
FEDERALE OVERHEIDSDIENST
WERKGELEGENHEID, ARBEID
EN SOCIAAL OVERLEG



Hoge Raad
voor de Werkgelegenheid

Advies
betreffende
Het Belgische
werkgelegenheidsbeleid
in het kader van de Europese
werkgelegenheidsstrategie

Juni 2003

NOTA

van:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (deel 1)
aan:	DE RAAD (Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken)

nr. vorig doc.:	9524/03 SOC 206 ECOFIN 140 + COR 1
nr. Comv.:	8459/03 SOC 156 ECOFIN 106 - COM(2003) 176 def.

Betreft:	Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten
	- Algemene oriëntatie

I. INLEIDING

Tegen de achtergrond van de conclusies van de Europese Raad van Brussel heeft de Commissie op 8 april 2003, op basis van artikel 128, lid 2, van het Verdrag, een voorstel ingediend voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. De Commissie heeft diezelfde dag haar aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid ingediend.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 mei 2003 advies uitgebracht. Het Europees Parlement en het Comité van de Regio's hebben nog geen advies uitgebracht.

Het Comité voor de werkgelegenheid heeft advies uitgebracht op 19 mei 2003 (doc. 8481/03 + ADD 1).

Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft op 26 mei het voorstel besproken en heeft, behoudens enkele overblijvende voorbehouden, grosso modo ingestemd met de tekst van de werkgelegenheidsrichtsnoeren zoals deze in de bijlage zijn weergegeven.

II. ADVIES VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het stroomlijnen van de procedures voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid heeft tot gevolg gehad dat het tijdschema voor raadpleging van het Europees Parlement nog strakker is geworden dan bij de vorige "najaarspakketten", die tussen 1998 en 2001 werden aangenomen. Hierdoor zal het Parlement zijn advies pas na de zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken op 2/3 juni formeel kunnen aannemen.¹

De Groep sociale vraagstukken heeft op 23 mei 2003 het voorstel besproken op basis van de ontwerp-amendementen die de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement op 21/22 mei had goedgekeurd. Het zal bijgevolg nodig zijn dat het advies van het Parlement, dat nog andere amendementen kan bevatten, formeel door het Coreper wordt behandeld, opdat de Raad hierover een politiek akkoord bereikt als A-punt in een volgende zitting, nadat het advies op 5 juni formeel zal zijn aangenomen.

III. ONOPGELOSTE VRAAGSTUKKEN

a) Verwijzing naar het verlagen van de werkloosheid

In het Comité van permanente vertegenwoordigers was brede overeenstemming om tegemoet te komen aan de wens van het Europees Parlement specifiek te verwijzen naar het verlagen van de werkloosheid (ontwerp-amendement nr. 24) en de zin "*Een dergelijke aanpak zou tevens bijdragen tot het verlagen van de werkloosheid en de inactiviteit*" als een vijfde alinea op te nemen in het inleidende deel van de richtsnoeren (blz. 12).

¹ Het Parlement houdt op 4 juni een debat in plenaire zitting en brengt op 5 juni advies uit.

De Deense en de Britse delegatie maakten een studievoorbehoud.

b) Overblijvend studievoorbehoud

De Duitse delegatie maakte een studievoorbehoud ten aanzien van de volledige tekst van het ontwerp-besluit en met name ten aanzien van de nieuwe formulering van de laatste zin van richtsnoer nr. 9 en de overeenkomstige overweging nr. 18.

Het Comité verzoekt de Raad derhalve de algemene oriëntatie met betrekking tot deze tekst te bevestigen.

Voorstel voor een
BESLUIT VAN DE RAAD
van

**BETREFFENDE DE RICHTSNOEREN VOOR HET WERKGELEGENHEIDSBELEID
VAN DE LIDSTATEN**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 128, lid 2,

Gezien het voorstel van de Commissie ²,

Gezien het advies van het Europees Parlement ³,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité ⁴,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's ⁵,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Krachtens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Unie tot doel de economische en sociale vooruitgang en een hoog niveau van werkgelegenheid te bevorderen. Op grond van artikel 125 van het EG-Verdrag moeten de lidstaten en de Gemeenschap streven naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid en in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, de opleiding en het aanpassingsvermogen van de werknemers en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen teneinde de doelstellingen van artikel 2 te bereiken.
- (2) Na de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid van 20 en 21 november 1997 in Luxemburg is bij de resolutie van de Raad van 15 december 1997 inzake de

² PB C ...van ..., blz. .

³ PB C ...van ..., blz. .

⁴ PB C ...van ..., blz. .

⁵ PB C ...van ..., blz. .

werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998⁶ een proces met een hoge zichtbaarheid, een sterke politieke inzet en een brede aanvaarding onder de betrokkenen op gang gebracht.

- (3) De Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000 heeft een nieuw strategisch doel voor de Europese Unie vastgesteld, namelijk de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Hiertoe heeft de Raad voor 2010 algemene werkgelegenheidsdoelstellingen en werkgelegenheidsdoelstellingen voor vrouwen vastgesteld, die op de Europese Raad van Stockholm van 23 en 24 maart 2001 werden aangevuld met tussentijdse doelstellingen voor januari 2005 alsmede, naar aanleiding van de demografische uitdaging, een nieuwe doelstelling voor 2010 inzake de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen en mannen.
- (4) De Europese Raad van Nice van 7, 8 en 9 december 2000 heeft zijn goedkeuring gehecht aan de Europese sociale agenda, die stelt dat de terugkeer naar volledige werkgelegenheid een ambitieus beleid vergt op het stuk van verhoging van de arbeidsparticipatie, verkleining van de regionale verschillen, vermindering van de ongelijkheid en verbetering van de kwaliteit van de arbeid.
- (5) De Europese Raad van Barcelona van 15 en 16 maart 2002 heeft gevraagd om een versterking van de Europese werkgelegenheidsstrategie door een geconsolideerd, vereenvoudigd en beter beheerd proces met een tijdschema dat is afgestemd op de termijn van 2010 en waarin de streefcijfers en doelstellingen van de strategie van Lissabon zijn opgenomen. De Europese Raad van Barcelona verlangde ook een stroomlijning van de beleidscoördinatieprocessen met op elkaar afgestemde tijdschema's voor de aanneming van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren.
- (6) De Europese Raad van Brussel van 20 en 21 maart 2003 heeft bevestigd dat de werkgelegenheidsstrategie de leidende rol speelt in de uitvoering van de werkgelegenheids- en arbeidsmarktdoelstellingen van de strategie van Lissabon en dat de werkgelegenheidsstrategie en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, die de Gemeenschap een algemeen instrument voor de coördinatie van het economisch beleid verschaffen, in hun

⁶ PB C 30, 28.1.1998, blz. 1.

werking consistent moeten zijn. De Europese Raad sprak de wens uit dat de richtsnoeren beperkt in aantal en resultaatgericht zijn en dat zij de lidstaten in staat stellen een passende combinatie van maatregelen uit te werken, waarbij passende streefdoelen als uitgangspunt moeten dienen. Het jaar 2003 biedt een bijzondere kans om een aantal gestroomlijnde belangrijke beleidscoördinatie-instrumenten - globale richtsnoeren voor het economisch beleid, werkgelegenheidsrichtsnoeren en strategie voor de interne markt - aan te wenden en in een nieuw driejaarsperspectief te plaatsen.

- (7) De werkgelegenheidsstrategie is uitvoerig geëvalueerd, onder andere tijdens een in 2000 voltooide grondige tussentijdse evaluatie van de strategie en een belangrijke evaluatie in 2002 van de ervaringen die in de eerste vijf jaar zijn opgedaan. Deze evaluatie wees uit dat er behoefte is aan continuïteit in de strategie teneinde resterende structurele zwaktes en de nieuwe uitdagingen waarvoor een uitgebreide Europese Unie zich gesteld ziet, aan te pakken.
- (8) Wil de uitvoering van de agenda van Lissabon slagen, dan moet het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten op een evenwichtige manier drie elkaar aanvullende en wederzijds ondersteunende doelstellingen bevorderen, namelijk volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit van de arbeid en sociale samenhang en integratie. Voor de verwezenlijking van deze doelstellingen zijn verdere structurele hervormingen vereist rond tien onderling samenhangende hoofdprioriteiten en moet speciale aandacht worden besteed aan een coherent beheer van het proces. De beleidshervormingen vereisen integratie van de genderdimensie in de uitvoering van alle maatregelen.
- (9) Op 6 december 2001 heeft de Raad een reeks indicatoren vastgesteld om tien dimensies van de investeringen in de kwaliteit van de arbeid te meten, en gevraagd deze indicatoren te gebruiken bij het toezicht op de Europese richtsnoeren en aanbevelingen voor de werkgelegenheid.
- (10) Actief en preventief beleid moet doeltreffend zijn en bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van volledige werkgelegenheid en sociale integratie door ervoor te zorgen dat werklozen en inactieven, in staat zijn op de arbeidsmarkt te concurreren en daarin te integreren. Daarbij dienen zij de steun te krijgen van moderne arbeidsmarktinstrumenten.

- (11) De lidstaten zullen het scheppen van meer en betere banen aanmoedigen door het stimuleren van ondernemerschap en innovatie binnen een gunstig ondernemingsklimaat. De lidstaten zetten zich in voor de uitvoering van het Europees Handvest voor kleine ondernemingen en stimuleren een proces van benchmarking van het ondernemingenbeleid.
- (12) Het juiste evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid zal helpen het concurrentievermogen van het bedrijfsleven te ondersteunen, de kwaliteit en productiviteit van de arbeid te vergroten en de aanpassing van het bedrijfsleven en de werknemers aan de economische veranderingen te vergemakkelijken. In dit verband hebben de Europese Raden van Barcelona en Brussel met name opgeroepen tot een herziening van de arbeidswetgeving, waarbij de rol van de sociale partners geëerbiedigd moet worden. De normen inzake gezondheid en veiligheid op het werk moeten worden opgetrokken overeenkomstig de nieuwe communautaire strategie voor 2002-2006. Er dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan sectoren die uit arbeidsongevallenoogpunt risicosectoren zijn. De toegang van de werknemers tot opleiding is een essentieel onderdeel van het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid en de participatie van alle werknemers moet worden ondersteund, rekening houdend met het rendement van investeringen voor de werknemers, de werkgevers en de samenleving als geheel. Zowel in de huidige als in de toekomstige lidstaten vormt de herstructurering van de economie een uitdaging voor de werkgelegenheid, en vergt zij een positief beleid van de zijde van alle betrokkenen, met inbegrip van de sociale partners.
- (12 bis) De Europese Raad van Barcelona was ingenomen met het actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit en in de resolutie van de Raad van 3 juni 2002 inzake vaardigheden en mobiliteit wordt de Commissie, de lidstaten en de sociale partners verzocht de vereiste maatregelen te nemen. Een grotere beroeps- en geografische mobiliteit en een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zullen bijdragen tot meer werkgelegenheid en sociale samenhang; daarbij dient rekening te worden gehouden met de arbeidsaspecten van immigratie.

- (13) De tenuitvoerlegging van coherente en globale strategieën voor levenslang leren is van essentieel belang voor de verwezenlijking van volledige werkgelegenheid, betere kwaliteit en productiviteit van de arbeid en een hechtere sociale samenhang. De Europese Raad van Barcelona was ingenomen met de mededeling van de Commissie "Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren", waarin de belangrijkste bouwstenen van strategieën voor levenslang leren werden genoemd, namelijk partnerschap, inzicht in de leerbehoefte, adequate middelen, toegankelijker leermogelijkheden, de ontwikkeling van een leercultuur en het streven naar hoge kwaliteit. Het huidige, door de Europese Raad van Lissabon in gang gezette proces betreffende toekomstige concrete doelstellingen voor onderwijsstelsels speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het menselijk kapitaal, en de synergieën met de werkgelegenheidsstrategie dienen ten volle te worden benut. Op 5-6 mei 2003 heeft de Raad (Onderwijs) een reeks benchmarks aangenomen voor de gemiddelde prestaties in onderwijs en opleiding in Europa, waarvan een aantal bijzonder relevant is binnen de context van het werkgelegenheidsbeleid. De Europese Raad van Lissabon heeft aangedrongen op een forse jaarlijkse stijging van de investeringen per hoofd van de bevolking in menselijke hulpbronnen. Meer investeringen vereisen voldoende prikkels voor de werkgevers en individuen, en een overheveling van publieke middelen naar een efficiëntere investering in menselijke hulpbronnen binnen het hele scala van leeractiviteiten.
- (14) Voor het aangaan van de demografische uitdaging, de ondersteuning van de economische groei, de stimulering van volledige werkgelegenheid en de ondersteuning van de financiële houdbaarheid van de stelsels van sociale bescherming is een adequaat arbeidsaanbod nodig. Het gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad "Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd" ⁷, concludeert dat hiervoor allesomvattende nationale strategieën ontwikkeld moeten worden die gebaseerd zijn op een levenscyclusaanpak. Het beleid moet het arbeidspotentieel van alle categorieën van personen benutten. De Europese Raad van Barcelona is overeengekomen dat de Europese Unie ernaar moet streven de gemiddelde leeftijd waarop mensen daadwerkelijk stoppen met werken, in de periode tot 2010 geleidelijk op te trekken met circa 5 jaar. Deze leeftijd werd geraamd op 59,9 jaar in 2001.

⁷ Gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad "Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd", op 7 maart 2002 door de Raad goedgekeurd.

- (15) De genderspecifieke verschillen op de arbeidsmarkt moeten geleidelijk worden weggewerkt, wil de Europese Unie volledige werkgelegenheid bereiken, de kwaliteit van de arbeid verhogen en sociale integratie en samenhang bevorderen. Dit vereist zowel integratie van de genderdimensie in het beleid als specifieke beleidsmaatregelen om voor vrouwen en mannen de voorwaarden te scheppen om op de arbeidsmarkt in te treden, herin te treden en te blijven. De Europese Raad van Barcelona heeft afgesproken dat de lidstaten voor 2010 voorzien in kinderopvang voor ten minste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33% van de kinderen onder 3 jaar. De onderliggende factoren van de verschillen in werkloosheid en beloning tussen mannen en vrouwen moeten worden aangepakt en bij de verkleining van die verschillen moeten concrete resultaten worden geboekt, zonder dat getornd mag worden aan het beginsel van loondifferentiatie volgens productiviteit en arbeidsmarktsituatie.
- (16) De daadwerkelijke integratie op de arbeidsmarkt van personen uit achterstandsgroepen zal resulteren in een betere sociale integratie, arbeidsparticipatie en financiële houdbaarheid van de stelsels van sociale bescherming. Het beleid zal discriminatie moeten aanpakken, een persoonlijke benadering van individuele behoeften moeten bieden en adequate arbeidskansen moeten creëren door de werkgevers stimulansen te bieden om personen uit deze achterstandsgroepen in dienst te nemen. Bij het besluit van de Raad van 3 december 2001 is 2003 uitgeroepen tot het "Europees Jaar van personen met een handicap"⁸. De toegang tot de arbeidsmarkt vormt een belangrijke prioriteit voor de naar schatting ongeveer 37 miljoen mensen met een handicap in de EU, van wie er velen kunnen en willen werken.
- (17) Teneinde de vooruitzichten op volledige werkgelegenheid en sociale samenhang te verbeteren, moet het evenwicht tussen inkomen uit arbeid en inkomen bij werkloosheid of inactiviteit zodanig zijn dat mensen worden aangemoedigd op de arbeidsmarkt in te treden en er te blijven, en dat het scheppen van werkgelegenheid wordt bevorderd.

⁸ PB 19/12/2001 (2001/903/EG).

- (18) Onder zwartwerk worden verstaan "alle betaalde werkzaamheden die wat hun aard betreft wettig zijn maar niet aan de autoriteiten worden gemeld"⁹. Studies schatten de gemiddelde omvang van de informele economie op 7 à 16% van het BBP van de EU. Zwartwerk moet worden omgezet in reguliere arbeid [teneinde het algehele ondernemingsklimaat, de kwaliteit van de arbeid van de betrokkenen, de sociale samenhang en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en stelsels van sociale bescherming te verbeteren. De verbetering van de statistische kennis van de omvang van zwartwerk in de lidstaten en in de EU dient te worden bevorderd.]¹⁰
- (19) De verschillen op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid tussen de regio's van de EU blijven groot en zij zullen na de uitbreiding toenemen. Hiervoor moet een oplossing worden gevonden door middel van een brede aanpak waarbij actoren op alle niveaus worden betrokken, teneinde de economische en sociale samenhang te vergroten; daarbij dient gebruik te worden gemaakt van de structuurfondsen.
- (20) De evaluatie van de eerste vijf jaar van de Europese werkgelegenheidsstrategie heeft uitgewezen dat een beter beheer essentieel is voor de doeltreffendheid van de strategie in de toekomst. Een geslaagd werkgelegenheidsbeleid vereist samenwerking op alle niveaus, de betrokkenheid van een aantal operationele diensten en adequate financiële voorzieningen om de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren te ondersteunen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van werkgelegenheidsrichtsnoeren en voor evenwichtige resultaten op regionaal en plaatselijk niveau.
- (21) De daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren vereist de actieve deelname van de sociale partners in alle stadia, van het ontwerp van het beleid tot de uitvoering ervan. Op de sociale top van 13 december 2001 verklaarden de sociale partners dat de coördinatie van het tripartiet overleg uitgebreid en verbeterd moet worden. Ook werd afgesproken dat er voor elke voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad een tripartiete sociale top over groei en werkgelegenheid gehouden zal worden.

⁹ COM(1998) 219 def.

¹⁰ D: studievoorbehoud.

- (22) Behalve aan deze werkgelegenheidsrichtsnoeren moeten de lidstaten volledig uitvoering geven aan de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en ervoor zorgen dat de maatregelen volledig stroken met het doel de openbare financiën gezond te houden en de macro-economische stabiliteit in stand te houden,

BESLUIT:

Artikel 1

De in de bijlage opgenomen richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten worden aangenomen. De lidstaten houden hiermee rekening in hun werkgelegenheidsbeleid.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad

De voorzitter

De werkgelegenheidsrichtsnoeren

Een Europese strategie voor volledige werkgelegenheid en betere banen voor iedereen

De lidstaten streven er in hun werkgelegenheidsbeleid naar de doelstellingen en actieprioriteiten ten uitvoer te leggen en geleidelijk onderstaande streefdoelen te realiseren. Er zal speciale aandacht worden geschonken aan een goed beheer van het werkgelegenheidsbeleid.

Behalve deze werkgelegenheidsrichtsnoeren en de daarmee samenhangende aanbevelingen voor de werkgelegenheid, dienen de lidstaten volledige uitvoering te geven aan de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en ervoor te zorgen dat de twee instrumenten in hun werking consistent zijn.

Overeenkomstig de agenda van Lissabon moet het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten de volgende drie overkoepelende en onderling verbonden doelstellingen bevorderen: volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit van de arbeid, en sociale samenhang en integratie.

Deze doelstellingen moeten op een evenwichtige manier worden nagestreefd, gezien het gelijke gewicht dat daaraan bij de verwezenlijking van de ambities van de Unie wordt toegekend. Zij moeten worden nagestreefd met de medewerking van alle betrokken actoren. De synergieën moeten volledig worden benut, uitgaande van de positieve wisselwerking tussen de drie doelstellingen.

Gelijke kansen en gendergelijkheid zijn van vitaal belang om vooruitgang te boeken met betrekking tot de drie doelstellingen.

Een dergelijke aanpas zou tevens bijdragen aan de vermindering van de werkloosheid en inactiviteit.¹⁰

Volledige werkgelegenheid

Door middel van een totaalbeleid dat maatregelen aan de vraag- en aanbodzijde omvat, streven de lidstaten ernaar volledige werkgelegenheid te bereiken en aldus de werkgelegenheidsgraad op te trekken tot de kwantitatieve doelen van Lissabon en Stockholm.

