevolg van een te hoge psychische belasting. Het valt op dat deze en andere intrinsieke jobkenmerken slechts in beperkte mate zijn opgenomen in de Europese selectie van indicatoren voor de kwaliteit van het werk.

Dynamische indicatoren als politiek compromis

Uit de bespreking tussen de EU-lidstaten bleek dat nog veel werk op de plank ligt op vlak van de ontwikkeling van geschikte indicatoren en bronnen en

er werd benadrukt dat de huidige selectie in de toekomst voor verbetering en aanvulling vatbaar is. Zo wordt de behoefte gevoeld aan indicatoren die *transities* weergeven (van werkloosheid en inactiviteit naar werk en over transities binnen de werkgelegenheid). Deze 'transitionele' benadering maakt een belangrijk deel uit van het bereikte politieke compromis, een aantal EU-lidstaten staan immers erg weigerachtig tegenover een internationale vergelijking of 'ranking' m.b.t. het aandeel lage lonen of het aandeel 'atypische' arbeidscontracten. De nadruk die wordt gelegd op de dynamische en transitionele indicatoren houdt echter wel het risico in van een onduidelijke resultaatmeting en -evaluatie. In hoeverre heeft het bijvoorbeeld zin een internationale vergelijking te maken van de mate waarin laagverdienders doorstromen naar beter betaald werk zonder zicht op de relatieve omvang van de groep laagverdienders? Het spreekt voor zich dat de cijfermatige analyse van fenomenen als arbeidsconflicten (verloren arbeidsdagen), lage lonen en arbeidsongevallen voornamelijk zin heeft indien met beide aspecten (initiële niveau en dynamische benadering) rekening kan worden gehouden.

Tijdens de bespreking op Europees niveau werd ook meermaals benadrukt dat de sociale partners een cruciale rol spelen in het kwaliteitsdebat. De sociale partners worden dan ook expliciet uitgenodigd hun bijdrage te leveren aan dit Europese proces,⁴ in het bijzonder m.b.t. de aspecten die voornamelijk tot hun verantwoordelijkheid behoren.

Besluit

De integratie van de kwaliteitsdimensie in de Europese werkgelegenheidsstrategie bereikt een orgelpunt tijdens het Belgisch EU-Voorzitterschap. Het gehanteerde multidimensionele kwaliteitsconcept biedt een interessante 'sociale' aanvulling op de vaak puur kwantitatieve Europese 'benchmarks'. De verfijning van de werkzaamheidsgraad voor een aantal kansengroepen zoals laaggeschoolden en allochtonen is bijvoorbeeld relatief nieuw in het Europese discours. Het vernieuwende karakter of de meerwaarde van het kwaliteitsconcept schuilt voornamelijk in de (voorlopig onzekere) opvolging van de lage lonen, de loonkloof tussen mannen en vrouwen, de sociale dialoog, de ar-

beidsongevallen en de (onvrijwillige) atypische en flexibele arbeidscontracten. Anderzijds komen in het bereikte politieke compromis de intrinsieke functiekenmerken weinig aan bod. De meeste van de voorgestelde indicatoren zijn bovendien methodologisch voor verbetering vatbaar. Om een politiek compromis op Europees niveau mogelijk te maken, wordt een aantal kwaliteitsaspecten (zoals lage lonen, arbeidsongevallen en sociale conflicten) beperkt tot een transitionele of dynamische benadering, wat het risico inhoudt van onduidelijke en bijgevolg weinig beleidsrelevante resultaatindicatoren. Vermits de meeste van de betrokken kwaliteitsaspecten in ruime mate tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners behoren, wordt de nood aangevoeld hen expliciet proces te betrekken in dit Europese debat en over de kwaliteit van het werk.

Lieven Van Wichelen
Administratie Werkgelegenheid
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Noten

1. Mededeling van de Europese Commissie op 20 juni 2001 aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Werkgelegenheids- en sociaal beleid: een kader voor het investeren in kwaliteit.
2. Horizontale doelstelling B van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren (voorlopige versie op 29/10/2001).
3. Er werd beslist om m.b.t. de kwaliteitsdimensie geen nieuw proces op te starten, maar deze te integreren in het bestaande proces van Luxemburg (de Europese werkgelegenheidsstrategie). In het kader van dit proces worden sinds 1998 jaarlijks werkgelegenheidsrichtsnoeren afgesproken op basis waarvan de lidstaten jaarlijks een nationaal actieplan opmaken (en Vlaanderen een Vlaams Actieplan). Deze actieplannen worden vervolgens door de Europese Commissie en Raad besproken in een 'gezamenlijk verslag', en er worden op basis van deze analyse individuele aanbevelingen aan de lidstaten geformuleerd (een meer uitvoerige toelichting hierover vindt u in het Open Forum van de editie 3/2001 van dit tijdschrift).
4. In Vlaanderen wordt deze bijdrage gerealiseerd via de bespreking van het dossier in het Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité (VESOC).

