

Het Europese werkgelegenheidsbeleid op de proefbank

Europese Commissie (2005). *Employment in Europe 2005. Recent trends and prospects*. Brussel.

Employment in Europe groeide met de jaren uit tot een jaarlijks weerkerende klassieker in de arbeidsmarktliteratuur. Ook de editie 2005 is opnieuw een lijvig document dat een veelvoud van thema's aankaart. Naast het traditionele panorama van de Europese arbeidsmarkt, biedt *Employment in Europe* een brede evaluatie van het Europese werkgelegenheidsbeleid in vier op het eerste zicht uiteenlopende hoofdstukken. De Europese Werkgelegenheidsstrategie, de vraag naar banen, de loonongelijkheid en de niet-beroepsactieve bevolking passeren de revue op 250 kantjes. Zonder afbreuk te willen doen aan de voordelen van een veralgemenende studie; het heterogene en weinig coherente karakter van het document kan nauwelijks bekoren. *Employment in Europe* wijkt bovendien nauwelijks af van de betreden paden. Toch gaat het hier om een lezenswaardige en goed geïnformeerde zelfevaluatie waarvan we kort enkele aspecten belichten.¹

Employment in Europe wordt sinds 1989 door de Europese Commissie op jaarlijkse basis gepubliceerd. Het rapport biedt een overzicht van de Europese arbeidsmarkt, maar is feitelijk een van de belangrijkste instrumenten van het directoraat-generaal 'Employment and Social Affairs' voor de analyse van de Europese arbeidsmarkt. Het wordt opgesteld door de 'Employment Analysis Unit' van het betreffende directoraat – uiteraard in nauwe samenwerking met Eurostat. Het rapport levert de analytische en statistische achtergrond voor het opstellen van het jaarlijkse *Joint Employment Report*. In het *Joint Employment Report* beoordeelt de Eu-

ropese Commissie de Nationale Hervormingsplannen (de vroegere NAP's) van de lidstaten.² Ze formuleert er voor elke lidstaat tevens een reeks aanbevelingen.³ *Employment in Europe*, dat traditioneel in september verschijnt, heeft daarmee een niet onbelangrijke rol te vervullen in de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

Daarom opent *Employment in Europe* traditiegetrouw met een schets ('panorama') van de (recente) Europese arbeidsmarkt. Het tweede hoofdstuk vervolledigt de balans van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. De effecten van cyclische ontwikkelingen op de werkgelegenheid in een aantal grote lidstaten komen aan bod in het derde hoofdstuk. Een ander thema, de loonongelijkheid in de

Europese Unie, vormt het onderwerp van het vierde hoofdstuk, terwijl de niet-beroepsactieve bevolking in het vijfde en laatste hoofdstuk wordt geanalyseerd. Het uiteenlopende karakter van deze hoofdstukken maakt *Employment in Europe* coherent noch exhaustief. De keuze van de thema's lijkt wars van elke (politieke) logica en volkomen arbitrair, ook al kaderen ze duidelijk in de Werkgelegenheidsstrategie.

Vooraleer we enkele van de aangehaalde thema's afzonderlijk bespreken, wijzen we nog kort op het

omvangrijke statistisch compendium dat *Employment in Europe* rijk is. Dit biedt per land een reeks macro-economische indicatoren en een reeks 'key employment indicators'. Uiteraard is zo'n statistisch overzichtje aardig meegenomen, maar de vraag stelt zich of een gebruiker hiervoor *Employment in Europe* van de boekenplank haalt of de informatie-snelweg opdraait. Bovendien dateren de meest recente data in het rapport van juli 2005, terwijl het internet ongetwijfeld nieuwer materiaal in de aanbieding heeft.

Status quaestionis van de Europese Werkgelegenheidsstrategie

Dit hoofdstuk kadert in de meest recente evaluatie van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. De in 1997 gestarte Werkgelegenheidsstrategie heeft tot doel meer en betere jobs te creëren en werd in 2000, 2002 en in 2005 geëvalueerd. De resultaten zijn dus na te lezen in het tweede hoofdstuk van *Employment in Europe*. De werkgelegenheidseffecten van de tegenvallende economische groei vormen het uitgangspunt van de evaluatie. Zo wordt er op gewezen dat de economische achteruitgang van 2001-2003 wel vergelijkbaar is met die van 1992-1994 in termen van BBP-groei, maar niet in termen van banen. Door een zwakke of stagnerende binnenlandse vraag presteerde de arbeidsmarkt in de Europese Unie de laatste jaren namelijk beduidend slechter. De evaluatie werd gestructureerd volgens de drie overkoepelende doelstellingen van de Strategie: (i) volledige tewerkstelling, (ii) kwaliteit en productiviteit van de arbeid en (iii) een versterkte sociale cohesie en inclusie.