¹⁰ Zie nota, punt III a)

Dit beleid moet bijdragen tot de verwezenlijking van de volgende gemiddelden voor de EU:

- *Een totale arbeidsparticipatie van 67% in 2005 en 70% in 2010;*
- *Een arbeidsparticipatie van vrouwen van 57% in 2005 en 60% in 2010;*
- *Een arbeidsparticipatie van oudere werknemers (55-64) van 50% in 2010.*

Alle nationale streefcijfers moeten consistent zijn met de op EU-niveau gewenste resultaten en moeten rekening houden met bijzondere nationale omstandigheden.

Verbetering van de kwaliteit en productiviteit van de arbeid

Een betere kwaliteit van de arbeid hangt nauw samen met de verschuiving naar een concurrerende kenniseconomie en dient te worden nagestreefd via een gecoördineerde inspanning van alle actoren en met name via de sociale dialoog. Kwaliteit is een meerdimensionaal begrip dat betrekking heeft op zowel de functiekenmerken als de arbeidsmarkt in ruimere zin. Het omvat de intrinsieke kwaliteit van de functie, vaardigheden, levenslang leren en loopbaanontwikkeling, gendergelijkheid, gezondheid en veiligheid op het werk, flexibiliteit en zekerheid, integratie en toegang tot de arbeidsmarkt, werkorganisatie en evenwicht tussen werk en privéleven, sociale dialoog en werknemersparticipatie, diversiteit en non-discriminatie, en de algehele arbeidsprestatie.

Verhoging van de arbeidsparticipatie moet hand in hand gaan met een verhoging van de totale groei van de arbeidsproductiviteit. Kwaliteit van de arbeid kan de arbeidsproductiviteit helpen vergroten en de synergieën tussen die twee moeten ten volle worden benut. Dit vormt een specifieke uitdaging voor de sociale dialoog.

Versterking van de sociale samenhang en integratie

Werkgelegenheid is een essentieel element voor sociale integratie. In synergie met de open coördinatiemethode op het gebied van sociale integratie moet het werkgelegenheidsbeleid de arbeidsdeelname vergemakkelijken via bevordering van de toegang tot hoogwaardige arbeid voor alle vrouwen en mannen die in staat zijn te werken; discriminatie op de arbeidsmarkt moet worden bestreden en uitsluiting van mensen van het arbeidsleven moet worden voorkomen.

De economische en sociale samenhang moet worden bevorderd door een verkleining van de regionale werkgelegenheids- en werkloosheidsverschillen, de aanpak van werkgelegenheidsproblemen in achtergestelde gebieden van de EU en de ondersteuning van economische en sociale herstructureringen.

Specifieke richtsnoeren

In hun streven de drie overkoepelende doelstellingen te verwezenlijken, dienen de lidstaten een beleid uit te voeren dat rekening houdt met de volgende specifieke richtsnoeren die de prioriteiten voor maatregelen aangeven. Daarbij volgen de lidstaten voor elk van de prioriteiten een op integratie van de genderdimensie gerichte aanpak.

1. ACTIEVE EN PREVENTIEVE MAATREGELEN VOOR WERKLOZEN EN INACTIEVEN

De lidstaten zullen actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven ontwikkelen die erop gericht zijn de instroom in langdurige werkloosheid te voorkomen en de duurzame herintreding op de arbeidsmarkt van werklozen en inactieven te bevorderen. Zij:

- zorgen ervoor dat van alle werkzoekenden, in een vroeg stadium van hun werkloosheid, de behoeften worden vastgesteld, en dat zij een beroep kunnen doen op diensten zoals advies en begeleiding, hulp bij het zoeken naar werk en op maat gesneden stappenplannen;
- bieden, op basis van de bovengenoemde vaststellingen, werkzoekenden toegang tot effectieve en efficiënte maatregelen om hun inzetbaarheid en integratiekansen te vergroten, waarbij speciale aandacht moet worden geschonken aan mensen met de grootste problemen op de arbeidsmarkt; de lidstaten zorgen er met name voor dat:

aan alle werklozen een nieuwe start wordt geboden voordat zij zes maanden werkloos zijn, wanneer het gaat om jongeren, en voordat zij twaalf maanden werkloos zijn, wanneer het gaat om volwassenen, in de vorm van opleiding, omscholingscursussen, werkpraktijk, een baan of een andere inzetbaarheidsmaatregel, waar nodig vergezeld van permanente begeleiding bij het zoeken naar werk;

voor 2010 25% van de langdurig werklozen deelnemen aan een actieve maatregel in de vorm van opleiding, omscholingscursussen, werkpraktijk of een andere inzetbaarheidsmaatregel, waarbij ernaar wordt gestreefd het gemiddelde van de drie best presterende lidstaten te halen.

- moderniseren en versterken instellingen voor de arbeidsmarkt, met name diensten voor arbeidsvoorziening;
- moeten de effectiviteit en efficiëntie van de arbeidsmarktprogramma's regelmatig evalueren en dienovereenkomstig bijstellen.

2. HET SCHEPPEN VAN WERKGELEGENHEID EN ONDERNEMERSCHAP

De lidstaten moedigen het creëren van meer en betere banen aan door het ondernemerschap, innovatie en de investeringscapaciteit te stimuleren in een gunstig ondernemingsklimaat voor alle ondernemingen. Speciale aandacht dient te worden besteed aan het werkgelegenheidspotentieel van

nieuwe ondernemingen, de dienstensector en O&O. Gebaseerd op het benchmarkingproces van het ondernemingenbeleid en op de uitvoering van het Europees Handvest voor kleine bedrijven, dienen de beleidsinitiatieven zich te richten op de:

- vereenvoudiging en beperking van de administratieve lasten en regelgeving voor het opzetten van een bedrijf en voor de kleine en middelgrote ondernemingen, alsook voor de aanwerving van personeel; vergemakkelijking van de toegang tot kapitaal voor beginnende ondernemingen, nieuwe en bestaande kleine en middelgrote ondernemingen, en ondernemingen met grote groeimogelijkheden (zie ook richtsnoer 11 van de GREB's);
- bevordering van onderwijs en opleiding in ondernemers- en managementvaardigheden en steunverlening, ook via training, om het ondernemerschap binnen ieders bereik te brengen.

3. AANPAK VAN VERANDERINGEN EN BEVORDERING VAN HET AANPASSINGSVERMOGEN EN DE MOBILITEIT OP DE ARBEIDSMARKT

De lidstaten bevorderen het aanpassingsvermogen van de werknemers en ondernemingen aan veranderingen, waarbij voor de nodige flexibiliteit en zekerheid gezorgd moet worden en waarbij de sleutelrol van de sociale partners op dit gebied moet worden benadrukt.

Zij evalueren en hervormen, waar nodig, al te restrictieve onderdelen in hun arbeidswetgeving die negatief uitwerken op de dynamiek van de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid van groepen die moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt, zij breiden de sociale dialoog uit, bevorderen de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven en nemen passende maatregelen ter bevordering van:

- de diversiteit van contractuele en arbeidsregelingen, ook inzake de arbeidstijd, die de loopbaanontwikkeling en een beter evenwicht tussen werk en privéleven en tussen flexibiliteit en zekerheid bevorderen;
- de toegang voor werknemers, met name laaggeschoolde werknemers, tot opleiding;
- betere arbeidsomstandigheden, met inbegrip van de gezondheid en veiligheid; het beleid moet met name gericht zijn op: een aanzienlijke verlaging van de incidentie van arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- de ontwikkeling en verspreiding van innovatieve en duurzame vormen van werkorganisatie, die de productiviteit en de kwaliteit op het werk ondersteunen;
- het anticiperen op en het positieve management van economische veranderingen en herstructureringen.

De lidstaten pakken tekorten en knelpunten op de arbeidsmarkt aan met een reeks maatregelen zoals het bevorderen van de beroepsmobiliteit en het uit de weg ruimen van belemmeringen voor de geografische mobiliteit, met name door het actieplan voor vaardigheden en mobiliteit uit te voeren, door te zorgen voor een betere erkenning en transparantie van kwalificaties en vaardigheden, en een betere overdraagbaarheid van socialezekerheids- en pensioenrechten, door passende prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels in te bouwen en door rekening te houden met de arbeidsmarktaspecten van de immigratie.

De transparantie van werk- en opleidingsmogelijkheden op nationaal en Europees niveau moet worden bevorderd teneinde een doeltreffende afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te ondersteunen. *Met name moeten werkzoekenden in de hele EU voor 2005 in staat zijn alle via de diensten voor de arbeidsvoorziening van de lidstaten bekendgemaakte vacatures te raadplegen.*

4. DE ONTWIKKELING VAN HET MENSELIJK KAPITAAL EN LEVENSLANG LEREN BEVORDEREN

De lidstaten leggen strategieën voor levenslang leren ten uitvoer, onder andere door verbetering van de kwaliteit en doeltreffendheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels, teneinde alle individuen toe te rusten met de vaardigheden die voor een moderne beroepsbevolking in een kennismaatschappij vereist zijn, hun loopbaanontwikkeling mogelijk te maken en de kwalificatiekloven en knelpunten op de arbeidsmarkt te verkleinen.

Conform de nationale prioriteiten, moet het beleid vóór 2010 met name tot de volgende resultaten leiden:

- *ten minste 85 % van de 22-jarigen moet een hogere middelbare opleiding hebben afgerond;*
- *het gemiddelde participatieniveau met betrekking tot levenslang leren in de Europese Unie moet ten minste 12,5% van de volwassen beroepsbevolking bedragen (25- tot 64-jarigen).*

Het beleid zal met name gericht zijn op een verhoging van de investeringen in menselijke hulpbronnen. In dit verband is het belangrijk dat er een aanzienlijke stijging komt van de bedrijfsinvesteringen in de opleiding van volwassenen, teneinde de productiviteit, het concurrentievermogen en het actief ouder worden te bevorderen. Efficiënte investeringen in menselijk kapitaal door de werkgevers en werknemers moeten worden vergemakkelijkt.

5. VERGROTING VAN HET ARBEIDSAANBOD EN BEVORDERING VAN ACTIEF OUDER WORDEN

De lidstaten bevorderen dat er voldoende arbeid en arbeidsmogelijkheden beschikbaar zijn ter ondersteuning van de economische groei en de werkgelegenheid, waarbij rekening wordt gehouden met de arbeidsmobiliteit, zoals aangegeven in specifieke richtsnoer nr. 3. Zij:

- vergroten de arbeidsmarktparticipatie door de mogelijkheden van alle bevolkingsgroepen te benutten door middel van een totaalaanpak, met name met betrekking tot de beschikbaarheid en aantrekkelijkheid van werk, het lonend maken van werk, vergroting van de vaardigheden en adequate ondersteunende maatregelen;
- bevorderen het actief ouder worden, met name door arbeidsomstandigheden te bevorderen die mensen ertoe bewegen te blijven doorwerken – zoals de toegang tot bij- en nascholing, waarbij het bijzondere belang van gezondheid en veiligheid op het werk wordt erkend, en flexibele vormen van werkorganisatie – en prikkels voor vroegtijdige uittreding uit de arbeidsmarkt uit de weg te ruimen, met name door vut-regelingen te hervormen en ervoor te zorgen dat het lonend is om op de arbeidsmarkt actief te blijven; en door de werkgevers aan te moedigen oudere werknemers in dienst te nemen.

Het beleid moet vóór 2010 met name leiden tot een stijging met 5 jaar, op EU-niveau, van de gemiddelde leeftijd waarop daadwerkelijk met werken worden gestopt (geraamd op 59,9 jaar in 2001). In dit verband moeten de sociale partners een belangrijke rol spelen. Alle nationale streefcijfers moeten consistent zijn met de op EU-niveau gewenste resultaten en moeten rekening houden met bijzondere nationale omstandigheden.

- en zij houden, in voorkomend geval, ten volle rekening met de door de immigratie geboden aanvullende arbeidskrachten.

6. GENDERGELIJKHEID

De lidstaten moeten vóór 2010 via een geïntegreerde aanpak de gendermainstreaming en specifieke beleidsmaatregelen combineren, de deelname van de vrouwen aan de arbeidsmarkt bevorderen en de genderkloven in de arbeidsparticipatie, werkloosheid en beloning aanzienlijk verkleinen. De rol van de sociale partners is in dit verband cruciaal. *Het beleid moet vóór 2010 met name de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen in elke lidstaat aanzienlijk verkleinen, met het oog op de eliminatie ervan, zulks door middel van een meervoudige aanpak van de onderliggende factoren van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, waaronder horizontale segregatie, onderwijs en opleiding, functieclassificatie en beloningssystemen, bewustmaking en transparantie.*

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de combinatie van werk en gezin, met name door de terbeschikkingstelling van opvangfaciliteiten voor kinderen en andere zorgafhankelijken, het aanmoedigen van gedeelde verantwoordelijkheid voor het gezin en voor de beroepsactiviteiten; en door de terugkeer naar het werk na een verlofperiode te vergemakkelijken. *De lidstaten moeten hindernissen voor de deelneming van vrouwen aan de arbeidsmarkt uit de weg ruimen en ernaar streven, rekening houdend met de vraag naar kinderopvangfaciliteiten en met inachtneming van hun nationale regelingen ter zake, vóór 2010 te voorzien in kinderopvang voor ten minste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33% van de kinderen onder 3 jaar.*

7. BEVORDERING VAN DE INTEGRATIE EN BESTRIJDING VAN DE DISCRIMINATIE VAN MENSEN MET EEN ACHTERSTANDSPOSITIE OP DE ARBEIDSMARKT

De lidstaten bevorderen de integratie van personen met bijzondere problemen op de arbeidsmarkt, zoals voortijdige schoolverlaters, laaggeschoolde werknemers, gehandicapten, immigranten en etnische minderheden, door hun inzetbaarheid te ontwikkelen, de arbeidskansen te vergroten en alle vormen van discriminatie te voorkomen.

Het beleid moet vóór 2010 met name tot de volgende resultaten leiden:

- een gemiddeld EU-percentages van niet meer dan 10 % vroegtijdige schoolverlaters;
- een significante verlaging in elke lidstaat van de verschillen in werkloosheid voor mensen in een achterstandspositie, volgens de nationale streefcijfers en definities;
- een significante verlaging in elke lidstaat van de verschillen in werkloosheid tussen niet-EU- en EU-onderdanen, volgens de nationale streefcijfers.

8. WERK LONEND MAKEN DOOR PRIKKELS OM WERKEN AANTREKKELIJKER TE MAKEN

De lidstaten herzien de financiële prikkels teneinde werken aantrekkelijker te maken en mannen en vrouwen aan te moedigen werk te zoeken en te aanvaarden en aan het werk te blijven. In dit verband moeten de lidstaten een passend beleid ontwikkelen, teneinde het aantal werkende armen te verminderen. Zij evalueren en hervormen, in voorkomend geval, de belasting- en uitkeringsstelsels en de wisselwerking daartussen, teneinde werkloosheids-, armoede- en inactiviteitsvallen uit de weg te ruimen en de arbeidsdeelname van vrouwen, laaggeschoolden, oudere werknemers, personen met een handicap en degenen die het verst van de arbeidsmarkt afstaan, te stimuleren.

Onder gelijktijdige instandhouding van een adequaat niveau van sociale bescherming, moeten zij met name de vervangingsratio's en de duur van de uitkeringen herzien; zorgen voor een effectief beheer van de uitkeringen, met name in relatie tot het daadwerkelijk zoeken van werk, waaronder de toegang tot activeringsmaatregelen ter ondersteuning van de inzetbaarheid, rekening houdend met individuele situaties; waar nodig, de verstrekking van uitkeringen voor werkenden overwegen; en ijveren om inactiviteitsvallen uit de weg te ruimen.

Het beleid moet vóór 2010 met name leiden tot een significante verlaging van de hoge marginale belastingtarieven en, waar nodig, van de belastingdruk op laagbetaalde werknemers, afhankelijk van de nationale omstandigheden.

9. OMZETTEN VAN ZWARTWERK IN REGULIERE ARBEID

Om zwartwerk uit te bannen, moeten de lidstaten brede acties en maatregelen ontwikkelen en uitvoeren, bestaande uit een combinatie van vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat, afschaffing van belemmeringen en verschaffing van de nodige prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels, een betere wetshandhaving en de toepassing van sancties. [Zij moeten de nodige inspanningen op nationaal en EU-niveau leveren om de omvang van het probleem en de op nationaal niveau bereikte vooruitgang te meten.]¹¹

10. REGIONALE WERKGELEGENHEIDSVERSCHILLEN AANPAKKEN

De lidstaten moeten een brede aanpak hanteren teneinde regionale werkgelegenheids- en werkloosheidsverschillen te verkleinen. De mogelijkheden voor het creëren van banen op lokaal niveau, waaronder in de sociale economie, moeten worden ondersteund en samenwerkingsverbanden tussen alle betrokken actoren moeten worden aangemoedigd. De lidstaten

- bevorderen gunstige voorwaarden voor activiteiten in de particuliere sector en investeringen in regio's met een achterstand;
- zorgen ervoor dat de overheidssteun in regio's met een achterstand zich richt op investeringen in menselijk en kenniskapitaal, alsook op passende infrastructuur (zie ook de richtsnoeren 18 en 19 van de GREB's).

De mogelijkheden van de cohesie- en structuurfondsen, alsook van de Europese Investeringsbank, moeten ten volle worden benut.

¹¹ D: studievoorbehoud

Goed beheer en samenwerking bij de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren

De lidstaten dragen zorg voor de daadwerkelijke uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, ook op regionaal en plaatselijk niveau.

Betrokkenheid van parlementaire organen, de sociale partners en andere betrokken actoren

Goed beheer en samenwerking zijn belangrijk voor de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie, waarbij nationale tradities en praktijken volledig in acht moeten worden genomen. Het Europees Parlement zal daarbij een belangrijke rol spelen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werkgelegenheidsstrategie ligt bij de lidstaten. In overeenstemming met de nationale tradities moeten de betrokken parlementaire organen, alsook de betrokken actoren op het gebied van de werkgelegenheid op nationaal en regionaal niveau, belangrijke bijdragen leveren.

De sociale partners op nationaal niveau moeten, in overeenstemming met hun nationale tradities en gebruiken, worden verzocht te zorgen voor de daadwerkelijke uitvoering van de richtsnoeren en verslag te doen van hun belangrijkste bijdragen op alle terreinen waarop zij actief zijn, met name met betrekking tot het management van veranderingen en aanpassingsvermogen, de synergie tussen flexibiliteit en zekerheid, de ontwikkeling van menselijk kapitaal, gendergelijkheid, het lonend maken van werk, het actief ouder worden en de gezondheid en veiligheid op het werk.

De Europese sociale partners op centraal en sectoraal niveau wordt verzocht bij te dragen tot de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de inspanningen van de nationale sociale partners op alle niveaus, dat wil zeggen op centraal, sectoraal en plaatselijk niveau, te steunen. Zoals zij in hun gezamenlijk werkprogramma hebben aangekondigd, zullen de Europese sociale partners op centraal niveau jaarlijks verslag uitbrengen over hun bijdrage aan de uitvoering van de richtsnoeren. De Europese sociale partners op sectoraal niveau wordt verzocht verslag uit te brengen over hun respectieve acties.

Voorts moeten de uitvoerende diensten de werkgelegenheidsdoelstellingen op effectieve en efficiënte wijze gestalte geven.

Adequate financiële middelen

De lidstaten zorgen voor transparantie en kosteneffectiviteit bij de toewijzing van financiële middelen voor de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, waarbij tegelijkertijd wordt voldaan aan de noodzaak van gezonde overheidsfinanciën in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Zij dienen ten volle gebruik te maken van de potentiële bijdrage van de Europese Structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds, ter ondersteuning van de uitvoering van het beleid en ter versterking van de institutionele capaciteit op het gebied van de werkgelegenheid.

INLEIDENDE NOTA

van: het Comité van permanente vertegenwoordigers (1e deel)

aan: de RAAD (EPSCO)

nr. vorig doc.: 9525/03 SOC 207 ECOFIN 141

nr. Comv.: 8460/03 SOC 157 ECOFIN 107

Betreft: Aanbeveling van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad over de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten

De Commissie heeft op 8 april 2003 op grond van artikel 128, lid 4, van het Verdrag een aanbeveling gepresenteerd voor een aanbeveling van de Raad over de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

Het Comité voor de werkgelegenheid heeft op 19 mei 2003 advies uitgebracht (doc. 9511/03).

Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft de aanbeveling besproken tijdens haar vergadering van 26 mei 2003, en een akkoord bereikt over de tekst in de bijlage.

De Duitse delegatie maakte een studievoorbehoud voor behandeling bij de ontwerp-aanbeveling in haar geheel, met name bij de tot haar land gerichte verdere aanbeveling.

Het Comité zou de Raad derhalve in overweging kunnen geven het akkoord over deze tekst te bevestigen, zodat de aanbeveling van de Raad tijdens een volgende zitting formeel kan worden aangenomen.

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**OVER DE UITVOERING VAN HET WERKGELEGENHEIDSBELEID VAN DE
LIDSTATEN**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name op artikel 128, lid 4,

Gezien de aanbeveling van de Commissie van 8 april 2003,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst van 23 en 24 maart 2000 in Lissabon de Europese Unie een nieuw strategisch doel gegeven: zij moet de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Hiertoe is de Raad voor 2010 globale werkgelegenheidsdoelstellingen en werkgelegenheidsdoelstellingen voor vrouwen overeengekomen.
- (2) De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst van 15 en 16 maart 2002 in Barcelona om intensivering van de Europese werkgelegenheidsstrategie verzocht door middel van een versterkt, vereenvoudigd en beter beheerd proces dat volledig in de strategie van Lissabon is geïntegreerd. Diezelfde Europese Raad heeft ook om stroomlijning van de beleidscoördinatie verzocht met synchroon lopende tijdschema's voor de goedkeuring van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en van de richtsnoeren voor de werkgelegenheid.

- (3) Volgens het verslag van de Raad over stroomlijning van 3 december 2002 zou daarbij gestreefd moeten worden naar meer transparantie en doeltreffendheid, het voorkomen van overlapping en herhaling bij het opstellen van de richtsnoeren en naar consistentie, complementariteit en samenhang.
- (4) De Europese Raad heeft tijdens zijn voorjaarsbijeenkomst van 20 en 21 maart 2003 in Brussel bevestigd dat de werkgelegenheidsstrategie het belangrijkste instrument is voor de uitvoering van de werkgelegenheids- en arbeidsmarktdoelstellingen van de strategie van Lissabon en heeft de lidstaten verzocht het momentum voor de hervorming van de nationale arbeidsmarkt niet verloren te laten gaan.
- (5) De Raad heeft de werkgelegenheidsrichtsnoeren bij Besluit ... goedgekeurd.
- (6) Het gezamenlijke werkgelegenheidsverslag dat op 6 maart 2003 door de Commissie en de Raad is goedgekeurd, beschrijft de voornaamste uitdagingen voor het werkgelegenheidsbeleid in iedere lidstaat en vermeldt de prioriteiten voor maatregelen waardoor elke lidstaat een grotere bijdrage tot de verwezenlijking van de globale doelstellingen van de werkgelegenheidsrichtsnoeren zal leveren.
- (7) Gedegen macro-economisch beleid en veelomvattende economische hervormingen zijn van cruciaal belang voor het creëren van banen. De lidstaten moeten deze aanbeveling in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economische beleid uitvoeren,

BEVEELT AAN dat:

de lidstaten de in de bijlage opgenomen maatregelen nemen.

Gedaan te,

Voor de Raad
De voorzitter

BELGIË

De problemen van de vergrijzing wijzen erop dat maatregelen moeten worden genomen om de niet-actieve potentiële arbeidskrachten op de arbeidsmarkt te krijgen. Daardoor stijgen de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie. Ondanks de positieve ontwikkeling in de laatste jaren ligt de werkgelegenheidsgraad in België nog steeds aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde en ver onder de EU-streefcijfers, vooral voor oudere werknemers. Het percentage actieve oudere werknemers in België is het laagste in de EU. Het is onwaarschijnlijk dat de tot dusver genomen maatregelen om actief ouder worden te bevorderen toereikend zijn om het EU-streefcijfer voor 2010 te halen.

Weliswaar is de langdurige werkloosheid de laatste jaren afgenomen – zij ligt thans onder het EU-gemiddelde – maar zij is nog steeds een structureel probleem. De instroom in de langdurige werkloosheid is groot gebleven en een goede preventieve aanpak voor alle werkloze volwassenen ontbreekt nog steeds. Ondanks recente maatregelen om werkloosheidsvallen weg te nemen vereist het risico op uitkeringsafhankelijkheid verdere herziening van het uitkeringsstelsel; tegelijkertijd moet werken aantrekkelijker worden gemaakt. Voorts blijven loonmatiging én lagere belastingen en socialezekerheidsbijdragen speerpunten van een beleid ter verbetering van de concurrentiepositie en de werkgelegenheid. Verder getuigen oude grote regionale en subregionale verschillen in arbeidsmarktprestaties niet alleen van uiteenlopende economische prestaties maar ook van onvoldoende geografische arbeidsmobiliteit; initiatieven om voornoemde verschillen aan te pakken hebben nog steeds een gering effect.

België zou daarom het volgende moeten doen:

Preventie en activering

1. De maatregelen ter beperking van de instroom in de langdurige werkloosheid intensiveren door de preventieve aanpak op meer werkloze volwassenen toe te passen.

Arbeidsaanbod en actief ouder worden

2. Een totaalstrategie ontwikkelen en uitvoeren om de arbeidsparticipatie – vooral van oudere werknemers en vrouwen – op basis van in aanmerking komende streefdoelen te verhogen; verdere preventieve maatregelen nemen en prikkels om vervroegd uit te treden wegnemen.

Werken lonend maken

3. De geplande meerjarige verlaging van de belasting en de niet-fiscale lasten op arbeid uitvoeren zodat werknemers worden aangemoedigd om aan het werk te gaan en werkgevers worden gestimuleerd om nieuwe banen te creëren. Dit moet gepaard gaan met een verdere herziening van het uitkeringsstelsel om werkloosheidsvallen weg te nemen.

Regionale verschillen

4. In overleg maatregelen nemen om de arbeidsmobiliteit tussen regio's te bevorderen en de coördinatie en integratie van het arbeidsmarktbeleid verder te verbeteren.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST
WERKGELEGENHEID, ARBEID
EN SOCIAAL OVERLEG



Hoge Raad
voor de Werkgelegenheid

Advies
betreffende
Het Belgische
werkgelegenheidsbeleid
in het kader van de Europese
werkgelegenheidsstrategie

Juni 2003

**BESCHRIJVEND
DEEL¹**

¹ Dit deel is gebaseerd op gegevens beschikbaar op 31 mei 2003.

INHOUDSTAFEL

DEEL 1: DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT IN 2002

DEEL 2: ADVIES BETREFFENDE HET BELGISCHE WERKGELEGENHEIDS- BELEID IN HET KADER VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDS- STRATEGIE

<u>I.</u>	<u>BALANS VAN VIJF JAAR EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE</u>	12
<u>1.</u>	<u>HISTORIEK</u>	12
<u>2.</u>	<u>EVALUATIE</u>	13
	2.1 <u>Inzetbaarheid op de arbeidsmarkt</u>	13
	2.2 <u>Ondernemerschap</u>	14
	2.3 <u>Aanpassingsvermogen</u>	14
	2.4 <u>Gelijke kansen</u>	14
<u>3.</u>	<u>UITDAGINGEN</u>	15
<u>II.</u>	<u>DE NIEUWE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE</u>	17
<u>1.</u>	<u>FILOSOFIE</u>	17
	1.1 <u>Vereenvoudiging</u>	17
	1.2 <u>Coördinatie</u>	18
	1.3 <u>Beheer</u>	19
<u>2.</u>	<u>RICHTSNOEREN</u>	19
	2.1 <u>Overkoepelende doelstellingen</u>	19
	2.2 <u>Specifieke richtsnoeren</u>	20
	2.3 <u>Gekwantificeerde doelstellingen</u>	21
<u>III.</u>	<u>DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSRICHTSNOEREN EN DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT</u>	23
<u>1.</u>	<u>DE OVERKOEPELENDE DOELSTELLINGEN</u>	23
	1.1 <u>Context</u>	23
	1.2 <u>Nieuwe formulering</u>	24
	1.3 <u>De situatie in België</u>	25
<u>2.</u>	<u>BEVORDEREN VAN GOED BEHEER EN SAMENWERKING BIJ DE UITVOERING VAN DE WERKGELEGENHEIDSRICHTSNOEREN</u>	40

<u>3. SPECIFIEKE RICHTSNOEREN</u>	41
<u>3.1 Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven</u>	42
<u>3.2 Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap</u>	53
<u>3.3 Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt</u>	58
<u>3.4 De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen</u>	72
<u>3.5 Vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden</u>	82
<u>3.6 Gendergelijkheid</u>	92
<u>3.7 Bevordering van de integratie en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt</u>	105
<u>3.8 Werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken</u>	113
<u>3.9 Omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid</u>	120
<u>3.10 Regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken</u>	123

DEEL 1: DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT IN 2002

In dit deel wordt een beknopte analyse gegeven van de evoluties die in 2002 werden vastgesteld op de Belgische arbeidsmarkt. De volgende onderwerpen zullen achtereenvolgens aan bod komen: werkgelegenheidsontwikkelingen in termen van werkende personen en van arbeidsvolume uitgedrukt in werkuren, niveau van de indicatoren voor de werkgelegenheidsgraad, evenals waargenomen wijzigingen in de werkloosheidsstatistieken.

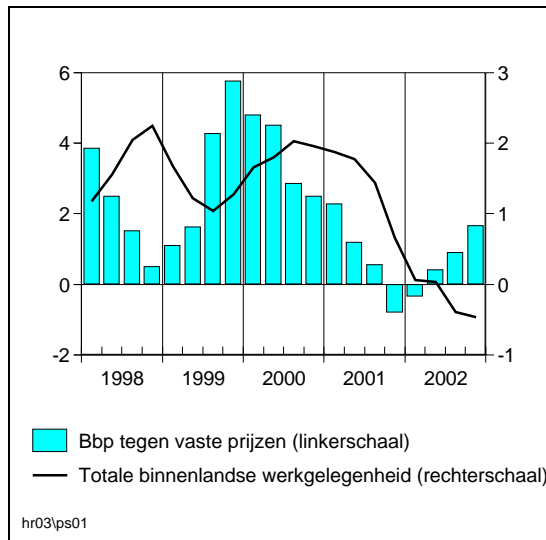
Werkgelegenheid

Het voorbije jaar werd gekenmerkt door een lichte daling van het werkgelegenheidsniveau. Gemiddeld werden in 2002 ongeveer 4.139.000 werkende personen geteld in België, wat neerkomt op 8.000 of 0,2 pct. minder dan het jaar voordien. De daling van het aantal werkende personen, na zeven opeenvolgende jaren van banengroei, weerspiegelt de tijdens 2001 opgetekende conjunctuurvertraging. Die opmerkelijke vertraging van de jaarlijkse werkgelegenheidscreatie leek zich evenwel te stabiliseren tijdens de eerste twee kwartalen van 2002. In een nog steeds onzeker conjunctuurklimaat werden het derde en vierde kwartaal in vergelijking met dezelfde periode in 2001 gekenmerkt door een nogal plotselinge daling van het aantal werkende personen. Terzelfder tijd werd een geleidelijke opleving van de economische groei opgemerkt. Toch komen de effecten van die schommelingen in de activiteit op de werkgelegenheid slechts met enige vertraging - gemiddeld twee kwartalen - tot uiting. Over het geheel genomen zullen de prestaties van de Belgische arbeidsmarkt er wellicht niet op vooruitgaan in 2003².

² Het Federaal Planbureau verwacht een stabilisering van de werkgelegenheid, terwijl de Nationale Bank van België een terugval van 0,2 pct. anticipeert.

Grafiek 1 - Verloop van de economische activiteit en van de werkgelegenheid

(kwartaalgegevens, veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bron: INR.

Hoewel op het eerste gezicht de economie als geheel te lijden had van de achteruitgang op de arbeidsmarkt, zijn er toch opmerkelijke verschillen in de veranderingspercentages al naargelang de sector. Binnen de private sector noteerde de industrie een duidelijk belangrijker afname dan de andere bedrijfstakken: in die sector daalde de arbeid in loondienst met ongeveer 20.000 personen, ofwel 3 pct. van de personeelsbezetting. In de verhandelbare diensten - die de afgelopen jaren een echte stuwende kracht waren achter de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen - hield de toename van het aantal werkende personen eensklaps op. In tegenstelling daarmee ondervond de non-profitsector logischerwijs minder schade van de conjunctuurverslechtering: het aantal loontrekkenden steeg zelfs met 11.000 personen, wat neerkomt op een toename met 2 pct. Hetzelfde geldt voor de werkgelegenheid in de overheid, waar in 2002 een stijging werd genoteerd van 1,2 pct., terwijl de werkgelegenheid in de private sector gemiddeld terugliep met 0,5 pct. In vergelijking met de voorgaande jaren bleef het aantal zelfstandigen in 2002 tot slot verder afnemen in een zo goed als ongewijzigd tempo (-0,7 pct.).

Het geschetste verloop is gebaseerd op de nieuwe statistieken afkomstig van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), wiens ramingsmethode voor de werkgelegenheid grondig werd herzien in november 2002.

De nieuwe werkgelegenheidsstatistieken in de nationale rekeningen

De raming van de gesalarieerde werkgelegenheid in de nationale rekeningen is gebaseerd op de door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (MTA) gepubliceerde resultaten. Dankzij de

recente ontwikkelingen op het gebied van de informatie verzameld door de socialezekerheidsinstellingen, aan de hand waarvan op het niveau van de onderneming voortaan een directe compilatie mogelijk is van het aantal tewerkgestelde personen, kon een nieuwe ramingsmethode voor de arbeid in loondienst worden uitgewerkt. Een methode die coherent is met de methode die gebruikt wordt voor de andere aggregaten van de nationale boekhouding, in het bijzonder met die van de totale loonsom en van de toegevoegde waarde.

Wat het aantal personen betreft, verschillen de nieuwe cijfers gepubliceerd door het MTA en overgenomen door het INR beduidend met de voorgaande, zowel qua omvang - in 2001 zijn ongeveer 180.000 extra personen geregistreerd in arbeid in loondienst - als qua verloop - het gecumuleerde verschil bedraagt 1,5 procentpunt tussen 1995 en 2001. Die opwaartse herziening van het aantal loontrekkenden is voornamelijk toe te schrijven aan de nieuwe rechtstreekse informatie die beschikbaar is in de RSZ-gegevens over het aantal personen.

Daarnaast werd de methode voor de raming van de werkgelegenheid van zelfstandigen door het MTA herzien en bijgewerkt. De uitkomst verschilt slechts licht van de tot dusver gepubliceerde resultaten.

Al met al bieden de nieuwe werkgelegenheidsreeksen betere garanties op een exhaustieve registratie van het aantal werkende personen. De nieuwe opsplitsing naar bedrijfstak sluit nauwer aan bij die van de toegevoegde waarde en de totale loonsom in de nationale rekeningen.

Tabel 1 - Recent verloop van de werkgelegenheid

(jaargemiddelden, variaties in duizenden personen t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)

	1998	1999	2000	2001	2002	Niveau in 2002 ¹
Nationale werkgelegenheid	70	52	76	58	-9	4.189
Grensarbeiders	1	0	1	0	0	50
Binnenlandse werkgelegenheid	69	52	75	59	-8	4.139
Zelfstandigen	-7	-7	-6	-7	-5	677
Loontrekkenden	76	59	81	66	-3	3.463
Overheidssector	12	16	7	1	9	762
Privé-sector	63	43	74	65	-12	2.700
Landbouw	1	0	-1	0	0	29
Nijverheid	1	-9	2	1	-20	633
Bouw	0	3	5	4	-2	188
Verhandelbare diensten	44	31	51	34	-2	1.305
Non-profitsector	17	18	16	27	11	546

Bron: INR.

¹ In duizenden personen.

Arbeidsvolume

Ook het in België ingezette arbeidsvolume werd in 2002 gekenmerkt door een daling: het aantal werkuren liep in vergelijking met het jaar ervoor terug met 0,6 pct.

Tabel 2 - Werkgelegenheid en arbeidsvolume

(veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)

	1998	1999	2000	2001	2002
Werkende personen	1,8	1,3	1,9	1,4	-0,2
Gewerkte uren	1,5	0,5	1,8	1,2	-0,6
<i>p.m. Gemiddelde effectieve arbeidsduur</i>	-0,3	-0,7	-0,1	-0,2	-0,4
<i>p.m. Percentage deeltijdwerk (procenten van de totale werkgelegenheid)</i>	15,7	19,7	20,6	18,4	19,3

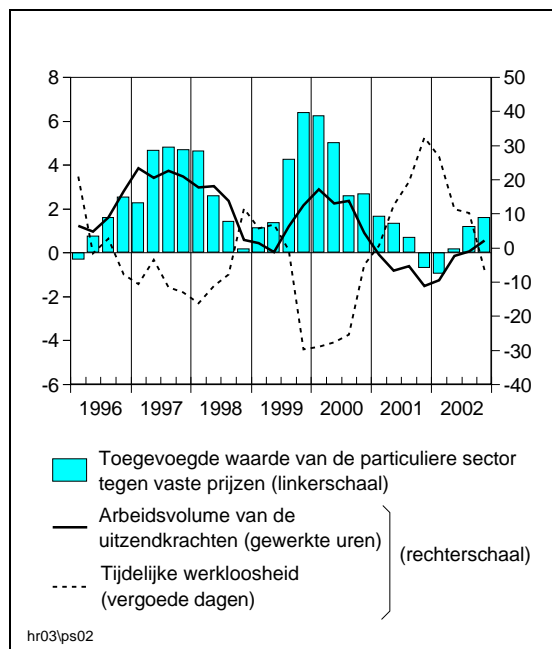
Bronnen: EC, INR, RVA, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, NBB.

Die vermindering, die meer uitgesproken is dan de daling van het aantal werkende personen, duidt op een verlaging van de gemiddelde arbeidsduur. Een inmiddels structurele ontwikkeling, zoals blijkt uit de nieuwe daling van de conventionele gemiddelde arbeidsduur, die de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg in 2002 raamt op 1.711 uren per jaar. De omvang van die daling blijft evenwel afhankelijk van de economische conjunctuur. Immers, de arbeidstijd past zich veel sneller aan cyclische evoluties aan dan de werkgelegenheid. Vooral in 2002 was de vermindering van de arbeidstijd opvallend. Die vermindering komt ook tot uiting in het verloop van verschillende elementen. Zo steeg het percentage deeltijdwerk in een jaar tijd van 18,4 pct. naar 19,3 pct. van de beroepsbevolking. Behalve een mogelijke uitwerking van de invoering van het tijdskrediet kan een dergelijke toename grotendeels verklaard worden door de onzekerheden omtrent het groeiherstel, waardoor werkgevers genoodzaakt waren om deeltijdwerk aan te moedigen. Parttimejobs zijn immers een instrument aan de hand waarvan het aangewende arbeidsvolume flexibel kan worden aangepast aan de schommelingen van de economische activiteit. Hetzelfde geldt voor de overige factoren die de gemiddelde arbeidsduur bepalen. We merken op dat er, in tegenstelling tot in 2001, allicht in grotere mate een toevlucht is genomen tot tijdelijke werkloosheid, althans toch wat het volledige jaar betreft, waardoor ze gemiddeld steeg met 9,4 pct. Als we daarentegen kijken naar de kwartaalgegevens stellen we vast dat aan het einde van 2002 minder gebruik gemaakt werd van tijdelijke werkloosheid. Die verbetering was vooral waarneembaar in het arbeidsvolume gepresteerd door uitzendkrachten in het vierde kwartaal. De statistische gegevens met betrekking tot de eerste maanden van 2003 zijn voor die

twee variabelen - die vooruitlopende indicatoren van de arbeidsmarkt zijn - evenwel geen reden tot optimisme wat de evolutie van de werkgelegenheid op zeer korte termijn betreft.

