

Hebben we indicatoren inzake kwaliteit van het werk en werkgelegenheid nodig?¹

De Europese Commissie heeft in haar mededeling 'Sociaal beleid en werkgelegenheid: een kader om te investeren in kwaliteit' aangegeven dat 'er onder academici en onder experts geen eensluidende en standaarddefinitie bestaat over kwaliteit van het werk. Door het ontbreken van een eensluidende operationalisering, wijzen de meeste studies terzake vooral op de diverse belangrijke dimensies van kwaliteit van de arbeid'. Dit benadrukt het relatieve en multidimensionele karakter van het begrip. Vandaar dat men zich in dit stadium louter zou kunnen beperken tot het vaststellen van het gebrek aan consensus, van het normatieve belang achter het concept kwaliteit en aantonen dat het onmogelijk is om zich te baseren op zulk een flou omschreven begrip, om niet te zeggen dat het quasi onmeetbaar is. Deze kritiek moet ernstig worden genomen en moet leiden tot een andere benadering. Het begrip kwaliteit van de arbeid is een onderwerp dat geleidelijk aan moet worden ontwikkeld op Europees niveau. Het is de weg om er te geraken (met zijn discussies en debatten), die belangrijk is.

Grondslagen van het debat

De Europese Raad van Lissabon heeft een zeer ambitieuze doelstelling vooropgesteld op het vlak van werkgelegenheidscreatie: de tewerkstellingsgraad verhogen tot 70% tegen 2010. Deze doelstelling is herbevestigd en aangevuld met tussentijdse doelstellingen (2005) op de Europese Raad van Göteborg (juni 2001). In termen van jobcreatie is deze doelstelling ambitieuzer dan het halveren van de

werkloosheid. Het impliceert dat we miljoenen mensen, die momenteel als inactief worden beschouwd, (opnieuw) naar de arbeidsmarkt moeten leiden. In België komt dit neer op het scheppen van 800 000 arbeidsplaatsen tegen 2010. Voor Spanje zou het gaan om jaarlijks 800 000 arbeidsplaatsen en dit gedurende 9 jaren. In beide landen betekent dit jaarlijks meer extra arbeidsplaatsen dan ooit werd opgetekend in de statistieken. Het gaat er vooral om miljoenen jobs te scheppen voor personen boven de 50 jaar, voor vrouwen en in mindere mate voor jongeren. Het zal vooral gaan om banen in de dienstensectoren, waarvan men weet dat de kwaliteit zeer wisselvallig is.

De vraag stelt zich waarom in sommige landen de participatie van deze groepen zo laag is? Het antwoord hierop vergt gedetailleerd studiewerk, maar in het algemeen gaat het enerzijds om de moeilijke combinatie van gezin en arbeid en anderzijds om de tendens bij bedrijven om het aantal oudere werknemers te willen beperken en van de kant van de werknemers om zich terug te trekken van de arbeidsmarkt. Om de tewerkstellingsgraad te verhogen moeten de oorzaken hiervan worden aangepakt, wat zowel een mentaliteitswijziging van de diverse actoren vergt (werknemers, bedrijven, overheid), als veranderingen binnen de arbeidsmarktinstellingen.

Het Europees Sociaal model

De aard en de kenmerken van de (nieuwe) arbeidsplaatsen zullen fundamenteel de richting bepalen die het Europees Sociaal model zal uitgaan. Daarom is het debat over de kwaliteit van het werk, maar tevens de voortgang van de 'open coördinatie methode' voor armoede en sociale uitsluiting, zo essentieel. Het gaat er niet enkel om een politiek antwoord te leveren op de strategische keuze om de tewerkstellingsgraad te verhogen, maar ook om zich te bevragen over de kwaliteit van de bestaande en de toekomstige jobs. Hierbij wordt er rekening mee gehouden dat deze arbeidsplaatsen misschien niet allemaal kwaliteitsvol zullen zijn.

Definitie van kwaliteit

Het debat over kwaliteit van de arbeid heeft tevens een ander voordeel, het geeft namelijk een nieuwe invulling op nationaal niveau. Hoe het begrip kwaliteit definiëren?

Deze vraag heeft in diverse lidstaten geleid tot een diepgaand debat tussen de sociale partners. Dit is immers essentieel: een Europese strategie voor de kwaliteit van het werk kan zich enkel enten op een ontvankelijk nationaal niveau. Het gaat er dus niet om het Europese niveau tegenover het nationale (infranationale) te plaatsen, maar wel om zeer uitdrukkelijk de mogelijke vruchtbare wisselwerkingen tussen beide te benadrukken. De indicatoren houden verband met een reflectie over het beleid. Het komt erop aan aanvullende instrumenten aan te reiken om verandering te meten. Een goed beleid houdt in dat de actoren worden betrokken. De uitdaging bestaat erin dat de belangrijkste actoren (nationale overheden en sociale partners) het opzet niet enkel onderschrijven, maar het ook voeden. In dit kader heeft het geen zin de top down (de Europese indicatoren) en de bottom up (de specifieke nationale indicatoren) dynamiek tegenover elkaar te plaatsen. Beiden moeten hun eigen rol kunnen spelen.