Op het vlak van de *volledige tewerkstelling* werd in de beginjaren van de strategie vooruitgang geboekt dankzij structurele hervormingen op Europees niveau. Het rapport vermeldt positieve effecten op een aantal vlakken: lagere gemiddelde structurele werkloosheid, lagere langdurige werkloosheid, een betere afstelling van de vraag naar banen op het aanbod van arbeidskrachten, loonvorming die meer dan voordien rekening houdt met de economische situatie en de concurrentiepositie, meer atypische arbeidsovereenkomsten en meer en beter gerichte uitgaven aan arbeidsmarktbeleid en opleidingen. Tegelijkertijd wijzen de auteurs op de nog steeds hoge werkloosheid in de Europese Unie. Zo

bestaan er nog steeds werkloosheids- en inactiviteitsvallen, schort er aan de transitie van werkloosheid of inactiviteit naar een baan (voornamelijk voor laaggeschoolde Europeanen) en blijft de loonwag te omvangrijk.

Naast de volledige tewerkstellingsproblematiek, confronteert de studie de lezer ook met een bescheiden vooruitgang betreffende de *kwaliteit en productiviteit van werk*. De deelname aan levenslang leren en de opleiding van jongeren mag dan wel verbeterd zijn, verdere stappen zijn noodzakelijk om de transitie van tijdelijk naar vast werk en weg van laagbetaalde banen te vergemakkelijken. Momenteel blijkt de kans op zo'n transitie namelijk relatief gering. Daarenboven wijst het rapport op de in vergelijking met de VS dalende groei van de arbeidsproductiviteit. Als mogelijke oorzaken wijzen de auteurs op de jobgroei, die vooral in het segment van banen met een lage productiviteit plaatsvond, en op een vertraging van de totale groei van de factorproductiviteit. Dit laatste wordt in het rapport in verband gebracht met lagere investeringen in onderzoek en ontwikkeling, de moeilijkheid de economie te oriënteren op groeisectoren en het probleem kennisindustrieën te ontwikkelen. Vooral de dienstensector wordt opgevoerd bij investeringen in nieuwe informatie- en communicatietechnologieën ook oog te hebben voor nieuwe werkvormen en organisatorische verbeteringen.

Het rapport evalueert ten slotte de effecten op het vlak van *sociale inclusie en cohesie*. De auteurs wijzen erop dat een baan zeer belangrijk is in termen van sociale inclusie en dat een job de kans op armoede beperkt. Het is duidelijk, aldus het rapport, dat de groeivertraging van 2001-2003 in combinatie met stijgende werkloosheid en een dalend jobaanbod meer mensen aan armoede en uitsluiting blootstelde. Op het vlak van sociale cohesie illustreren de auteurs dat de geslachts- en leeftijds-kloven ietwat werden gedicht. Tegelijkertijd merken ze op dat de economische groeivertraging negatief kan uitwerken op de sociale cohesie.

Loonverschillen nader beschouwd

Sociale cohesie hangt, net als de kwaliteit en de productiviteit van de arbeid, uiteraard samen met

het niveau van de verloning. Loonverschillen maken het onderwerp uit van een afzonderlijk hoofdstuk in *Employment in Europe*. Aan de hand van het *Structure of Earnings Survey 2002* analyseren de auteurs loonverschillen tussen lidstaten en sectoren en op basis van persoonskenmerken.

Het rapport wijst erop dat de *loonverschillen in de Europese Unie* niet meer toenemen sinds de jaren zeventig. Op nationaal vlak doen zich echter uiteenlopende trends voor. In Groot-Brittannië, Polen, Denemarken stijgen de verschillen, terwijl in landen als Frankrijk en Zweden zich het tegenovergestelde voordoet. Verder wijzen de auteurs op het feit dat de gemiddelde loonverschillen op jaarbasis in de oude lidstaten twee tot vier keer groter zijn dan in de nieuwe lidstaten. De auteurs concluderen bovendien dat landen met een gering loonverschil het economisch zeer goed doen. Ze verwijzen hiervoor naar de Scandinavische landen, maar trekken tegelijkertijd de relatie tussen het niveau van het loonverschil en de economische prestatie in twijfel. Verder merken ze ook het bestaan op van een verband tussen loon en infrastructuur. In regio's met een goede infrastructuur, bijvoorbeeld in de nabijheid van een hoofdstad, en innovatieve industrieën bestaan grotere loonverschillen dan in landelijke of traditionele industriële gebieden.