Grafiek 2 - Toegevoegde waarde, uitzendarbeid en tijdelijke werkloosheid

(kwartaalgegevens, veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, RVA, Federgon.

Werkgelegenheidsgraad

Door de werkgelegenheidsdaling, gekoppeld aan de toename van de bevolking op arbeidsleeftijd, kon België niet in de buurt komen van de Europese doelstellingen van Lissabon en Stockholm inzake werkgelegenheidsgraad. Op basis van gegevens uit de nationale rekeningen had 61,9 pct. van de beroepsbevolking in 2002 een baan. Volgens de resultaten van de arbeidskrachtentelling over de eerste negen maanden van het voorbije jaar bedroeg de totale werkgelegenheidsgraad gemiddeld 59,8 pct. tegenover 60,1 pct. tijdens dezelfde periode in 2001. Ondanks die sombere context, was er toch een positief punt: voor de leeftijdscategorie van 55 tot 64 jaar klom bovengenoemde ratio van 25,1 pct. naar 26,7 pct. in een jaar tijd, waarmee hij opnieuw dicht uitkwam bij het in 2000 opgetekende peil van 26,3 pct. Tot slot kunnen we opmerken dat de werkgelegenheidsgraad bij vrouwen zich het voorbije jaar heeft gestabiliseerd, gaande van 51 pct. tot 51,2 pct.

Tabel 3 - Aanbod van en vraag naar arbeid

(jaargemiddelden, veranderingen in duizenden personen t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)

	1998	1999	2000	2001	2002	Niveau in 2002 ¹
Bevolking op arbeidsleeftijd ²	3	6	6	22	29	6.772
Beroepsbevolking	41	18	43	56	26	4.680
<i>p.m. Geharmoniseerde activiteitsgraad³</i>	63,2	64,9	65,1	64,2	64,6	
Werkloosheid ⁴	-29	-33	-33	-2	34	491
<i>p.m. Geharmoniseerde werkloosheidsgraad⁵</i>	9,3	8,6	6,9	6,7	7,3	
Nationale werkgelegenheid	70	52	76	58	-9	4.189
<i>p.m. Administratieve werkgelegenheidsgraad³</i>	59,9	60,6	61,7	62,2	61,9	
<i>p.m. Geharmoniseerde werkgelegenheidsgraad³</i>	57,3	59,3	60,5	59,9	59,8	
Vacatures	12	8	9	-7	-5	41

Bronnen: EC, BGDA, FOREM, INR, RVA, VDAB, NBB.

¹ In duizenden personen.² De veranderingen en het niveau voor 2002 zijn ramingen.³ Procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd.⁴ Om een breuk in de reeks te vermijden, werd er, bij de berekening van de veranderingen in het aantal werklozen, geen rekening gehouden met de respectievelijk vanaf november 2001 en januari 2002 door de FOREM en de BGDA aangebrachte wijzigingen in de berekeningsmethode van het aantal werkzoekenden teneinde die methode af te stemmen op die van de VDAB. Het aantal werkzoekenden in 2002 stemt aan de andere kant overeen met de officiële statistiek.⁵ Procenten van de beroepsbevolking.

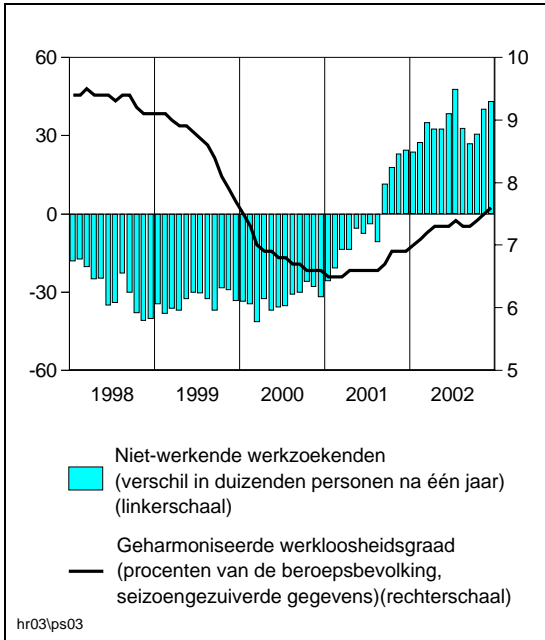
Werkloosheid

Tijdens het voorbije jaar bleef de beroepsbevolking verder toenemen in samenhang met de demografische groei, zij het dan wel in een gematigder tempo dan het jaar voordien: het bestaande arbeidsaanbod groeide aan met ongeveer 26.000 personen. Die groei komt meer bepaald voort uit de toenemende bereidheid om deel te nemen aan de arbeidsmarkt, zoals blijkt uit een activiteitsgraad die licht is gestegen ondanks de sombere economische context. Overeenkomstig de voorlopige gegevens³ van de arbeidskrachtentelling zouden de actieven voortaan 64,6 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd vertegenwoordigen, tegenover 64,2 pct. een jaar ervoor. Dat bemoedigende resultaat ligt evenwel lager dan die van 1999 en 2000 van om en bij de 65 pct. De conjunctuur was in die periode weliswaar duidelijk gunstiger. Gelet op het feit dat door het tekort aan nieuwe banen die arbeidsinbreng niet kon worden geabsorbeerd, nam de werkloosheid toe. Gemiddeld werden in 2002 ongeveer 491.000 niet-werkende

³ Meer bepaald de resultaten verkregen voor de eerste drie kwartalen van 2002.

werkzoekenden geteld, wat gelijk is aan 34.000 meer dan het jaar voordien⁴. Bijgevolg vertegenwoordigde de geharmoniseerde werkloosheidsgraad gemiddeld 7,3 pct. van de beroepsbevolking, terwijl dat cijfer in 2001 6,7 pct. bedroeg.

Grafiek 3 - Werkloosheid



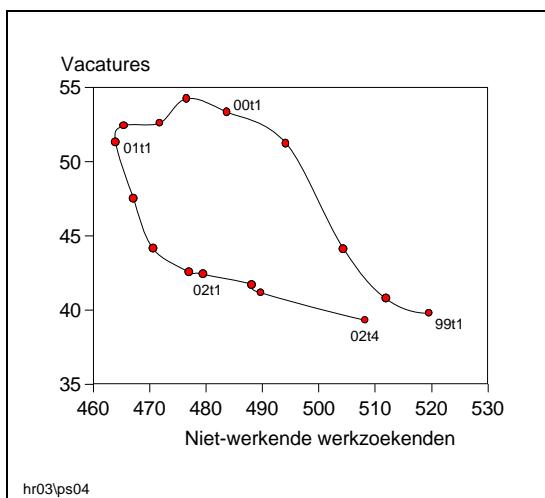
Bronnen: EC, RVA.

De werkloosheidsgroei viel samen met een daling van het aantal openstaande betrekkingen en weerspiegelde zo de conjuncturele oorzaak van het fenomeen: om hun kosten te verlagen, dienden de ondernemingen, wier afzetmogelijkheden schaarser werden, het aantal aanwervingen te beperken of, in het uiterste geval, zelfs over te gaan tot het ontslaan van werknemers, waardoor een groter aantal mensen werkloos werden. In dat kader kan de verhouding tussen de werkloosheidsgraad en het aantal vacatures grafisch worden voorgesteld door de Beveridge-curve, die een zuid-westtraject aflegde. Zo zette de statistiek met betrekking tot het aantal openstaande betrekkingen dezelfde dalende beweging als in 2001 voort: in 2002 daalde het aantal vacatures met 5.000 eenheden, om zich uiteindelijk te vestigen rond gemiddeld 41.000. Aan het einde van het verslagjaar hadden de werkloosheid en het aantal openstaande betrekkingen het niveau van 1999 bereikt.

⁴ Om een breuk in de reeks te vermijden, werd er, bij de berekening van de veranderingen in het aantal werklozen, geen rekening gehouden met de respectievelijk vanaf november 2001 en januari 2002 door de FOREM en de BGDA aangebrachte wijzigingen in de berekeningsmethode van het aantal werkzoekenden teneinde die methode af te stemmen op die van de VDAB. Het aantal werkzoekenden in 2002 stemt aan de andere kant overeen met de officiële statistiek.

Grafiek 4 - Beveridge-curve

(duizenden eenheden, seizoengezuiverde kwartaalgegevens)



Bronnen: BGDA, FOREM, RVA, VDAB.

DEEL 2: ADVIES BETREFFENDE HET BELGISCHE WERKGELEGENHEIDS- BELEID IN HET KADER VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDS- STRATEGIE

Het huidige advies is gestructureerd rond drie hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt een balans opgemaakt van vijf jaar Europese werkgelegenheidsstrategie. Het tweede somt de principes en concrete gronden op van de nieuwe strategie die aan het einde van de evaluatie van de tot dusver behaalde resultaten wordt voorgesteld. In het derde en laatste hoofdstuk wordt een uitvoerige beschrijving gegeven van de overkoepelende doelstellingen, specifieke richtsnoeren en gekwantificeerde doelstellingen die de grote lijnen vormen van de nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie door, voor zover mogelijk, een indicatie te geven van de huidige positie van België t.o.v. van die doelstellingen en prioriteiten en door de verschillende reeds toegepaste of nog geplande maatregelen te bespreken die moeten helpen om die uitdagingen aan te gaan.

I. BALANS VAN VIJF JAAR EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE

De Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) was het voorwerp van een grondige evaluatie na vijf jaar implementatie. Na een korte herinnering aan het ontstaan en de werking van de EWS wordt de synthese van de onder aegide van de Commissie uitgevoerde beoordeling voorgesteld volgens de resultaten die werden verwezenlijkt ten opzichte van de vier pijlers die aan de basis liggen van deze werkgelegenheidsstrategie, met name: inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijkheid van kansen. Tot slot wordt herinnerd aan de voornaamste uitdagingen waaraan de Europese arbeidsmarkt nog steeds het hoofd moet bieden.

1. HISTORIEK

De EWS zag het licht tijdens de top die de Europese staatshoofden en regeringsleiders in november 1997 hielden in Luxemburg rond het thema werkgelegenheid. In die tijd lagen de werkloosheidsniveaus relatief hoog. Met de invoering van de nieuwe strategie werd gestreefd naar een doorslaggevende vooruitgang inzake werkgelegenheid binnen een termijn van vijf jaar. Om dat doel te bereiken, worden de werkgelegenheidsrichtsnoeren elk jaar aangenomen door de Raad op voorstel van de Commissie; die richtsnoeren worden vertaald in nationale actieplannen (NAP), die worden geëvalueerd aan de hand van het gezamenlijke verslag over de werkgelegenheid dat wordt opgesteld door de Commissie en de Raad met het oog op het bepalen van de volgende jaarlijkse richtsnoeren. Tot op heden werden de richtsnoeren gegroepeerd onder vier pijlers, met name inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen.

In maart 2000 gaf de Europese Raad van Lissabon een nieuwe wending aan de prioriteiten van de strategie door de goedkeuring van de doelstelling van volledige werkgelegenheid in de vorm van resultaten die op middellange termijn moeten worden verwezenlijkt op het vlak van werkgelegenheidsgraad⁵. Tijdens diezelfde top werden aan de richtsnoeren nieuwe horizontale doelstellingen toegevoegd. Sindsdien zijn de richtsnoeren bovendien aangevuld met een gedeelte specifieke aanbevelingen gericht aan de Lidstaten door de Raad op voorstel van de Commissie. De Raad van Nice, die in december 2000 bijeenkwam, onderstreepte het belang van de kwaliteit van de aangeboden banen. Tijdens de bijeenkomst van de Europese staatshoofden en regeringsleiders van maart 2002 in Barcelona werd de doelstelling van de volledige werkgelegenheid tot slot geherdefinieerd in de richting van het scheppen van meer en betere banen.

2. EVALUATIE

In overeenstemming met de Europese sociale agenda werd na vijf jaar werking nagegaan wat de impact was van de EWS. Die analyse stelde de Commissie in staat om in de volgende paragrafen een stand van zaken op te maken⁶.

Tussen 1997 en 2001 registreerde de Europese Unie een nettogroei van meer dan 10 miljoen banen, terwijl de werkloosheidsgraad terugliep van 10,1 pct. tot 7,4 pct. Het conjunctuurklimaat, dat werd gekenmerkt door een sterke stijging van de economische activiteit tijdens die periode, heeft uiteraard bijgedragen tot die positieve resultaten, die overigens een structurele vooruitgang weerspiegelen. De daling van de structurele werkloosheidsgraad en de toenemende werkgelegenheidsintensiteit van de economische groei bevestigen namelijk het duurzame karakter van de verbeteringen die gedurende die jaren werden waargenomen. Het blijft evenwel moeilijk om de bijdrage van de EWS in dat opzicht te kwantificeren, temeer daar bepaalde structurele hervormingen pas op lange termijn effect sorteren. Toch stellen we een merkbare evolutie vast van de nationale beleidsacties ter bevordering van de werkgelegenheid, die de prioriteiten omschreven in de pijlers van de EWS geleidelijk hebben geïntegreerd.

2.1 Inzetbaarheid op de arbeidsmarkt

Op het niveau van de Europese Unie werd een significante daling vastgesteld van het aandeel van de langdurige werkloosheid in de beroepsbevolking: van 5 pct. in 1997 tot 3,2 pct. in 2001. Die resultaten waren mogelijk dankzij de preventieve werkloosheidsaanpak die werd toegepast door de meerderheid van de Lidstaten en die weerspiegeld werd in de algemene toename van de

⁵ Ter herinnering: tegen 2010 wil men in de Europese Unie een werkgelegenheidsgraad bereiken van 70 pct. en van 60 pct. voor vrouwen.

⁶ Zie *Balans van vijf jaar Europese werkgelegenheidsstrategie*, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement, het Economische en Sociale Comité en het Comité van de regio's, 17 juli 2002.

uitgaven besteed aan actieve beleidsacties van de arbeidsmarkt. Toch wijst de evaluatie op de nood aan een precieze bepaling van de begunstigden van dergelijke maatregelen zodat de doeltreffendheid ervan kan worden verhoogd. Een van de actieve beleidsacties die worden toegepast om de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te bevorderen, is het levenslange leren.

Op dat vlak acht de analyse het verontrustend dat de geleverde inspanningen blijkbaar niet doordringen tot de groep van oudere werknemers en in het bijzonder tot de laaggeschoolde werknemers. In een ander domein maakt de balans opgemaakt door de diensten van de Commissie gewag van het feit dat de EWS de regeringen heeft aangezet tot een hervorming van de uitkerings- en belastingstelsels vanuit een standpunt dat gunstig is voor de werkgelegenheid door een vermindering van het risico op werkloosheids-, armoede- en pensioenvallen. De evaluatie onderstreept daarentegen de algemene ontoereikendheid van de hervormingen op het vlak van brugpensioenstelsels die de Lidstaten hebben ondernomen met het oog op het bevorderen van actief ouder worden.

2.2 Ondernemerschap

De Lidstaten hebben heel wat maatregelen goedgekeurd in het kader van de administratieve vereenvoudiging en hebben de strijd tegen zwartwerken opgevoerd, ook al kunnen de hervormingen in die domeinen wellicht nog worden uitgediept. Op fiscaal vlak lijken werkgelegenheidsvriendelijkere belastingstelsels hun intrede te doen, waardoor zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid worden aangemoedigd. Toch is het moeilijk om het reële effect ervan op het werkgelegenheidsniveau in cijfers uit te drukken.

2.3 Aanpassingsvermogen

De voornaamste politieke evoluties op het vlak van aanpassingsvermogen waren gekoppeld aan flexibelere vormen van arbeidsrelaties en aan een soepeler organisatie van de werktijd. Ook al worden die regelingen steeds minder beschouwd als een middel om het werk te herverdelen, kan men niet ontkennen dat de nettobanengroei in bepaalde landen gedeeltelijk te danken is aan de toename van flexibele vormen van arbeid.

2.4 Gelijke kansen

De gelijkheid van kansen kreeg een enorme impuls in de Lidstaten, waar de verschillen tussen mannen en vrouwen op het vlak van werkgelegenheid, werkloosheid, bezoldiging en vertegenwoordiging specifieke actiedomeinen zijn geworden. Ondanks die toenemende bezorgdheid zijn er toch nog steeds grote verschillen die moeten worden verkleind wil men de doelstellingen van Lissabon behalen.

Naast die algemene convergentie heeft de open coördinatiemethode van het Luxemburgse proces haar deugdelijkheid bewezen. Zo hebben de sociale partners én de regionale en lokale autoriteiten meer en meer bijgedragen tot de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid dat wordt aanbevolen in de richtsnoeren. Bovendien zal hun deelname wellicht nog toenemen in de toekomst. De EWS nam overigens het initiatief tot nieuwe werkmethoden, die succesvol zijn gebleken. Zo heeft het multilaterale toezicht de hervormingen gestimuleerd door de Lidstaten met de beste prestaties als referentie te nemen. Een toegenomen en grondiger informatie-uitwisseling tussen de Lidstaten heeft de overname van best practices in de hand gewerkt. Tot slot werd de samenwerking tussen de betrokken instellingen op zowel communautair als nationaal niveau intensiever. Desalniettemin vindt de Commissie dat moet worden gezocht naar een oplossing voor het probleem inzake de complexiteit van het proces en dat de verspreiding van de EWS op alle niveaus moet worden verbeterd.

3. UITDAGINGEN

Ondanks dat alles blijven er structurele zwakke plekken bestaan waarvoor een oplossing moet worden gevonden als men de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon hoopt te halen. Zowel de werkgelegenheidsgraad als de participatiegraad blijven ontoereikend, terwijl de werkloosheid in een aantal Lidstaten, en in het bijzonder in bepaalde categorieën van de bevolking, blijft schommelen op een hoog niveau. Tegelijkertijd duiken in een aantal sectoren en regio's van de EU knelpunten op die niet onbelangrijke ongelijkheden aan het licht brengen. In heel wat domeinen blijven er grote verschillen bestaan tussen mannen en vrouwen. Die zwakke plekken zijn in verschillende mate ook waarneembaar in de landen die kandidaat zijn voor toetreding tot de Unie. Binnen de huidige Lidstaten hebben de beleidswijzigingen tijd nodig. De door de Lidstaten genomen maatregelen zijn op ongelijke wijze verdeeld over de verschillende pijlers van de richtsnoeren en de benadering van een aantal sleutelproblemen lijkt onvolledig. Bovendien traden ook nieuwe uitdagingen op de voorgrond. De Commissie identificeert er meerdere.

Op demografisch vlak zal de vergrijzing van de bevolking na 2010 leiden tot een inkrimping van de bevolking op arbeidsleeftijd, waardoor het arbeidsaanbod beperkt zal worden en, derhalve, de potentiële economische groei. Door dat alles komt de leefbaarheid van de socialezekerheidsstelsels in het gedrang. In die context is het voortaan zeer belangrijk om de arbeidsmarktparticipatie te stimuleren.

De mondialisering en de verschuiving in de richting van een kennismaatschappij versnellen daarnaast het tempo van de economische herstructureringen, waardoor het gevaar ontstaat van sociale uitsluiting en uitholling van vaardigheden. De Europese Unie kampt nochtans met een tekort aan investeringen in menselijk potentieel en in informatie- en communicatietechnologieën.

Het is dan ook van fundamenteel belang dat deze tekorten worden aangepakt zodat de doelstelling van Lissabon, die eruit bestaat om van de Europese Unie de meest concurrerende kenniseconomie te maken, kan worden bereikt.

Ook op sociaal-economisch vlak hebben snelle evoluties zich voorgedaan. Het evenwicht tussen flexibiliteit en werkzekerheid wordt een concreet punt van zorg voor een groeiend deel van de beroepsbevolking, waarmee rekening dient te worden gehouden.