Europa meet de kwaliteit van het werk in tien dimensies

Dimensie	(voorstel van) sleutelindicator	Bron	Selectie van contextindicatoren	Bron	Opm.
1. De intrinsieke kwaliteit van de functie	<i>Loopbaanontwikkeling en -stabiliteit</i> (samengestelde indicator o.b.v. transitietabellen die de bewegingen meten van inactiviteit naar werk en binnen werk, met een verdeling naar contractvorm en loonniveau)	ECHP °	Arbeidsatisfactie (tevredenheid met het soort werk in de huidige baan)	ECHP °	A
2. Kwalificaties, levenslang leren en loopbaanontwikkeling	<i>Opleidingsparticipatie</i> (aandeel van de bevolking op actieve leeftijd dat participeert aan vorming, training en opleiding)	LFS °°	Opleidingsparticipatie (cf. sleutelindicator) verdeeld naar geslacht, leeftijd, professionele status (werkend, werkzoekend of inactief) en behaald onderwijsniveau	LFS °° Eurobarometer Survey	B
3. Gelijke behandeling van vrouwen en mannen	<i>Loonkloof man/vrouw</i> (de verhouding tussen het netto-uurloon van vrouwen en mannen voor werknemers die meer dan 15 uur werken)	ECHP °	correctie van de loonkloof (cf. sleutelindicator) voor het verschil in spreiding naar sector, beroep en leeftijd	ECHP ° LFS °°	
4. Veiligheid en gezondheid op het werk	<i>Evolutie van het aantal arbeidsongevallen per 100 000 werknemers</i>	ESAW °°°°	gezondheidsproblemen die verband houden met het maken van repetitieve bewegingen; aandeel werknemers blootgesteld aan stress	ESWC °°°°	C
5. Flexibiliteit en zekerheid	Samengestelde indicator over <i>onvrijwillige atypische arbeidscontracten</i> (deeltijdarbeid en tijdelijke arbeid)	LFS °°	samengestelde indicator over de dekkinggraad van sociale zekerheidsstelsels (recht op werkloosheidsvergoeding, pensioenrechten, gezondheidszorg)	nog te ontwikkelen	D
6. Integratie en toegang tot de arbeidsmarkt	Totale <i>werkzaamheidsgraad</i> (aandeel werkenden in de bevolking tussen 15 en 64 jaar)	LFS °°	ongekwalificeerde uitstroom uit het initiële onderwijs; werkloosheidsratio jongeren (15-24 jaar); werkzaamheidsgraad naar leeftijd en onderwijsniveau (hoogst behaalde diploma)	LFS °°	E

Dimensie	(voorstel van) sleutelindicator	Bron	Selectie van contextindicatoren	Bron	Opm.
7. Werkorganisatie en evenwicht tussen werk en privéleven	<i>Kloof in de werkzaamheidsgraad naargelang de aanwezigheid/afwezigheid van jonge kinderen (tot 6 jaar) per geslacht (leeftijdsklasse 20-50 jaar)</i>	LFS °°	aandeel werknemers met flexibele arbeidstijdsregelingen (ploegenarbeid, nachtarbeid, week-end-werk, ...) aandeel kinderen in kinderopvang (+ opvang van andere zorgbehoevenden)	LFS °° o.b.v. nationale bronnen	F
8. Sociale dialoog en betrokkenheid van de werknemers	Ontbreekt voorlopig (er werd geen overeenstemming bereikt over een sleutel-indicator m.b.t. deze dimensie)		evolutie van het aantal arbeidsdagen verloren in sociale conflicten naar economische sector	Statistics on industrial disputes (Eurostat)	
9. Diversiteit en non-discriminatie	<i>Kloof in de werkzaamheidsgraad tussen inwoners met en zonder EU-nationaliteit</i>	LFS °°	dekkingsgraad van Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO's)	LFS °° nationale bronnen	
10. Algemene economische pres-taties	<i>Arbeidsproductiviteit (Bruto Binnenlands Product (BBP) gedeeld door het aantal werknemers en het aantal gewerkte uren)</i>	Eurostat, ECFIN, OESO	werzaamheidsgraad ouderen (55-64 jaar) kloof in de werkzaamheidsgraad voor groepen met een achterstand (personen met een handicap, allochtonen)	LFS °°	

- ° ECHP: European Community Household Panel (uitsluitend beschikbaar voor 1994-1997); voor België is dit de Panelstudie Belgische Huishoudens (PSBH) van het NIS
- °° LFS: European Labour Force Survey (Eurostat), voor België is dit de NIS-enquête naar de arbeidskrachten
- °°° ESAW: European Statistics on Accidents at Work
- °°°° ESWC: European Survey on Working Conditions (Dublin Foundation)

Opmerkingen

Het bovenstaande overzicht van dimensies en sleutel- en contextindicatoren is gebaseerd op het debat hierover in het Europese Werkgelegenheidscomité (en de subgroep indicatoren). De uiteindelijk goedgekeurde indicatorenset (op 14-15 december tijdens de top van Laken) zal in beperkte mate afwijken van dit voorlopige overzicht. Hieronder volgen enkele specifieke toelichtingen over 6 van de 10 individuele dimensies.