In tweede instantie formuleert *Employment in Europe* ook conclusies met betrekking tot de *loonverschillen naar bedrijfstype en bedrijfsgrootte*. In de Europese Unie betalen sommige tertiaire sectoren meer dan de secundaire sectoren. Binnen de dienstensector bestaat er nochtans een grote bandbreedte: hogeschoolde activiteiten (zoals financiële dienstverleners) worden doorgaans beter vergoed dan laaggeschoolde bezigheden (bijvoorbeeld in de horeca). Verder heeft de bedrijfsgrootte een positief effect op het individuele loon. Vooral de bedrijfseigen bonussystemen zorgen vaak voor een grote differentiatie van de lonen. Bedrijven die flexibele vormen van werkorganisatie genegen zijn, hebben bovendien een grotere loonspreiding (omdat nieuwe werkorganisaties vooral in het voordeel van hogeschoolde en flexibele arbeidskrachten spelen). Naarmate een bedrijf in de onderzoeks- en ontwikkelingsbranche actief is, nemen de loonverschillen trouwens toe (gezien deze sector vooral een beroep doet op hogeschoolden). Verder stellen de auteurs dat deeltijdse of tij-

delijke arbeidsovereenkomsten gemiddeld slechter worden verloned. Daarnaast wijzen ze erop dat de typische Europese systemen van sociaal overleg de loonverschillen reduceren, wat volgens het rapport een duidelijke optie is voor meer gelijkheid.

Betreffende de *persoonskenmerken*, wijst de studie op de eerste plaats naar het uitermate positieve verband tussen loon en opleiding. Hooggeschoolde werknemers of beroepen verwerven duidelijk meer inkomsten. Anciënniteit, niet-manuele arbeid en werken in een industriële sector leiden eveneens tot een hogere pecuniaire vergoeding – vooral in het geval van mannen. Naar geslacht loopt de loonkloof in de Europese Unie uiteen van 14% in Noorwegen tot 32% in Estland. Gemiddeld bestaat er in de Europese Unie een kloof van 17% tussen de inkomsten van een man en een vrouw (in de private sector).

Elke derde Europeaan op beroepsactieve leeftijd niet-beroepsactief: een *bridge too far* voor het arbeidsmarktbeleid?

Dit thematische hoofdstuk is gewijd aan de 92 miljoen Europeanen van 15 tot en met 64 jaar die niet werken, geen job zoeken en niet voor werk beschikbaar zijn. Als spreekwoordelijke rode draad doorheen het hoofdstuk loopt de vraag of het beleid hier iets aan kan of moet doen. Meer mensen naar de arbeidsmarkt trekken is immers een hoofdbekommernis van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Het hoofdstuk analyseert de niet-beroepsactieve bevolking op basis van de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK). De auteurs stellen vast dat de inactiviteitsgraad (gedefinieerd als 'the mirror image of the activity rate') 30,3% voor de Europese Unie bedraagt, maar varieert van 19,9% in Denemarken tot 41,7% in Malta. België bevindt zich met circa 35% op de zesde plaats vooraan in het peloton. *Employment in Europe* brengt deze groep in kaart en geeft de aanzet tot beleidsmaatregelen.

Qua *persoonlijkheidskenmerken* wijst het onderzoek uit dat niet-beroepsactieven vooral vrouw, jong, laaggeschoold of oud zijn. Zo ligt de inactiviteitsgraad in de Europese Unie circa 16 procentpunten lager voor mannen dan voor vrouwen. De

niet-beroepsactieve bevolking op arbeidsleeftijd blijkt ook netjes verdeeld over de drie leeftijdssegmenten, terwijl de middelste bevolkingsgroep toch de grootste is. Verder zijn haast de helft van de laaggeschoolden niet-beroepsactief ten opzichte van 13% van de hooggeschoolden. De heterogeniteit van de niet-beroepsactieve bevolking stelt het beleid uiteraard voor grote uitdagingen. De studie argumenteert dat alleen een zeer gerichte en persoonlijke begeleiding succes kan hebben.