II. DE NIEUWE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSTRATEGIE

Op grond van de resultaten van de hiervoor genoemde evaluatie, alsook van de besprekingen met alle instellingen van de Europese Unie en andere actoren, in het bijzonder de sociale partners, en van de beleidslijnen verschaft door de regeringsleiders of staatshoofden tijdens de Europese Raad van Brussel van 20 en 21 maart jongstleden, hebben de Europese instanties een voorstel tot herziening van de Europese werkgelegenheidsstrategie ingediend. Die herziening werd opgesteld volgens een drievoudige logica gebaseerd op vereenvoudiging en coherent met de globale richtsnoeren voor het economische beleid en een goed beheer. De beschouwingen worden hierna opgesomd. Met het oog op die uitdagingen zijn de nieuwe richtsnoeren gestructureerd op drie niveaus. Het eerste niveau omvat de drie overkoepelende doelstellingen, met name: volledige werkgelegenheid, verhoging van de kwaliteit en de productiviteit op het werk, versterking van de sociale samenhang en integratie. Het tweede niveau bestaat uit tien actieprioriteiten, die, ten derde, steunen op een totaliteit van duidelijke streefcijfers die werden bepaald voor nu eens de Europese Unie als geheel, dan weer voor elke Lidstaat afzonderlijk.

1. FILOSOFIE

Na vijf jaar werking werd de Europese werkgelegenheidsstrategie met het oog op de voornoemde uitdagingen herzien. De logica die schuilgaat achter de nieuwe strategie wordt uiteengezet in een document van de Commissie⁷, en samengevat in de volgende paragrafen.

1.1 Vereenvoudiging

Door de sinds 1997 opeenvolgende herzieningen werden de richtsnoeren te complex en moesten ze worden vereenvoudigd. In de door de Europese Raad goedgekeurde formulering van 2002 beschreef de Europese werkgelegenheidsstrategie niet minder dan zes horizontale doelstellingen, en daarnaast achttien richtsnoeren gegroepeerd onder vier pijlers. Rekening houdend met het grotere aantal betrokkenen waarop ze van toepassing zullen zijn, bieden de nieuwe richtsnoeren algemenere hoofdlijnen voor hervormingen van het werkgelegenheidsbeleid. De ervaring leert overigens dat voor de ontwikkeling, goedkeuring en uitvoering van de hervormingen tijd nodig is en nog meer voordat hun effecten op de arbeidsmarkt zichtbaar worden. Men zou dan ook moeten voorkomen dat er - behoudens uitzonderingen - veranderingen plaatsvinden vóór de geplande tussentijdse evaluatie van 2006. Tot slot zijn de nieuwe richtsnoeren ook meer resultaatgericht en leggen ze minder nadruk op de gebruikte methoden.

⁷ Zie *De toekomst van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS): "Een strategie voor volledige werkgelegenheid en beter werk voor allen"*, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement, het Economische en Sociale Comité en het Comité van de regio's, 14 januari 2003.

Het proces van de specifieke aanbevelingen aan de Lidstaten heeft zijn deugdelijkheid bewezen en was bijgevolg niet het voorwerp van een bijzondere herziening. Dit jaar stelden de Europese instanties in totaal 57 aanbevelingen voor. De meeste van die aanbevelingen vallen onder domeinen zoals gelijke kansen, beroepsactiviteit op oudere leeftijd en arbeidsaanbod, evenals scholing en levenslang leren. België kreeg vier aanbevelingen toebedeeld, wat neerkomt op één aanbeveling minder dan vorig jaar. De aandacht gaat vooral uit naar preventie en activering, arbeidsaanbod en beroepsactiviteit op oudere leeftijd, evenals de knelpunten op het vlak van werkgelegenheid en regionale verschillen⁸.

Ook de redactie van de nationale actieplannen zal naar alle waarschijnlijkheid worden vergemakkelijkt door het meer duurzaam karakter van de richtsnoeren. Aan de uitwerking van het gezamenlijke verslag over de werkgelegenheid werden evenmin noemenswaardige wijzigingen aangebracht.

1.2 Coördinatie

De EWS wordt momenteel beschouwd als een essentieel instrument ter ondersteuning van de strategie van Lissabon gericht op economische groei op lange termijn, volledige werkgelegenheid, sociale samenhang en duurzame ontwikkeling in een kennismaatschappij. Om de samenhang tussen de processen te bevorderen, werd de planning van de nieuwe EWS in overeenstemming gebracht met de middellange tijdshorizon (2010) die werd vastgelegd in Lissabon.

Het recente akkoord inzake de stroomlijning van beleidscoördinatieprocessen bevestigde overigens de complementariteit tussen de EWS en de globale richtsnoeren voor het economische beleid (GREB's)⁹. Die laatste vormen een overkoepelend instrument voor de coördinatie van het economische beleid, terwijl de EWS een leidende rol speelt in de sturing en coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid. De nieuwe EWS interageert overigens met nog andere beleidscoördinatieprocessen op Europees niveau, ongeacht of zij betrekking hebben op sociale integratie, pensioenen of immigratie.

⁸ De integrale inhoud van de aanbevelingen gericht aan België, alsook een samenvattende tabel met de specifieke aanbevelingen voor alle Lidstaten, zijn in Bijlage 1 bijgevoegd.

⁹ Verslag goedgekeurd door de EPSCO- en ECOFIN-Raad van 3 december 2002 over *Stroomlijnen van de beleidscoördinatieprocessen*.

1.3 Beheer

De effectieve uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren valt ten deel aan de Lidstaten, die worden gestimuleerd om de parlementen, maar ook de regionale en lokale overheden nauw te betrekken. Bovendien wordt ook de betrokkenheid van de sociale partners op alle niveaus aangemoedigd. De Lidstaten moeten in het bijzonder ervoor zorgen dat, binnen de grenzen van hun begrotingsbeperkingen, de passende financiële middelen aan de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren worden besteed. Daartoe moeten zij beschikken over efficiënt werkende diensten voor de arbeidsvoorziening. Aan die principes van goed beheer van het arbeidsmarktbeleid wordt overigens een volledige paragraaf van de richtsnoeren gewijd.

2. RICHTSNOEREN

De Commissie heeft voorgesteld om de richtsnoeren grondig te herzien op grond van de bovengenoemde beginselen. De nieuwe richtsnoeren werden ter kennisneming voorgelegd aan het Europese Parlement en aan de Europese Raad in het kader van de goedkeuring tijdens de top van Thessaloniki in juni 2003. De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de Lidstaten werden voor de eerste maal tegelijkertijd met de globale richtsnoeren voor het economische beleid voorgesteld¹⁰ waardoor een betere samenhang en synchronisatie kunnen worden gewaarborgd. De nood om de richtsnoeren te vereenvoudigen, nam een concrete vorm aan door de afschaffing van de horizontale doelstellingen en de huidige vier pijlers in het belang van een structuur op drie niveaus: overkoepelende doelstellingen, specifieke richtsnoeren en cijferresultaten¹¹.

2.1 Overkoepelende doelstellingen

Krachtens de nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie moet het werkgelegenheidsbeleid van de Lidstaten op een evenwichtige manier drie overkoepelende doelstellingen nastreven die elkaar aanvullen en onderling ondersteunen. Het betreft volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit op het werk, alsook sociale samenhang en integratie. De eerste doelstelling is nauw verbonden aan de verhoging van de werkgelegenheidsgraden in de richting van de doelstellingen van Lissabon en Stockholm. Kwaliteit van het werk kent vele aspecten, met name tevredenheid op het vlak van bezoldiging en werkomstandigheden, alsook evenwicht tussen flexibiliteit en werkzekerheid.

¹⁰ De officiële tekst waarin de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren die werden goedgekeurd in Thessaloniki uitvoerig worden besproken, kan worden nagelezen in Bijlage 2.

¹¹ Wat de vorm betreft, vormt het eerste niveau een aparte paragraaf in de richtsnoeren, en worden het tweede en derde niveau gezamenlijk besproken in eenzelfde paragraaf, terwijl in een aanvullende paragraaf de rol van de hogervermelde beheersprincipes wordt aangesneden.

Kwaliteit houdt bovendien nauw verband met productiviteit. De derde overkoepelende doelstelling van de nieuwe EWS heeft voornamelijk betrekking op de toegang tot werk, kansen om de vaardigheden te verwerven die noodzakelijk zijn om een plaats op de arbeidsmarkt te veroveren, alsook de mogelijkheden tot vooruitgang in termen van bezoldiging en kwalificaties.

2.2 Specifieke richtsnoeren

Om die doelstellingen te verwezenlijken, zijn structurele hervormingen onvermijdelijk. De Commissie heeft die hervormingen samengevat door tien actieprioriteiten vast te leggen, die de kern vormen van de nieuwe richtsnoeren:

1. Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven;
2. Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap;
3. Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt;
4. De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenlang leren bevorderen;
5. Vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden;
6. Gendergelijkheid;
7. Bevordering van de integratie en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt;
8. Werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken;
9. Omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid;
10. Regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken.

De continuïteit van de na te streven prioriteiten wordt gewaarborgd door het feit dat talloze beleidslijnen van de vorige generatie eveneens door de nieuwe richtsnoeren gedekt zijn. Enkele van de belangrijkste voorbeelden zijn activering en preventie, hervorming van de belasting- en uitkeringsstelsels, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid, alsook gelijke kansen voor iedereen. Daarenboven wordt voortaan bijzondere aandacht besteed aan domeinen zoals scholing en levenslang leren, beroepsactiviteit op oudere leeftijd en aan de nood om het arbeidsaanbod te verhogen en de strijd aan te gaan met zwartwerk.

Elk van die prioriteiten draagt bij in de voortzetting van een of meer overkoepelende doelstellingen. Die richtsnoeren zijn op geen enkele wijze hiërarchisch georganiseerd, wat dus betekent dat ze op gelijke voet staan. Een aantal van hen zal elkaar zeer waarschijnlijk overlappen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de prioriteit betreffende de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, die gedeeltelijk gedekt wordt door de prioriteit inzake de strijd tegen discriminatie. Bepaalde richtsnoeren kunnen bovendien prioriteiten omvatten die worden

nagestreefd in het kader van andere beleidscoördinatieprocessen. Dat is zo in het geval van de aanmoediging van het ondernemerschap. De Europese instanties zijn van mening dat dergelijke prioriteiten evenwel een plaatsje verdienen tussen de richtsnoeren - hoewel ze niet ressorteren onder het arbeidsmarktbeleid - voor zover ze belangrijke gevolgen hebben in termen van werkgelegenheid.

2.3 Gekwantificeerde doelstellingen

Daar de nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie meer resultaatgericht is, werden die tien specifieke richtsnoeren voor zover mogelijk vergezeld van duidelijke streefcijfers. Gelet op het feit dat het voor bepaalde actieprioriteiten onmogelijk is om overeenstemmende kwantitatieve resultaten te bepalen, zijn die in werkelijkheid slechts een fractie van de doelstellingen die worden nagestreefd. Ze moeten dienen als een baken aan de hand waarvan de gerealiseerde vooruitgang kan worden gemeten. De volgende resultaten moeten worden behaald:

- een beroepservaring of -opleiding voor alle werkzoekenden vóór de twaalfde maand van werkloosheid (vóór de zesde maand voor jongeren);
- een beroepservaring of -opleiding voor 25 pct. van de langdurig werklozen tegen 2010;
- een scholingsniveau van op zijn minst hoger secundair onderwijs voor 85 pct. van de personen van 22 jaar oud tegen 2010;
- de participatiegraad van volwassenen aan scholing en opleiding zou in de Europese Unie gemiddeld minstens 12,5 pct. moeten bedragen tegen 2010;
- optrekken met 5 jaar van de gemiddelde pensioenleeftijd tegen 2010;
- significante vermindering van de verschillen tussen mannen en vrouwen inzake bezoldigingen tegen 2010;
- voorzien in kinderopvangfaciliteiten voor 33 pct. van de kinderen jonger dan 3 jaar en 90 pct. van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd in elke Lidstaat tegen 2010;
- het aandeel van jongeren die voortijdig de school verlaten zou gemiddeld minder dan 10 pct. moeten bedragen in de Europese Unie tegen 2010;
- significante vermindering van de verschillen in werkloosheid voor kansarmen overeenkomstig de nationale bepalingen in elke Lidstaat tegen 2010;
- significante vermindering van de werkloosheidsverschillen tussen niet-inwoners van de EU en EU-burgers in elke Lidstaat tegen 2010;
- significante vermindering van de effectieve aanslagvoeten, met name van de fiscale lasten op de lage lonen, tegen 2010.

Hoewel een aantal van die doelstellingen op het eerste gezicht heel ambitieus lijken, zijn ze niettemin gerechtvaardigd. Volgens de Europese autoriteiten leert de ervaring immers dat de vaststelling van communautaire of nationale doelstellingen doeltreffend is gebleken met het oog

op het aanmoedigen van hervormingen. En dat zelfs al zullen de huidige streefcijfers naar alle waarschijnlijkheid niet worden gehaald. Hoewel we een welkome verlaging vaststellen van het aantal richtsnoeren, is de inflatie wat het aantal streefcijfers betreft overduidelijk. De Europese instanties zien er een middel in om de doeltreffendheid van de Europese werkgelegenheidsstrategie veilig te stellen. Immers, nu de strategie eenvoudiger is geworden, kan ze niet anders dan concreet en voldoende omvangrijk zijn.

III. DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSRICHTSNOEREN EN DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

Zoals in het vorige hoofdstuk werd vermeld, zijn de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren opgebouwd in drie grote hoofdstukken. Een eerste hoofdstuk omvat de drie grote overkoepelende doelstellingen van de strategie, meer bepaald van volledige werkgelegenheid, het verhogen van de kwaliteit en van de productiviteit van het werk, en tenslotte het versterken van de sociale samenhang en de integratie. Teneinde die doelstellingen te bereiken, worden tien richtsnoeren of prioritaire actiedomeinen geïdentificeerd. Tenslotte besluit het derde hoofdstuk dat een goed beheer, een 'partnerschap' met de sociale partners en een goede uitvoering absolute vereisten zijn om die doelstellingen effectief te kunnen realiseren.

In dit hoofdstuk zal de Europese werkgelegenheidsstrategie van 2003 gedetailleerd besproken worden. Het is opgebouwd in drie secties, waarvan de volgorde licht verschilt met de voorstelling door de Europese autoriteiten. De eerste sectie heeft betrekking op de overkoepelende doelstellingen. De tweede betreft de verbetering van het beheer, het partnerschap en de uitvoering van de werkgelegenheidsstrategie. De derde en laatste sectie geeft een uitvoerige beschrijving van de tien richtsnoeren. Voor zover mogelijk zijn die secties op dezelfde manier opgebouwd: een kort overzicht van de historische context in het kader waarvan de doelstelling (het richtsnoer) aansluit op de Europese werkgelegenheidsstrategie en vervolgens een beschrijving van de nieuwe formulering van die doelstelling (dat richtsnoer) binnen de nieuwe strategie. In een aparte paragraaf wordt ten slotte de positie van België ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen en in vergelijking met de andere Lidstaten toegelicht.

1. DE OVERKOEPELENDE DOELSTELLINGEN

1.1 Context

Tijdens de Europese top van Lissabon in maart 2000 werd de strategische doelstelling geformuleerd om van "Europa [tot] de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie in de wereld [te maken] die tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang in staat is". Daartoe hadden de Europese overheden drie essentiële aspecten van de Europese werkgelegenheidsstrategie bepaald: volledige werkgelegenheid, kwaliteit van het werk en sociale samenhang.

Tijdens diezelfde top heeft de Commissie, als inleiding op de 17 toenmalige richtsnoeren, een reeks horizontale doelstellingen toegevoegd die dienden ter omkadering van de door de Lidstaten te voeren algemene strategie. Aanvankelijk waren er vijf doelstellingen die respectievelijk

betrekking hadden op:

- de vaststelling van nationale doelstellingen inzake werkgelegenheidsgraad en de goedkeuring van maatregelen aan de hand waarvan elke werkwillige persoon kan integreren in de arbeidsmarkt, zodat in de Unie tegen 2010 een werkgelegenheidsgraad kan worden bereikt van 70 pct. voor de totale beroepsbevolking en 60 pct. voor de vrouwen. Die kwantitatieve doelstellingen, bepaald in een bijzonder gunstige macro-economische omgeving, berustten op een hypothese dat tussen 2000 en 2010 de activiteit jaarlijks met gemiddeld 3 pct. zou groeien;
- de invoering van een algemene strategie op het gebied van scholing en levenslang leren;
- de oprichting van een algemeen partnerschap met de sociale partners;
- de integratie van alle aspecten (de vijf horizontale doelstellingen en de vier pijlers) van de Europese werkgelegenheidsstrategie in het nationale werkgelegenheidsbeleid;
- de ontwikkeling van statistische indicatoren en beoordelingscriteria voor het nationale werkgelegenheidsbeleid.

In maart 2001 werden tijdens de top van Stockholm tegen 2005 te verwezenlijken overgangsd doelstellingen vastgelegd op het vlak van de werkgelegenheidsgraden voor de totale bevolking (67 pct.) en voor de vrouwen (57 pct.). Daarnaast werd ook een doelstelling toegevoegd op het gebied van de werkgelegenheidsgraad van werknemers tussen 55 en 64 jaar: deze moet in 2010 gelijk zijn aan 50 pct. Onder impuls van het Belgische voorzitterschap werd overigens een bijkomende horizontale doelstelling met betrekking tot de kwaliteit van het werk toegevoegd. In die doelstelling worden een aantal kwaliteitsindicatoren bepaald die verschillende domeinen van het werkgelegenheidsbeleid dekken en waaraan de Lidstaten verzocht worden bijzondere aandacht te besteden.

1.2 Nieuwe formulering

De nieuwe formulering van de overkoepelende doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie herneemt de drie overkoepelende doelstellingen die in Lissabon werden bepaald. De Europese autoriteiten verwijzen overigens uitdrukkelijk naar de agenda van Lissabon en sporen de Lidstaten ertoe aan om op een evenwichtige manier de drie doelstellingen van volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit en sociale samenhang en integratie na te streven. Daarnaast legt ze eveneens de nadruk op het gelijke belang van elk van die doelstellingen bij de verwezenlijking van de ambities van de Unie en op de noodzaak om de onderlinge synergieën te benutten.

De horizontale doelstellingen als zodanig zijn uit de nieuwe versie van de Europese werkgelegenheidsstrategie verdwenen, maar zijn omgewerkt tot hetzij overkoepelende

doelstelling (volledige werkgelegenheid, kwaliteit), hetzij actieprioriteit (strategie inzake opleiding en voor levenslang leren), hetzij actiegebied ter bevordering van beheer en partnerschap (sociale dialoog en rol van de sociale partners). De noodzaak aan een beleid dat alle op Europees niveau vastgelegde krachtlijnen omvat, wordt tussen de regels door op verschillende plaatsen duidelijk gemaakt. Dat is onder meer het geval wanneer de Europese autoriteiten erop aandringen dat de ene doelstelling of actieprioriteit niet mag overheersen op de andere. Er wordt niet meer expliciet verwezen naar de invoering van statistische indicatoren bedoeld om het werkgelegenheidsbeleid op te volgen, maar er moet worden opgemerkt dat op dat vlak de jongste jaren een enorme vooruitgang werd geboekt.

Wat volledige werkgelegenheid betreft, werden de in Lissabon en Stockholm vastgelegde kwantitatieve doelstellingen opnieuw bevestigd, en worden de Lidstaten opgeroepen om, rekening houdend met bijzondere nationale omstandigheden, nationale doelstellingen uit te stippelen die op één lijn zitten met de op het niveau van de Unie verwachte resultaten.

De Europese instanties wijzen er nogmaals op dat de verbetering van de arbeidskwaliteit een onvermijdelijk aspect is in een concurrerende en op kennis gebaseerde economie. De verschillende aspecten van de arbeidskwaliteit zijn nagenoeg integraal overgenomen uit de formulering van de oude horizontale doelstelling. De toename van de werkgelegenheidsgraad moet trouwens gepaard gaan met een stijging van de productiviteit.

Tot slot vestigen de Europese autoriteiten de aandacht op de noodzakelijke bevordering van de sociale integratie bij de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid, door de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken voor iedere persoon die in staat is om te werken en dat ook wil doen en door discriminaties aan te pakken. Om de sociale samenhang te bevorderen, moeten ook de regionale verschillen verminderd worden en de herstructurering van achterstandsgebieden ondersteund.