De Europese indicatoren zijn door de aard van hun opbouw relatief beperkt in aantal. Ze zijn afhankelijk van eenvormige bronnen. Waar men vandaag echter in staat is zeer precieze landbouwstatistieken af te leveren, zijn de sociale statistieken nog al-

tijd vrij beperkt. Dit betekent dat bepaalde indicatoren nog moeten worden ontworpen en getest. Het actuele proces mag echter niet leiden tot een geheel van vastgeroeste indicatoren, maar moet integendeel leiden tot een dynamische manier van denken: zich baseren op het bestaande, oog hebben voor de modaliteiten van verbetering, maar ook aanvaarden te vernieuwen en eventueel enkele indicatoren te schrappen als blijkt dat ze niet meten waarvoor ze zijn bedoeld.

Het normatief aspect

De indicatoren krijgen maar zin in een normatief perspectief. De cijfers over de tewerkstellingsgraad voor atypische arbeid bieden bijvoorbeeld nauwelijks een aanwijzing over de kwaliteit. De graad van de onvrijwillige atypische tewerkstelling daarentegen duidt op een negatieve situatie (ten opzichte van een vrijwillig gekozen arbeidstijd die positief wordt gewaardeerd). Atypische uurroosters geven een aanwijzing van een mogelijke problematische combinatie van gezin en arbeid. Een ontoereikend loon om van te leven, wijst bijvoorbeeld op een onaanvaardbare situatie. Een sociale indicator staat met andere woorden niet op zichzelf, maar moet in relatie tot anderen worden gezien.

De Europese indicatoren moeten zich ook durven wagen aan onderwerpen die gevoelig liggen of die als zodanig worden beschouwd door bepaalde lidstaten (bv. de verloning). Deze problematiek zal op tafel liggen in het kader van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, maar ook in het kader van de pensioenproblematiek. Een kwaliteitsvolle job is in de eerste plaats een job met een toereikend loon. De OESO heeft zich dan ook niet vergist om de discussie over lonen centraal te stellen in haar denken.

Indicatoren discussie geeft aanleiding tot debat

Het opstellen van indicatoren in een domein dat in volle ontwikkeling is, zoals kwaliteit van het werk, moet debatten openen en ze niet sluiten. Het gaat er met andere woorden niet om voor eens en voor altijd te komen tot een reeks indicatoren die door hun dwingende toepassing het concept van kwali-

teit van de arbeid definiëren, maar eerder om via een reeks brede thema's (10 volgens de mededeling van de Commissie) de kwestie van werk, waarbij werk en kwaliteit van werk in nieuwe termen te formuleren. De veelheid aan thema's impliceert dat men de indicatoren als een samenhangend geheel gaat beschouwen, om zo over een globale visie over het concept kwaliteit van de arbeid te beschikken. De indicatoren die zullen worden opgesteld in Laken, vormen een aanzet tot reflectie en werk aangaande kwaliteit van de arbeid en het is geenszins een eindpunt.

Om dit te bereiken heeft men Europa nodig. De ervaring leert dat als men de uitwerking aan de lidstaten overlaat, zonder sterke Europese druk, het proces geleidelijk verwatert (zie bv. Essen aangaande tewerkstelling of de aanbevelingen van 1992 over de sociale bescherming). Terwijl Europa een methode definieert om het debat te organiseren en de indicatoren te bepalen, dwingt het de lidstaten om binnen een bepaalde termijn hun acties en bedenkingen aangaande kwaliteit van het werk te bepalen. Het is pas bij een positieve aanwending van de Europese dynamiek (en niet door te vergelijken en te ordenen), dat elke lidstaat zijn eigen praktijk kan bevragen en verbeteren in het kader van de notie 'kwaliteit', die op zichzelf ook voortdurend verandert. De Europese indicatoren zijn in dit kader de gemeenschappelijke bakens die iedereen toelaten zich op zijn eigen manier te engageren in een gemeenschappelijke richting en om na verloop van tijd nieuwe bakens toe te voegen.