Tegelijkertijd merkt de studie op dat het aandeel vrouwen dat niet-beroepsactief is omwille van familiale of persoonlijke verantwoordelijkheden sterk terugloopt sinds de jaren negentig. Deze trend wordt gewoonlijk verklaard door een verbeterde kinderopvang, hogere inkomens, ouder-schapsverlof, lagere vruchtbaarheid en door veranderende sociaal-culturele waarden. In feite verklaart de (her)intrede van jonge vrouwen en oudere arbeidskrachten de teruglopende aantallen niet-beroepsactieven in zeer grote mate.

De auteurs geven anderzijds ook ruiterlijk toe dat de groep moeilijk in kaart te brengen is (op basis van de EAK). Er bestaat namelijk een grijze zone tussen werkloosheid en niet-beroepsactiviteit volgens de strikte definities van de EAK. Zo zijn tal van niet-beroepsactieven wel als werkzoekend geregistreerd bij de arbeidsbemiddelingsdiensten of volgen een of andere opleiding, maar worden door de EAK toch als niet-beroepsactief beschouwd.

Indien niet-beroepsactieven toch *beleidsmatig* worden aangepakt, dient men volgens de studie rekening te houden met een aantal leiddraden.

(i) De reden voor niet-beroepsactiviteit speelt een grote rol. Vooreerst dient een grote groep niet-beroepsactieven (een derde) geen onderwerp van activeringsmaatregelen te zijn omdat ze nog in grote mate op de school- en hoorzaalbanken zitten. Een andere groep (een vijfde van de niet-beroepsactieve bevolking) is niet actief omwille van "pensioen". Familiale of persoonlijke verantwoordelijkheden vertegenwoordigen 16% en ziekte 13% van de niet-beroepsactieven in de Europese Unie. Haast 5% van de niet-beroepsactieve bevolking op arbeidsleeftijd heeft geen beroepsleven omdat ze menen dat er voor hen geen werk beschikbaar is. Elk van deze groepen verlangt een afzonderlijk type maatregelen.

(ii) Er bestaat een vrij omvangrijke stroom in en uit niet-beroepsactiviteit. Tussen 2003 en 2004 transfereerde een tiende van de niet-beroepsactieven naar een betrekking, terwijl zo'n 4% als werkzoekend op de arbeidsmarkt terecht kwam. Tegelijkertijd verdween 3% van de werkenden en 22% van de werkzoekenden van de arbeidsmarkt. In dit laatste geval doet er zich een transitie voor omdat de persoon in kwestie stopt met het zoeken naar werk omwille van ziekte, frustratie, ontgoocheling, ... Dit impliceert dat deze transitie niets met institutionele factoren (brugpensioen, uitkeringen) maar eerder met het functioneren van de arbeidsmarkt te maken heeft (imperfecte informatie of te weinig vraag).

(iii) Op de derde plaats dienen beleidsmaatregelen rekening te houden met de achtergrond van de niet-beroepsactieve Europeanen. Zo'n 40% van de niet-beroepsactieve bevolking van 15 tot en met 64 jaar in de Europese Unie heeft nog nooit gewerkt. Nog eens 23% van de niet-beroepsactieve bevolking had de laatste acht jaar geen baan. Slechts 15% van de niet-beroepsactieven was zonder job voor minder dan twee jaar. Dit laatste impliceert dat maatregelen die verhinderen dat mensen uit de arbeidsmarkt vallen effectiever zijn dan een beleid dat mensen wil heractiveren.

(iv) Maatregelen mogen zich ten slotte niet uitsluitend toeleggen op aanbodfactoren zoals lage scholing of nadelige persoonlijkheidskenmerken, maar dienen ook vraagfactoren te omvatten. *Employment in Europe* pleit voor een allesomvattend geheel van maatregelen dat actief arbeidsmarktbeleid combineert met maatregelen die banen en kansen scheppen.

*Reginald Loyen
Steunpunt WAV*

Noten

1. Het volledige rapport kan gedownload worden op http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm.
2. Zie http://europa.eu.int/growthandjobs/annual-report_en.htm voor het Joint Employment Report.
3. Zie http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/2006_annual_report_belgium_en.pdf voor de evaluatie van het Belgische Hervormingsprogramma.