1.3 De situatie in België

1.3.1 Volledige werkgelegenheid

De doelstelling van volledige werkgelegenheid refereert naar de doelstellingen voor 2010 inzake de - gemiddeld voor de EU - te bereiken werkgelegenheidsgraden, zoals ze in Lissabon en Stockholm werden gedefinieerd, met - voor het totaal en voor de vrouwen - intermediaire doelstellingen voor 2005.

Tabel 4 - Lissabon- en Stockholmdoelstellingen inzake werkgelegenheidsgraden voor de EU

(procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)

	2005	2010
Totaal	67	70
Vrouwen	57	60
Ouderen (55-64 jaar)	-	50

Bron: EC.

De doelstellingen slaan op de geharmoniseerde werkgelegenheidsgraden, die gebruik maken van de resultaten van de geharmoniseerde arbeidskrachtentelling. De in de analyse vermelde cijfergegevens van de arbeidskrachtentelling betreffen de resultaten voor het tweede kwartaal¹². Die gegevens verschillen aldus van de nationale gegevens, zoals voor België gepubliceerd door het INR. Die laatste cijfers zijn niet gebaseerd op enquêtes, maar op meer exhaustieve administratieve gegevens. Volgens het INR beliep de werkgelegenheidsgraad in België gemiddeld 61,9 pct. in 2002; in het tweede kwartaal van 2002 beliep bij volgens de arbeidskrachtentelling 59,7 pct.

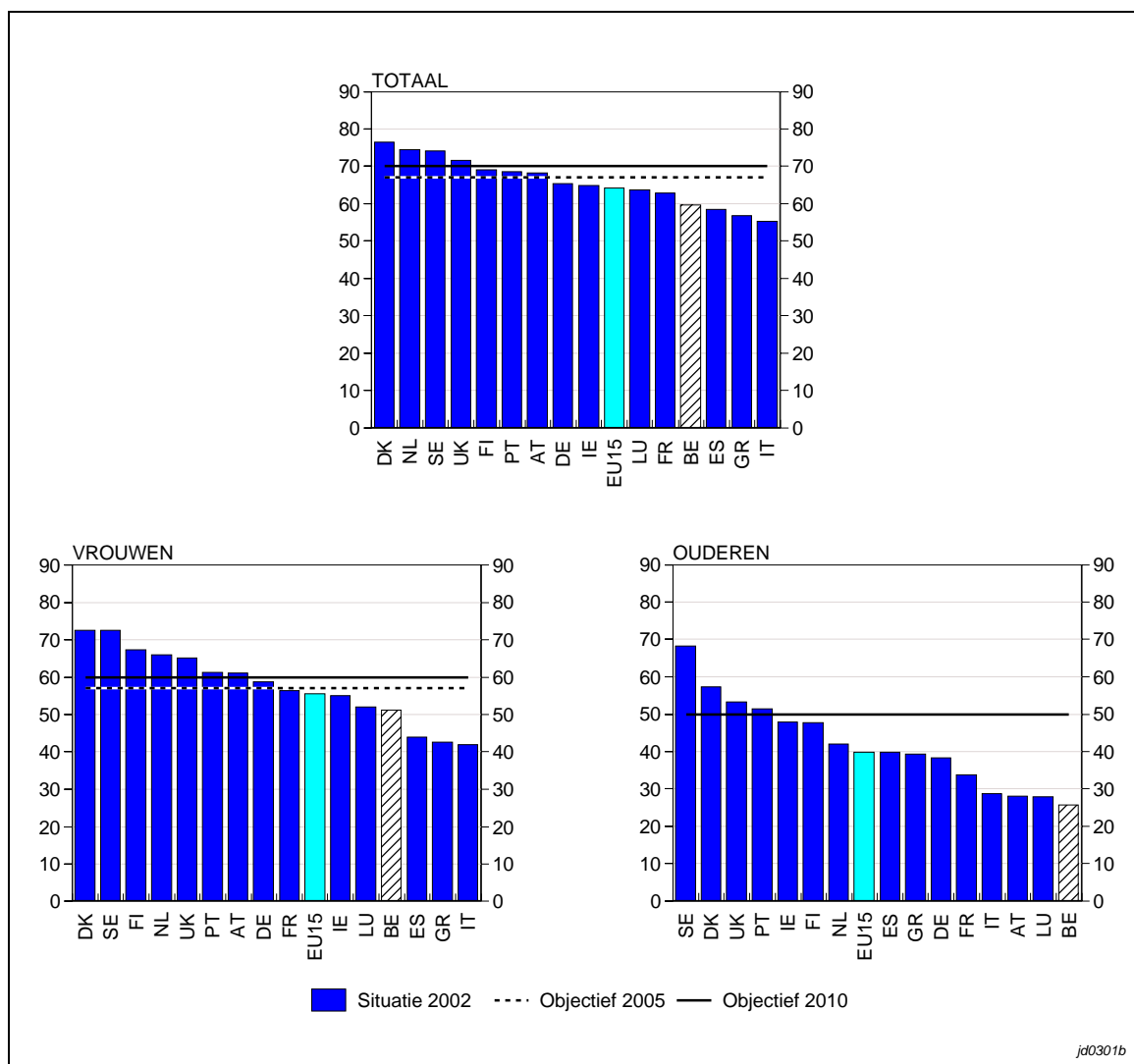
De actuele situatie in de EU-Lidstaten is heel erg verschillend. Drie landen, met name Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, voldeden reeds in 2002 aan de drie doelstellingen voor 2010; in Portugal was dat - nipt - enkel niet zo voor het totaal, terwijl in Nederland enkel de werkgelegenheidsgraaddoelstelling voor de ouderen niet werd bereikt. Over het algemeen presteren de noordelijke landen nu reeds goed, terwijl de zuidelijke landen - met uitzondering van Portugal - minder goed doen. Ook België bevindt zich in de laatste groep; de Belgische werkgelegenheidsgraad voor 55-plussers ligt zelfs het laagst van alle EU-Lidstaten¹³.

¹² In een aantal landen wordt immers enkel in het tweede kwartaal een enquête georganiseerd, zodat een correcte internationale vergelijking enkel kan gebeuren door gebruik te maken van de resultaten van dat kwartaal.

¹³ De grote achterstand van België ten opzichte van de overige Europese landen verkleint indien de resultaten worden omgerekend naar voltijdse equivalenten: het verschil tussen de Belgische totale werkgelegenheidsgraad en de overeenstemmende gemiddelde EU-ratio, dat voor de in personen uitgedrukte ratio's 4 procentpunten beliep, valt dan terug tot minder dan 3 procentpunten.

Grafiek 5 - Werkgelegenheidsgraden in de EU in 2002

(procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Het is niet de bedoeling van de Europese werkgelegenheidsstrategie en het zou overigens ook onrealistisch zijn om van alle Lidstaten te vragen tegen 2005 of 2010 dezelfde werkgelegenheidsgraden na te streven als gemiddeld voor de EU. Daarom werd in de richtsnoeren bepaald dat de door de Lidstaten geformuleerde nationale doelstellingen consistent moeten zijn met die op EU-vlak en rekening moeten houden met bijzondere nationale omstandigheden.

Vermits een aantal landen de gemiddeld voor de EU vastgelegde doelstelling al hebben overschreden, kan een mogelijk beleid voor de Lidstaten waar dat niet het geval is, waaronder

België¹⁴, inhouden dat zij tenminste de gemiddelde nodige verhoging realiseren. In dat scenario zouden de Belgische werkgelegenheidsgraden tegen 2010 met respectievelijk 6, 5 en 10 procentpunten moeten worden opgetrokken.

Tabel 5 - Mogelijke Belgische doelstellingen inzake werkgelegenheidsgraden¹

(procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd)

	situatie 2002	doelstelling 2005	doelstelling 2010
EU			
Totaal	64,2	67 (+3)	70 (+6)
Vrouwen	55,5	57 (+2)	60 (+5)
Ouderen (55-64 jaar)	39,8	-	50 (+10)
België			
Totaal	59,7	62	65
Vrouwen	51,1	53	56
Ouderen (55-64 jaar)	25,8	-	36

Bron: HRW.

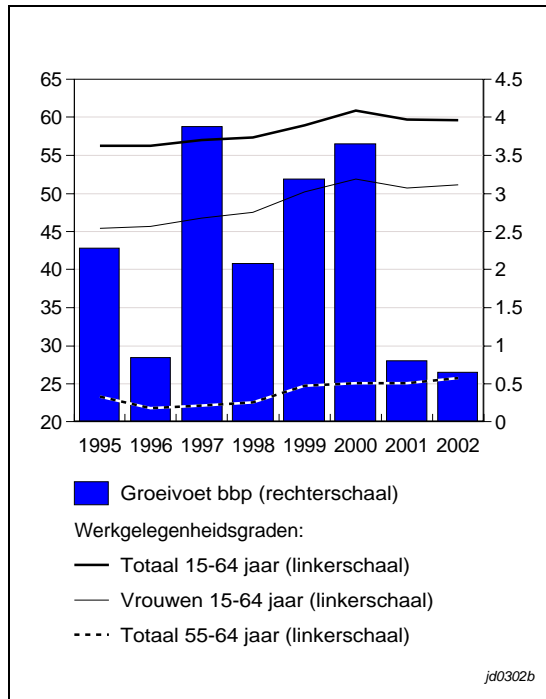
¹ Toepassing op België van de toename in procentpunten die gemiddeld in de EU gerealiseerd moet worden.

Die doelstellingen impliceren dat het aantal arbeidsplaatsen jaarlijks, tot 2010, gemiddeld met 62.000 eenheden zou moeten toenemen; de overeenstemmende cijfers voor vrouwen en ouderen bedragen respectievelijk 27.000 en 26.000 eenheden. Dat illustreert de omvang van de opdracht, vermits de werkgelegenheid tijdens de laatste vijf jaar, die relatief gunstig waren inzake groei en de situatie op de arbeidsmarkt, jaarlijks gemiddeld slechts met ongeveer 42.000 personen is toegenomen. Voor de vrouwen lijkt de uitdaging wat beperkter, gezien de gemiddelde jaarlijkse toename ten belope van 32.000 arbeidsplaatsen sinds 1997. Daarentegen is het aantal ouderen aan het werk over dezelfde periode jaarlijks gemiddeld met slechts 9.000 personen gestegen.

¹⁴ In België lagen de werkgelegenheidsgraden in 2002 voor de drie categorieën (totaal, vrouwen en 55-plussers) respectievelijk 10, 9 en 24 procentpunten onder de voor de EU voor 2010 bepaalde doelstellingen.

Grafiek 6 - Werkgelegenheidsgraden en conjunctuur in België

(procenten)



Bronnen: Eurostat, arbeidskrachtentelling; INR.

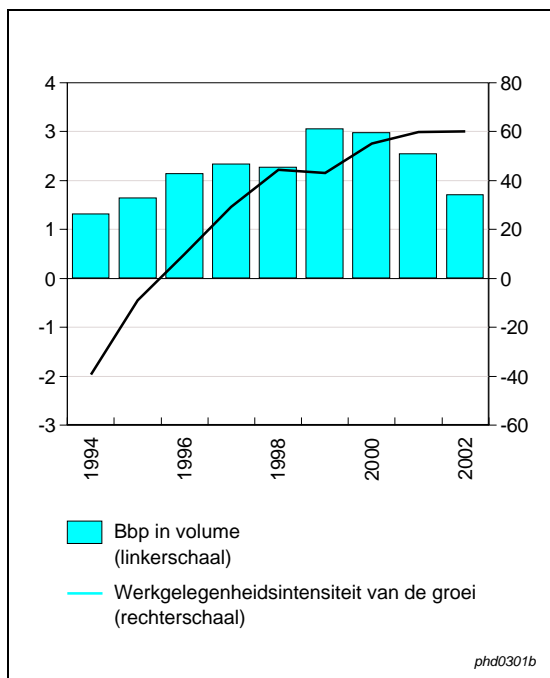
Vermeldenswaard is wel dat de Lissabon-doelstellingen werden vastgelegd, uitgaande van een zeer gunstige macro-economische omgeving, waarin de gemiddelde jaarlijkse groei van de activiteit ongeveer 3 pct. zou bedragen¹⁵. Het verloop van de werkgelegenheid, en dientengevolge ook van de werkgelegenheidsgraden, blijkt immers sterk verbonden met de ontwikkeling van de economische activiteit. Zo veerden de werkgelegenheidsgraden sterk op in de jaren 1999 en 2000, waarin hoge bbp-groeivoeten werden opgetekend. Omgekeerd werden de twee daaropvolgende jaren gekenmerkt door een zwakke economische groei die gepaard ging met een terugval van de totale werkgelegenheidsgraad¹⁶.

¹⁵ De jaarlijkse bbp-groei in België beliep over de periode 1997-2002 gemiddeld 2,1 pct. De vermelde 3 pct. ligt tevens boven de geraamde tendentiële groei van de Belgische activiteit.

¹⁶ Van de drie beoogde werkgelegenheidsgraden bleef enkel die van de ouderen tijdens die laatste periode licht toenemen.

Grafiek 7 - Verloop van de activiteit en van de arbeidsintensiteit van de groei in België

(glijdend gemiddelde over 3 jaar, veranderingspercentages t.o.v. het voorgaande jaar)



Bronnen: INR, HRW.

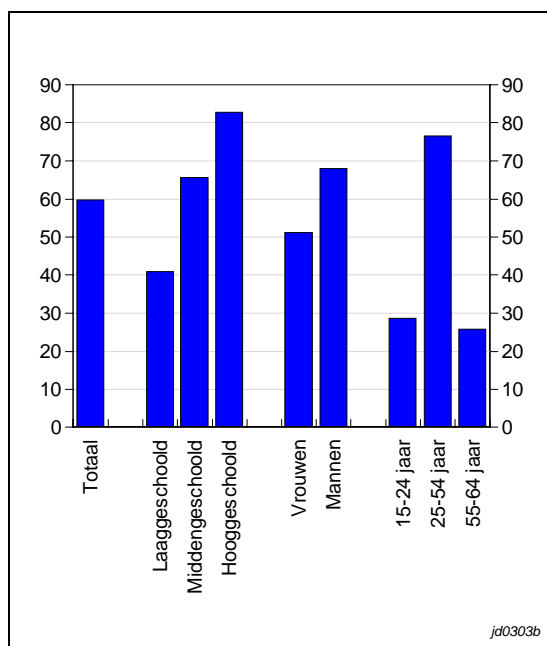
Niettemin bleef die terugval eerder beperkt, wat mede verklaard kan worden door de toegenomen werkgelegenheidsintensiteit van de groei. Onder andere door de loonmatiging en de steun voor additionele aanwervingen, bijvoorbeeld door middel van verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen, is de groei meer werkgelegenheidscreërend geworden. Vooral de werkgelegenheid in de diensten, zowel aan ondernemingen als aan gezinnen, is toegenomen. Een economische heropleving zou, gegeven die hogere werkgelegenheidsintensiteit van de groei, een zeer gunstige bijdrage kunnen leveren tot het verhogen van de Belgische werkgelegenheidsgraden in de lijn van de Stockholm- en Lissabondoelstellingen. Al bij al zijn de werkgelegenheidsgraden voor het totaal, voor de vrouwen en voor de ouderen in België sinds 1997, het jaar waarin de Europese werkgelegenheidsstrategie voor het eerst werd geformuleerd, met respectievelijk 2,7, 4,4 en 3,7 procentpunten gestegen.

Vooral de doelstelling inzake de oudere werkenden lijkt voor België - net als die doelstelling voor de EU als geheel overigens - een grote uitdaging. In het verleden werd, zowel in België als internationaal, al herhaaldelijk gewezen op de problematiek van de vervroegde uittreding van oudere werkenden. Zoals verder zal worden besproken, werden reeds een aantal maatregelen genomen om te pogen een antwoord te formuleren op die problematiek.

Naast de factor leeftijd zijn ook het geslacht en het scholingsniveau belangrijke determinanten van de mate waarin werk wordt gezocht en gevonden. Enerzijds ligt de werkgelegenheidsgraad van de mannen beduidend hoger dan die van de vrouwen, anderzijds neemt hij duidelijk toe met het scholingsniveau¹⁷. Vooral de laaggeschoolden hebben het moeilijk: met een werkgelegenheidsgraad van nauwelijks 40 pct. zijn ze beduidend minder aan het werk dan het Belgische gemiddelde. Maatregelen om de (totale) werkgelegenheidsgraad op te krikken zullen, naast op de vrouwen en de ouderen - waarop de tweede en derde (Lissabon- en Stockholm-) werkgelegenheidsgraadoelstellingen zich focussen -, dan ook vooral betrekking moeten hebben op die groep van laaggeschoolden. Niet alleen moet het gemiddelde scholings- en opleidingsniveau verhoogd worden, tevens zullen specifieke maatregelen getroffen moeten worden om diegenen die niettemin laaggeschoold blijven toch in grotere mate aan werk te helpen.

Grafiek 8 - Werkgelegenheidsgraden in België in 2002

(procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De situatie van die drie zwakke groepen in België en de Europese voorschriften terzake worden meer gedetailleerd besproken in de prioriteiten 5 (ouderen), 6 (vrouwen) en 4 en 7 (laaggeschoolden).

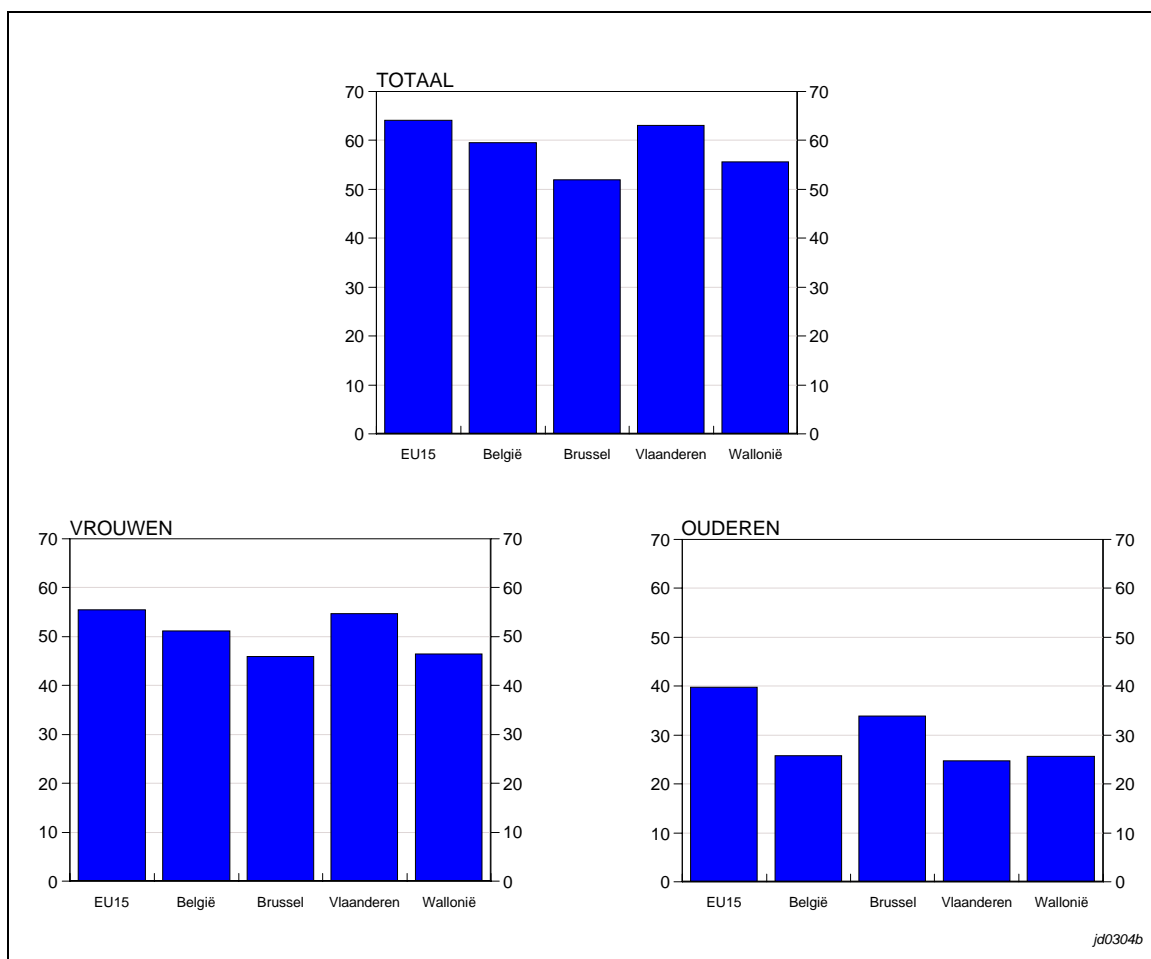
¹⁷ Anders gesteld liggen de respectievelijke aandelen van vrouwen en laaggeschoolden in de werkende bevolking beduidend lager dan hun aandeel in de bevolking op arbeidsleeftijd, het omgekeerde geldt voor de mannen en de midden- en, vooral, de hooggeschoolden.