Conclusie

Traditioneel werd het Europese sociale model gedefinieerd aan de hand van 3 grote kenmerken: 1)

een actieve rol van de overheid, 2) een verregaand systeem van sociale bescherming en 3) een belangrijke rol voor de sociale partners. Binnen deze grote thema's bestonden en bestaan nog steeds grote verschillen tussen de lidstaten. De inspanningen die we vandaag zien, zijn erop gericht het Europese sociaal model te definiëren via zijn prestaties en niet meer via zijn eigen kenmerken. Als de diverse on-going-processen worden gezien, ontwikkelen zich nieuwe sterke kenmerken. Het gaat om een model dat monetaire stabiliteit, een lage inflatie en een overheidstekort dicht bij 0% in de hand werkt. De tewerkstellingsgraad is hoog, zowel voor de vrouwen, als voor de 50-plussers. Een systeem van permanente vorming begeleidt de economische veranderingen. Tegelijk moeten de jobs kwaliteitsvol zijn en de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting blijft een prioriteit. In ieder geval moeten de pensioenen financieel houdbaar zijn en sociaal correct.

Philippe Pochet
Observatoire Social Européene

Noot

1. Deze bijdrage is de vertaling van de presentatie die werd gegeven door dhr. Pochet (OSE) op de conferentie 'for a better quality of work' in het kader van het Belgische EU-voorzitterschap, op 20-21 september 2001 te Brussel.

Nationale Arbeidsraad (NAR), advies nr. 1 369, 19 september 2001

Dit advies geeft het gemeenschappelijk standpunt van de sociale partners weer aangaande de mededeling van de Europese Commissie (21 juni). Deze mededeling stelt een reeks *bestaande of nog te ontwikkelen indicatoren* voor die betrekking hebben op de tien belangrijkste aspecten van kwaliteit onderverdeeld in twee brede dimensies: de kenmerken van de baan zelf en de arbeidsmarkt in ruimere zin. Deze indicatoren moeten het mogelijk maken 'te beoordelen hoe succesvol het nationaal en EU-beleid is in de verwezenlijking van de kwaliteitsdoelstellingen op deze tien gebieden'. We vatten het NAR-advies samen:

- De NAR is het *princiepelijk eens* met de strategie om indicatoren te ontwikkelen inzake kwaliteit van het werk en zo na te gaan in welke mate de lidstaten deze doelstellingen verwezenlijken. Een 'rank making' moet worden vermeden.
- De NAR is er zich van bewust dat dit een moeilijke taak is (meerdimensioneel begrip dat wordt vergeleken in landen met een soms zeer verschillende economische, sociale en culturele context), dat het werk geenszins afgerond is, en dat aangehaalde mededeling *niet als eindproduct* kan beschouwd worden.
- De NAR vraagt dat de *sociale partners* ter degen worden ingeschakeld om de doelstelling van de bevordering van de kwaliteit van werk te helpen verwezenlijken. Tevens vraagt de NAR om tijdig om een advies verzocht te worden, zodat ze niet wordt beperkt tot het formeel bekrachtigen van beleidsbeslissingen die al door de Europese instanties zijn goedgekeurd.
- De NAR vraagt duidelijkheid over de plaats die de bevordering van de kwaliteit van het werk krijgt in de verschillende *beleidscoördinerende processen* inzake werkgelegenheid en sociale zaken.
- Volgens de NAR moet de lijst van indicatoren beantwoorden aan strikte voorwaarden inzake *betrouwbaarheid* (de indicatoren moeten de lading van het begrip kwaliteit van werk dekken, ze moeten zo verfijnd en betrouwbaar mogelijk zijn voor een objectieve analyse en ze moeten een evenwicht bieden tussen de benaderingen vanuit het oogpunt van werknemer en de onderneming), inzake *actualiteit* (voldoende recent, optimalisering van bestaande bronnen en eventueel nieuwe ondervragingstechnieken, rekening houden met de kenmerken van KMO's, geen nieuwe administratieve verplichtingen voor bedrijven), inzake *vergelijkbaarheid* (grootste probleem is situaties die nationaal verschillen te vergelijken: nationale indicatoren kunnen enkel gebruikt worden om de gemeenschappelijke indicatoren te verduidelijken in het licht van de nationale eigenheid en de gemeenschappelijke indicatoren mogen niet teruggebracht worden tot de kleinste gemene deler van de lidstaten).
- De NAR vindt de voorgestelde lijst van 33 indicatoren (+ subindicatoren) *te uitgebreid*. Verder heeft ze in het licht van bovenstaande voorwaarden enkele *bedenkingen*. Wat betreft de betrouwbaarheid, kaart ze het gebrek aan duidelijkheid aan wat betreft het positieve of negatieve karakter van sommige indicatoren voor de kwaliteit van het werk, alsook de relevantie van sommige indicatoren en het gebrek aan precisie of de leemten van sommige criteria. Wat betreft de actualiteit wijst de NAR erop dat veel bronnen verwijzen naar de jaren 1994-1997.
- De NAR geeft tot slot aan dat de indicatoren van de Europese Stichting tot Verbetering van de Levens- en Arbeidsomstandigheden een *goede basis* kunnen zijn voor het verdere verloop van de werkzaamheden.