A: Verschillende EU-lidstaten maken fundamenteel voorbehoud bij de integratie van een 'lage loon-indicator' in de Europese strategie, o.m. vanuit de redenering dat dit doemein tot de (exclustieve) verantwoordelijkheid behoort van de sociale partners. Het compromis dat m.b.t. dit thema werd nagestreefd bestaat erin dat niet zozeer het aandeel 'lage lonen' tussen de lidstaten vergeleken wordt, maar de mate waarin deze 'laagverdieners' kunnen doorstromen naar een beter betaalde baan. Deze wijziging komt

tegemeet aan de nadruk die een aantal lidstaten wensen te leggen op jobcreatie en activering als centrale beleidsdoelstelling, waarbij het 'onvermijdelijk' is dat in een eerste fase de geactiveerde (vaak laaggeschoolde) werkzoekenden tot de laagste loonklassen behoren.

B: De vooropgestelde sleutelindicator m.b.t. levenslang leren is precies dezelfde als de 'structurele' indicator die reeds wordt opgevolgd in het kader van de Europese processen van Lissabon en Luxemburg, en biedt dus weinig meerwaarde. De voorgestelde verfijning naar de professionele status en het behaalde onderwijsniveau (in de context-indicatoren) is zeker interessant, en dient aangevuld te worden met een verfijning volgens het doel (initiële opleiding, persoonsgericht, arbeidsmarktgericht) en het resultaat van de gevolgde bijkomende vorming (effect op de verdere loopbaanontwikkeling).

C: In de toekomst zal een samengestelde sleutelindicator worden ontwikkeld die zowel arbeidsongevallen als beroepsziekten (o.m. als gevolg van stress) omvat. De (voorlopige) sleutelindicator over het aantal geregistreerde arbeidsongevallen per 100 000 werknemers is sterk onderhevig aan de nationale traditie inzake de preventie van risico's op dit vlak. Paradoxaal genoeg zijn het vaak de EU-lidstaten met de meeste beleidsaandacht hiervoor (bv. bepaalde Scandinavische landen) die in de beschikbare statistische reeksen het slechtst scoren, omdat deze beleidsaandacht (o.m. via het inzetten van preventie-ambtenaren) het aantal officieel geregistreerde arbeidsongevallen kan verhogen. De voorlopige sleutelindicator over het aantal arbeidsongevallen wordt in het kader van de opvolging van de strategie van Lissabon voorgesteld als de structurele indicator om de kwaliteit van het werk te meten.

D: De sleutelindicator over de onvrijwillige atypische arbeidscontracten wordt voorgesteld vanuit de redenering dat het groeiende aantal nieuwe en flexibele werkgelegenheidspatronen kan conflicteren met bepaalde aspecten van de kwaliteit van het werk, zoals zekerheid, bijscholingsmogelijkheden en loopbaanvooruitzichten. De uitdaging bestaat erin om kwaliteit en zekerheid te combineren op een wijze waar zowel werknemers als bedrijven beter van worden. Indien werknemers er vrijwillig voor kiezen kunnen nieuwe arbeidsvormen echter ook een positieve flexibiliteit bieden, vermits aan de persoonlijke behoeften en interesses wordt voldaan. De betrokken sleutelindicator houdt dan ook rekening met het vrijwillige of onvrijwillige karakter van deze 'atypische' arbeidsvormen, en met de mate waarin deze atypische contracten dezelfde (of equivalente) sociale en wettelijke bescherming bieden dan voltijdse contracten en contracten voor onbepaalde duur.

E: De totale werkzaamheidsgraad wordt slechts als een voorlopige sleutelindicator beschouwd, en zal worden vervangen vanaf het ogenblik dat een duidelijke 'transitionele' of dynamische benadering m.b.t. de toegang tot de arbeidsmarkt is ontwikkeld

F: De beleidsinspanning voor een beter evenwicht tussen werk en privé-levens kan deels gemeten worden m.b.v. de contextindicator over de beschikbaarheid van voorzieningen voor kinderopvang en andere (oudere) zorgbehoevenden. Structurele tekorten in deze voorzieningen kunnen tot uiting komen in een grote kloof in de werkzaamheidsgraad afhankelijk van het al dan niet aanwezig zijn van jonge kinderen in het huishouden (cf. sleutelindicator).