Vermits de jongste leeftijdscohorten vrij systematisch een steeds hoger gemiddeld scholingsniveau bereiken, kan overigens verwacht worden dat het scholingsniveau de werkgelegenheidsgraden in de toekomst opwaarts zal beïnvloeden. Die ontwikkeling kan bijdragen tot het verzachten van de invloed van de verwachte demografische ontwikkelingen, waarbij de gemiddelde veroudering van de bevolking ceteris paribus zou leiden tot een daling van de werkgelegenheidsgraden. Zowel de mannelijke als de vrouwelijke hooggeschoolden zijn immers relatief meer aan het werk, terwijl ze ook relatief langer actief blijven.

Een regionale opsplitsing van de werkgelegenheidsgraden leidt tot de vaststelling van een aantal verschillen. Globaal, en voor de vrouwen afzonderlijk, doet Vlaanderen beduidend beter dan het Belgische gemiddelde, terwijl Brussel en Wallonië het er duidelijk minder goed vanaf brengen. Wel presteert Brussel voor de 55-plussers beduidend beter dan de beide andere regio's.

Grafiek 9 - Werkgelegenheidsgraden in de gewesten in 2002

(procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De totale en de vrouwelijke werkgelegenheidsgraden lagen in 2002 in Vlaanderen, met respectievelijk 63,1 en 54,6 pct., slechts ongeveer 1 procentpunt onder het gemiddelde EU-niveau. De corresponderende ratio's voor Brussel en Wallonië lagen telkens ongeveer 8 à 11 procentpunten onder die van Vlaanderen. Daarentegen werkt ongeveer 34 pct. van de Brusselse ouderen, tegenover respectievelijk 25 en 26 pct. in Vlaanderen en Wallonië.

Eerder al hebben de Belgische gewesten geantwoord op de uitnodiging van de Europese werkgelegenheidsstrategie door zichzelf doelstellingen inzake werkgelegenheidsgraden op te leggen. Zo wil het Vlaamse gewest tegen 2004 een totale werkgelegenheidsgraad bereiken van 67 pct., en in 2010 zo dicht mogelijk bij 70 pct. uitkomen. Het Waalse gewest wil tegen 2010 het Europese gemiddelde laten optekenen.

1.3.2 Verbetering van de kwaliteit en productiviteit van de arbeid

Kwaliteit van de arbeid

Het streven naar een meer kwaliteitsvolle arbeid werd in de Europese werkgelegenheidsstrategie ingeschreven nadat het Belgische voorzitterschap van de EU in het tweede halfjaar van 2001 hierop sterk de nadruk had gelegd. Dat element werd opgenomen in de zogenaamde verklaring van Laken. In de actuele strategie wordt sterk benadrukt dat alle arbeidsmarktactoren hiertoe inspanningen moeten leveren en kent een belangrijke rol toe aan het sociale overleg (cf. infra). Een hogere kwaliteit van het werk zou er moeten toe leiden dat meer mensen zich geroepen voelen om beroepsactief te worden of te blijven, wat, voor wat het arbeidsaanbod betreft, bijdraagt tot de doelstellingen van volledige werkgelegenheid.

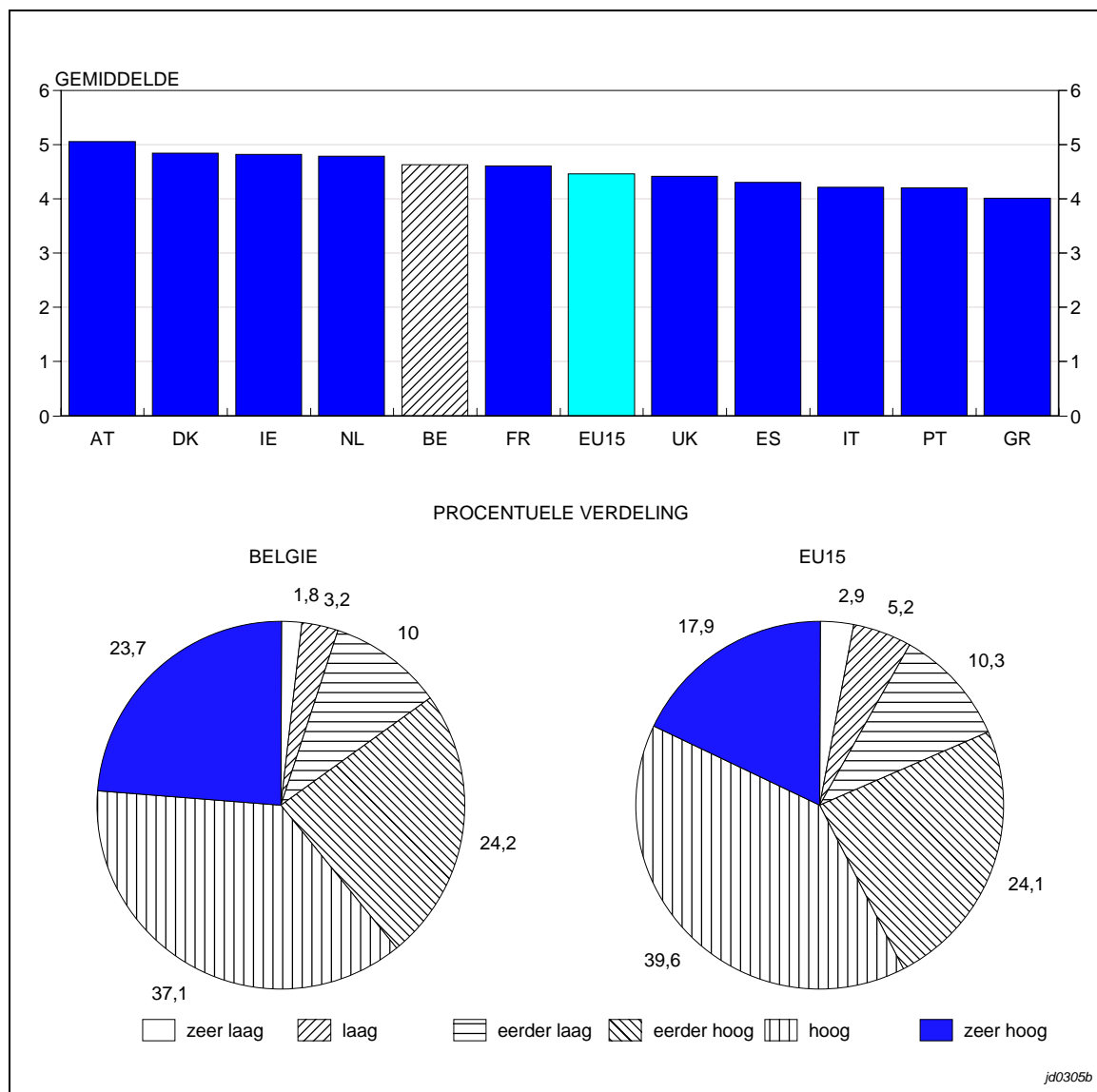
De kwaliteit van het werk is een concept dat zeer veel aspecten omvat. Een aantal ervan komt aan bod in de specifieke richtsnoeren, met name vaardigheden en levenslang leren (richtsnoer 4), gelijkheid tussen de geslachten (richtsnoer 6), flexibiliteit en zekerheid, werkorganisatie en evenwicht tussen werk en privé-leven, evenals gezondheid en veiligheid op het werk (richtsnoer 3), en non-discriminatie (richtsnoer 7). Ook integratie en toegang tot de arbeidsmarkt komen hierbij aan bod, die meer specifiek het voorwerp uitmaken van de derde overkoepelende doelstelling. De sociale dialoog komt dan weer aan bod in het derde hoofdstuk van de strategie, m.b.t. het beheer en de samenwerking.

Andere aspecten, zoals de intrinsieke jobkwaliteit, de loopbaanontwikkeling, de betrokkenheid van de werknemers en de algehele arbeidsprestatie worden in de Europese strategie niet verder uitgewerkt. Het is immers vaak niet zo eenvoudig die aspecten verder te gaan specificeren, laat staan er bepaalde macro-economische indicatoren of doelstellingen voor uit te werken.

Wel wordt, bij wijze van voorbeeld, in de European Community Household Panel-enquête een vraag gesteld naar de tevredenheid met de actuele job. Het Joint Employment Report (JER) van 2002 bevat de resultaten ervan; helaas betreffen de meest recente gegevens het jaar 1998.

Grafiek 10 - Tevredenheid met de actuele job in 1998¹

(gemiddelde, en procentuele verdeling)



Bron: JER (Joint Employment Report) 2002.

¹ Hoogste waarde (zeer hoog) = 6; laagste waarde (zeer laag) = 1.

De tevredenheid met de huidige job ligt in alle landen¹⁸ gemiddeld eerder hoog tot hoog (beoordeling 4 à 5). Ze ligt over het algemeen het laagst in de zuidelijke Lidstaten: zowel Spanje, Italië, Portugal als Griekenland scoren onder het EU-gemiddelde, dat 4,46 bedraagt. België doet

¹⁸ Er waren geen gegevens voorhanden voor Duitsland, Finland, Luxemburg en Zweden.

het met 4,63 iets beter. Interessant is dat het hogere Belgische gemiddelde zijn oorsprong vindt in een groter aandeel van respondenten die zeer sterk tevreden zijn met hun huidige job (23,7 pct. tegenover 17,9 pct.); de hoge evenals de (zeer) lage tevredenheid zijn daarentegen minder sterk vertegenwoordigd in België.

Het Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid publiceerde begin 2002 een verslag over de kwaliteit van de arbeid. Uit de veelheid van de erin opgenomen variabelen¹⁹ kunnen interessante analyses gehaald worden inzake arbeidsgebonden gezondheidsproblemen en de intensiteit van de arbeid.

Tabel 6 - Arbeidsgebonden risico's en gezondheidsproblemen in 1996

(procenten van het aantal werknemers)

	België	EU
Werk heeft een weerslag op de gezondheid	40	57
Onderhevig aan stress op het werk	23	28
Spierproblemen	9	17

Bron: Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Ongeveer 40 pct. van de Belgische werknemers meende in 1996 (laatst beschikbare gegevens) dat het werk een weerslag had op hun gezondheid. Ongeveer een vierde was onderhevig aan stress, en bijna 10 pct. had last van spierproblemen. In elk van de drie gevallen vielen de Belgische cijfers hiermee beduidend lager uit dan gemiddeld in de EU, waar respectievelijk 57, 28 en 17 pct. van de werknemers dergelijke problemen signaleerde.

Vaak voorkomende oorzaken van arbeidsgebonden gezondheidsproblemen zijn verbonden met de blootstelling aan fysieke risico's (voornamelijk trillingen) en aan chemische producten. Verder verricht een groot aantal werknemers repetitieve handelingen en/of worden ze geconfronteerd met lastige werkhoudingen of het heffen van zware lasten.

Tabel 7 - Intensiteit van de arbeid¹

(procenten van het aantal werknemers)

	België	EU
1990	44	48
1995	50	54
2000	52	56

Bron: Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

¹ Percentage van de werknemers onderworpen aan een hoog werkritme tijdens tenminste 25 pct. van hun arbeidstijd.

¹⁹ Het merendeel van de in het verslag van het Ministerie opgenomen variabelen komen in dit advies aan bod bij de doelstellingen of richtsnoeren waar ze in de Europese strategie zijn opgenomen.

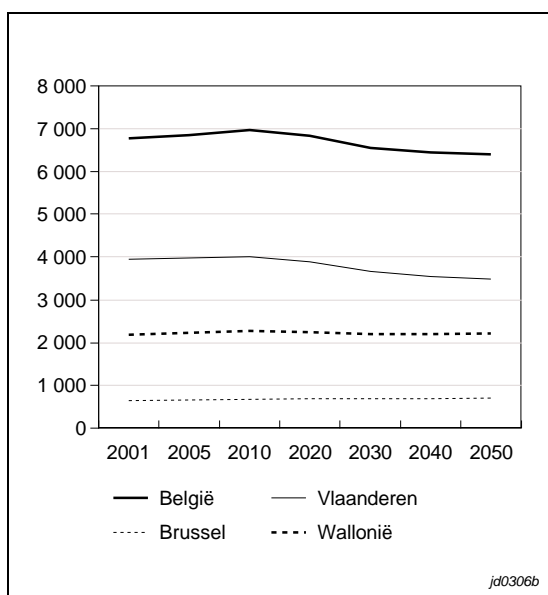
Meer dan de helft van de Belgische werknemers was in 2000 onderworpen aan een hoog arbeidsritme tijdens tenminste een kwart van hun werktijd. In tien jaar tijd is dat percentage met 8 procentpunten gestegen. Ook in de rest van de EU wordt een analoge trendmatige stijging van deze indicator opgetekend, waardoor de situatie in België nog steeds iets beter uitvalt dan gemiddeld in de EU.

Productiviteit van de arbeid

De verwachte demografische evolutie, met een zowel absolute als relatieve afname van het aantal personen op arbeidsleeftijd, stelt een specifieke uitdaging voor het behoud van de welvaart. De beoogde stijging van de werkgelegenheidsgraden, grotendeels door het aan het werk helpen van laaggeschoolden, gaat vrijwel automatisch gepaard met een geringere productiviteitswinst. Die is afhankelijk van het verloop van de kapitaalintensiteit van de productie, dus van de verhouding tussen de kosten van de factoren arbeid en kapitaal. Teneinde de totale productie (of welvaart) per inwoner te behouden, is het noodzakelijk die neerwaartse tendens enigszins om te buigen.

Grafiek 11 - Bevolking op arbeidsleeftijd¹

(duizenden personen)



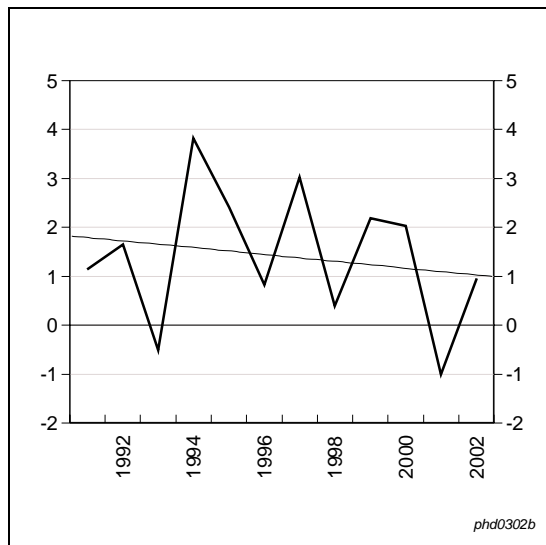
Bronnen: FPB, NIS.

¹ Bevolkingsprognoses van het NIS en het Federaal Planbureau van 2001.

Sinds het begin van de jaren 1990 is de productiviteit per werkzaam persoon steeds toegenomen, op twee jaren (1993 en 2001) na. De globale tendens lijkt niettemin aan te geven dat de jaarlijkse productiviteitswinst aan het terugvallen is.

Grafiek 12 - Productiviteitswinst per werkende

(jaarlijkse veranderingspercentages)



Bron: INR.

Wel kan hierbij worden vermeld dat de reeds eerder vermelde verwachte stijging van het gemiddelde scholingsniveau de globale gemiddelde productiviteit opwaarts zal beïnvloeden. Of dat zal volstaan om haar niveau voldoende op te voeren, valt, gezien de ongunstige effecten van de demografische evolutie en de lagere productiviteit van de additionele - lager geschoolde - arbeidskrachten, echter te betwijfelen.

In de Europese werkgelegenheidsstrategie wordt de hoop uitgesproken dat een hogere arbeidskwaliteit de productiviteit zou helpen verhogen, wat een specifieke uitdaging uitmaakt voor het sociale overleg.

1.3.3 Versterking van de sociale samenhang en integratie

Een opgedreven arbeidsmarktparticipatie heeft, naast het evidente economische voordeel inzake de grotere welvaart per inwoner, een andere, meer sociologische dimensie. Immers, door beroepsmatig actief te zijn, komt de betrokken persoon in contact met andere mensen als collega's, klanten, enz. Alhoewel dergelijke contacten eventueel ook op andere manieren, bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk, tot stand kunnen komen, heeft deelname aan de arbeidsmarkt het concrete voordeel dat men op die wijze het sociale-zekerheidssysteem, dat een van de voornaamste solidariteitsmechanismen is in het West-Europese sociaal model, mee financiert en er mee van geniet, wat het risico op uitsluiting verder verkleint.

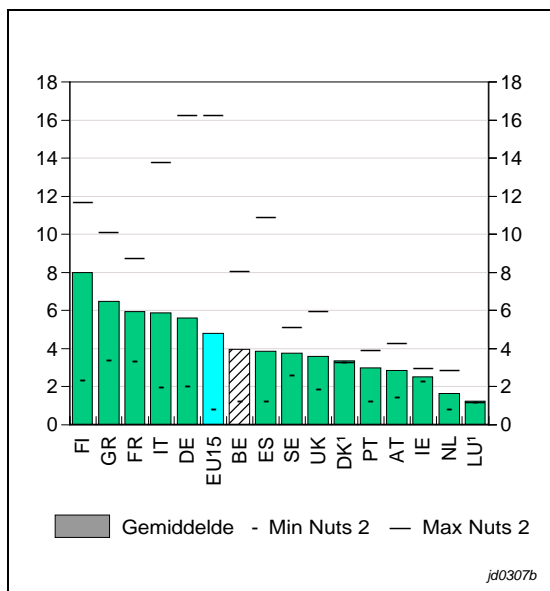
Het vergemakkelijken van deelname aan / toegang tot de arbeidsmarkt, in synergie met de open coördinatiemethode inzake sociale integratie, is dan ook een essentiële doelstelling van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Bevorderende factoren hierbij zijn het bevorderen van de toegang tot hoogwaardige werkgelegenheid voor al wie in staat is te werken (richtsnoeren 1 en 5), het bestrijden van discriminatie en het voorkomen dat mensen uit de arbeidsmarkt worden uitgesloten (richtsnoer 7).

De versterking van de economische en sociale samenhang gebeurt via de verkleining van de regionale werkgelegenheids- en werkloosheidsverschillen. De werkgelegenheidsproblemen van achtergestelde regio's binnen de EU moeten worden aangepakt en hun economische en sociale herstructurering ondersteund. Europa kan er zich immers moeilijk op beroepen één van de meest welvarende economieën van de wereld te zijn indien binnen haar grenzen grote verschillen blijven bestaan.

Binnen de EU, en zelfs binnen eenzelfde land, is de situatie op de arbeidsmarkt soms nogal heterogeen. De uiteenlopende prestaties van de Belgische gewesten zijn hiervan, naast andere, een voorbeeld.

Grafiek 13 - Werkloosheidsgraden in de Europese Unie in 2001

(procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

¹ Het NUTS 2-niveau bevat geen regionale uitsplitsing voor Denemarken en Luxemburg.

In 2001 werd de hoogste geharmoniseerde werkloosheidsgraad²⁰ binnen de EU opgetekend in de Duitse regio Halle, waar meer dan 16 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd werkloos is. De laagste werkloosheidsgraad werd teruggevonden in de Nederlandse provincie Utrecht, met nauwelijks 0,9 pct. Ook binnen de Lidstaten waren de verschillen vaak zeer groot. Zo lag de werkloosheidsgraad in Duitsland tussen 5,6 en 16,3 pct. en in Italië tussen 2 en 13,8 pct. Ook in Spanje en Finland was er ongeveer 10 procentpunten verschil tussen de hoogste en de laagste regionale werkloosheidsgraden. In Zweden, Portugal, Oostenrijk, Ierland en Nederland daarentegen waren de interne dispariteiten veel kleiner.

In België lag de in procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd uitgedrukte werkloosheidsgraad in 2001 gemiddeld op 4 pct.; hij was het laagst in West-Vlaanderen, waar hij 1,3 pct. bedroeg, en, met 8,1 pct., het hoogst in Brussel. De gemiddelde Vlaamse en Waalse werkloosheidsgraden beliepen respectievelijk 2,3 en 5,8 pct. Ook de dispariteit binnen de gewesten lag heel wat hoger in Wallonië: Henegouwen liet met 7 pct. de hoogste werkloosheidsgraad optekenen, Waals-Brabant met 3,7 pct. de laagste. Binnen Vlaanderen was het absolute verschil tussen de hoogste (Antwerpen met 2,7 pct.) en de laagste (West-Vlaanderen met 1,3 pct.) werkloosheidsgraden kleiner.

Traditioneel worden de werkloosheidsgraden uitgedrukt in procenten van de actieve bevolking. Volgens die definitie lag de Belgische werkloosheidsgraad in 2001 (gegevens tweede kwartaal) op 6,2 pct.; in Brussel, Vlaanderen en Wallonië was dat respectievelijk 13,1 pct., 3,5 pct. en 9,4 pct.

²⁰ De gebruikte gegevens betreffen het zogenaamde NUTS 2-niveau, dat overeenstemt met dat van de provincies in België. De momenteel meest recente gegevens terzake betreffen het jaar 2001.

2. BEVORDEREN VAN GOED BEHEER EN SAMENWERKING BIJ DE UITVOERING VAN DE WERKGELEGENHEIDSRICHTSNOEREN

Om de doelstellingen van de strategie te bereiken, zal het beheer en de uitvoering van de maatregelen nauwgezet verricht en opgevolgd moeten worden. Tevens is het concrete engagement en de betrokkenheid van de sociale partners vereist. Meer in het algemeen dienen de verschillende Lidstaten in te staan voor de effectieve uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, ook op het regionale en lokale niveau.

De Europese strategie legt er de nadruk op dat, in overeenstemming met de nationale tradities, de betrokken parlementaire organen, alsook de betrokken actoren op het gebied van werkgelegenheid op nationaal en regionaal niveau, belangrijke bijdragen te leveren hebben.

De sociale partners op nationaal vlak worden verzocht de effectieve uitvoering van de richtsnoeren te verzekeren, en verslag uit te brengen over hun voornaamste bijdragen op alle domeinen waarop zij actief zijn, zoals het beheer van veranderingen en aanpassingsvermogen, de synergie tussen flexibiliteit en zekerheid, de ontwikkeling van menselijk kapitaal, de gelijkheid tussen de geslachten, het lonend maken van werk, het actief ouder worden en de veiligheid en gezondheid op het werk. Ook op interprofessioneel en sectoraal niveau worden de sociale partners uitgenodigd bij te dragen tot de uitvoering van de richtsnoeren, en de op nationaal niveau ondernomen inspanningen op alle niveaus te ondersteunen. Overigens worden ook zij verzocht verslag uit te brengen over hun bijdrage.

Voorts moeten de uitvoerende diensten de werkgelegenheidsdoelstellingen op effectieve en efficiënte wijze gestalte geven.

Ten slotte dienen de Lidstaten te zorgen voor transparantie en kosteneffectiviteit bij de toewijzing van de voor de uitvoering van de richtsnoeren benodigde financiële middelen, zonder daarbij af te wijken van de noodzaak van gezonde overheidsfinanciën, in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Er dient maximaal gebruik te worden gemaakt van de mogelijke bijdrage van de Europese Structuurfondsen, en meer in het bijzonder van het Europees Sociaal Fonds, om de uitvoering van de maatregelen te ondersteunen en de institutionele capaciteit inzake werkgelegenheid te versterken.

3. SPECIFIEKE RICHTSNOEREN

Om de drie eerder omschreven algemene doelstellingen (volledige werkgelegenheid, arbeidskwaliteit en sociale samenhang) te verwezenlijken, worden de Lidstaten opgeroepen om actief te zijn op het vlak van tien richtsnoeren of actieprioriteiten. Die tien domeinen zijn bedoeld als vervanging van de achttien richtsnoeren, verdeeld over vier pijlers en zes horizontale doelstellingen, die in 2002 in het kader van de werkgelegenheidsstrategie van Luxemburg werden vastgelegd.

Elk richtsnoer betreft een welbepaald aspect van het werkgelegenheidsbeleid. In sommige gevallen zijn er één of meerdere concrete doelstellingen vastgelegd op het niveau van de Unie. De middelen die dienen te worden ingezet om die kwantitatieve doelstellingen te verwezenlijken, moeten door de Lidstaten zelf worden bepaald. De nieuwe Europese strategie lijkt hierdoor minder sturend te zijn dan de oude. Terwijl het aantal richtsnoeren kleiner is geworden dan vroeger (10 i.p.v. 18), is het aantal concrete doelstellingen echter gestegen. De doelstellingen zijn over het algemeen ambitieus en vereisen de inzet van een aanzienlijke hoeveelheid personeels- en financiële middelen, evenals een krachtige politieke wil. Bepaalde doelstellingen, zoals de verhoging van de pensioenleeftijd met vijf jaar, zullen bijzonder moeilijk te verwezenlijken zijn wegens een ontoereikende eenstemmigheid om over de geschikte maatregelen te beslissen en ze toe te passen.

Hoewel een van de richtsnoeren specifiek de gelijkheid tussen mannen en vrouwen betreft, wordt ten slotte aan de Lidstaten gevraagd om "voor elk van de prioriteiten een op integratie van de genderdimensie gerichte aanpak" te volgen. Het principe van de 'gender mainstreaming', dat - door middel van richtsnoer 16 "Gelijke-kansenbeleid voor mannen en vrouwen" - de kern uitmaakte van de vierde pijler van de oude Europese werkgelegenheidsstrategie, is dus bewaard gebleven. Het gaat erom de dimensie mannen-vrouwen op te nemen in elke actie van het werkgelegenheidsbeleid. Dit betekent dat bij de uitvoering van een maatregel eerst de effecten vanuit genderoogpunt bestudeerd dienen te worden, om ongunstige effecten op de werkgelegenheid van vrouwen te vermijden. Dit principe vereist bovendien het opstellen van statistische indicatoren per geslacht om de gerealiseerde vooruitgang inzake gendergelijkheid te kunnen evalueren.

3.1 Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven

3.1.1 Context

Reeds geruime tijd vóór de invoering van de strategie van Luxemburg leidde de vaststelling dat de Europese Unie geen afdoend middel kon bieden om de werkloosheid te voorkomen en te bestrijden, ter voorkoming van de vorming van structurele werkloosheidskernen, in 1994 tot de goedkeuring door de Europese Raad van de zogenaamde Strategie van Essen. Het betrof vijf sleuteldoelstellingen op het vlak van het werkgelegenheidsbeleid die de Lidstaten zouden nastreven. In 1997 werd dat beleid vervangen door de opstarting van de strategie van Luxemburg. Het gebruik van middelen gericht op het vinden van een job door werklozen was trouwens van bij het begin de kern van de eerste pijler "Verbetering van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt" van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Vervolgens werd het begrip 'inzetbaarheid op de arbeidsmarkt' uitgebreid zodat het de hele levenscyclus zou omvatten en een sleutelfactor zou worden ter bevordering van de aanpassing aan veranderingen.

Tijdens de top van Luxemburg en de uitwerking van de eerste richtsnoeren in december 1997 werden op het vlak van werkloosheidspreventie twee kwantitatieve doelstellingen opgesteld, met als achtergrond een beleidswijziging van passieve naar actieve maatregelen. Die doelstellingen zijn sindsdien in meerdere Lidstaten met succes bereikt. De doelstelling om aan elke jongere voor hij zes maanden werkloos is en elke volwassene voor hij twaalf maanden werkloos is een nieuwe start te bieden, werd verwezenlijkt door vijf Lidstaten, met name Nederland (enkel voor jongeren), het Verenigd Koninkrijk, Finland, Zweden en Oostenrijk. De doelstelling om werkzoekenden een actieve maatregel (opleiding of beroepservaring) aan te bieden in gelijke mate met het gemiddelde van de drie op dat vlak best presterende landen, of minstens aan 20 pct. van de werkzoekenden, is verwezenlijkt door veertien Lidstaten. Enkel het Verenigd Koninkrijk vormt een uitzondering op die regel. Bovendien heeft de evaluatie van het activeringsbeleid zelf ook in het middelpunt van de belangstelling gestaan, aangezien de Unie verschillende geharmoniseerde²¹ indicatoren van succes/falen van dat beleid heeft vastgesteld.

3.1.2 Nieuwe formulering

De nieuwe formulering van deze actieprioriteit is beknopter en ambitieuzer. De doelstelling bestaat erin om het gevaar van het verstrikt raken in langdurige werkloosheid te verkleinen en actieve maatregelen te bieden aan een groter aantal werkzoekenden (met inbegrip van de niet-actieven die wensen te werken), en in het bijzonder aan diegenen van hen die de grootste integratiemoeilijkheden ondervinden. Tegelijk gaat het erom, de doeltreffendheid en het

²¹ Hoewel de methodologie geharmoniseerd is, berust de berekening van de indicatoren op gegevens uit nationale, niet-geharmoniseerde databanken. Daardoor moet elke internationale vergelijking met de gebruikelijke omzichtigheid gebeuren.

rendement van de activeringsmaatregelen te vergroten. De nieuwe aanpak volgt chronologisch het pad van de werkzoekende op de voet en legt zich erop toe om het aspect 'identificatie' van de moeilijkheden van de werkzoekenden los te maken van het aspect 'integratie'.

Er wordt eerst en vooral de nadruk gelegd op een vroegtijdige identificatie van de behoeften en een individuele opvolging van de werkzoekenden in de vorm van advies, oriëntatie, hulp bij het zoeken van een baan of gepersonaliseerde actieplannen.

Vervolgens dienen de voorgestelde actieplannen toegang te verlenen tot doeltreffende en efficiënte maatregelen gericht op verhoging van de mogelijkheden en kansen tot integratie van de werkzoekenden op de arbeidsmarkt, en in het bijzonder van die personen die daarbij de grootste moeilijkheden ondervinden. **Jonge werkkrachten moeten zo een nieuwe startkans krijgen in de vorm van een opleiding, een omscholing, een beroepservaring, een baan of elke andere maatregel die hun beroepsinschakeling bevordert. Dit moet indien nodig gecombineerd worden met een permanente hulp bij het zoeken naar werk vóór de zesde maand van werkloosheid. Aan andere werkzoekenden dient die nieuwe start aangeboden te worden vóór het aanbreken van de twaalfde werkloosheidsmaand.**

Als tegenwicht voor het preventieve accent van het Europese beleid op het vlak van de bestrijding van de werkloosheid is er ook bijzondere aandacht gegaan naar de langdurig werklozen: tegen 2010 dient **25 pct.** (vroeger was dat 20 pct.) **van de werklozen die meer dan twaalf maanden werkloos zijn** (vroeger was dat voor alle werklozen) **deel te nemen aan een actieve maatregel in de vorm van een opleiding, een herscholing, een beroepservaring of -opleiding of elke andere maatregel die de beroepsinschakeling bevordert** (terwijl vroeger een eenvoudige screening volstond om een werkzoekende als actief te beschouwen), **met de bedoeling om het gemiddelde van de drie best presenterende Lidstaten te bereiken.** De langdurig werklozen die van die maatregel kunnen genieten, zullen ongetwijfeld de twee voorafgaande stappen (screening en nieuwe start) hebben doorlopen tijdens hun eerste jaar van werkloosheid. Sommigen hebben inderdaad meer tijd nodig dan anderen om zich de nodige vaardigheden eigen te maken om naar de arbeidsmarkt terug te keren, vooral diegenen die tot risicogroepen behoren. In andere gevallen kan de gezinssituatie een hindernis vormen voor het hervatten van de arbeidsactiviteit. De in dat kader voorgestelde acties dienen dus rekening te houden met de specifieke individuele en familiale moeilijkheden van de werkzoekenden.

De Europese Raad beveelt ook een modernisering en versterking aan van de arbeidsmarktinstellingen, in het bijzonder van de diensten voor arbeidsbemiddeling, zodat deze hun opdracht kunnen vervullen. Tenslotte dient de efficiëntie van de voorgestelde maatregelen het voorwerp te zijn van regelmatige evaluatie (in de vorm van een analyse van de kwaliteit van de voorgestelde programma's, hun doeltreffendheid in termen van integratie van de

arbeidsmarktparticipanten en hun kosten-batenverhouding). Zonodig, afhankelijk van het resultaat van de evaluaties, dienen die maatregelen te worden aangepast, vervangen of uitgebreid.

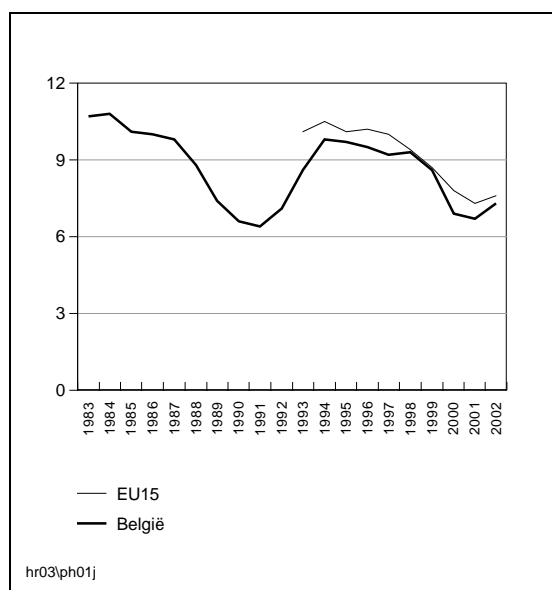
3.1.3 De situatie in België

Het actieve en preventieve werkgelegenheidsbeleid is een van de minst betwiste successen van de Europese strategie. Op dat vlak is een opmerkelijke vooruitgang geboekt door ettelijke Lidstaten, die er hun stokpaardje van hebben gemaakt.

Ook in België kent de werkloosheid, in een gunstige economische context, een belangrijke daling sinds midden de jaren negentig, met name van bijna 10 pct. van de beroepsbevolking in 1994 tot 6,7 pct. in 2001, om dan weer te stijgen tot gemiddeld 7,3 pct. in 2002. Dat verloop loopt gelijk met wat gemiddeld werd waargenomen in de EU, hoewel het niveau van het werkloosheidscijfer ongeveer een half procentpunt lager ligt dan dat in de Unie.

Grafiek 14 - Geharmoniseerd werkloosheidscijfer in België en in de Europese Unie¹

(aantal werkzoekenden, in procenten van de beroepsbevolking)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

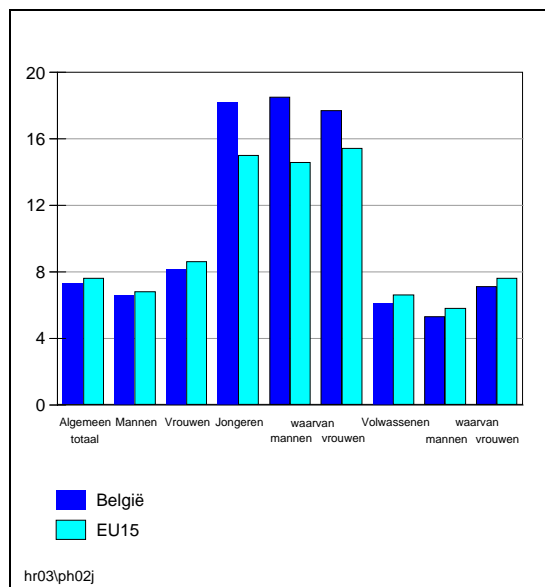
1 Wegens de afwezigheid van een geharmoniseerde lange reeks voor Oostenrijk, begint de reeks m.b.t. de EU pas in 1993.

Er dient te worden opgemerkt dat terwijl België het globaal beter doet dan het gemiddelde in de Europese Unie, de werkloosheid bij jongeren meer dan verontrustend blijft. Het werkloosheidscijfer van jongeren jonger dan 25 jaar (m.a.w. de verhouding werkzoekenden in de beroepsbevolking van die leeftijdscategorie) bedroeg in 2002 immers 18,2 pct., (dit is 18,5 pct. voor mannen en 17,7 pct. voor vrouwen) tegenover een gemiddelde van 15 pct. in de Unie.

Hoewel het aantal werklozen jonger dan 25 jaar uitgedrukt in procenten van de bevolking van 15 tot 24 jaar in België iets kleiner is dan in de Unie, is de werkgelegenheidsgraad van deze jongeren er tegelijk veel lager. De jongerenwerkloosheid - die wordt berekend in procenten van de beroepsbevolking - is bijgevolg zeer hoog. Zij weerspiegelt tegelijk de geringere neiging van de jongeren om te werken in België, en de moeilijkheden die de schoolverlaters ondervinden om zich in te schakelen op de arbeidsmarkt. Dit onderstreept bijgevolg de noodzaak aan een doeltreffende begeleiding bij het maken van die transitie door hun de sleutels tot die overgang te geven in de vorm van begeleiding bij het zoeken naar een eerste baan, of nog door ze hun kwalificaties te laten vervolmaken in de vorm van een bijkomende opleiding of een beroepservaring.

Grafiek 15 - Werkloosheidsgraad bij jongeren en bij volwassenen naar geslacht in België en in de Europese Unie in 2002

(aantal werkzoekenden, in procenten van de actieve bevolking)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Inzake jongerenwerkloosheid verschillen de prestaties van de verschillende Belgische regio's aanzienlijk. Werkloosheid bij jongeren is een veel beperkter probleem in Vlaanderen dan in de twee andere gewesten. In het tweede kwartaal van 2002 was in Vlaanderen minder dan 4 pct. van de gehele bevolking tussen 15 en 24 jaar op zoek naar een baan, terwijl dat cijfer 6,5 pct. en 9,2 pct. beliep voor respectievelijk Wallonië en Brussel. In elk van de gewesten is het aandeel van werkloze mannen groter dan dat van vrouwen, die meestal langer studeren.

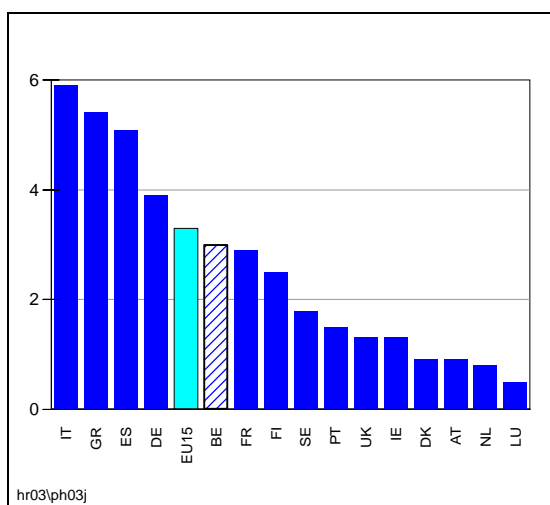
De aanbevelingen die sinds jaren aan België worden gericht, onderstrepen overigens dat de instroom in de langdurige werkloosheid, ondanks de daling van de werkloosheidscijfers, toch aanzienlijk blijft. Het aandeel langdurig werklozen binnen de beroepsbevolking, dat in België in

2001 3 pct. beliep en daarmee ietwat onder het Europese gemiddelde (3,3 pct.) lag, bleef niettemin op een zeer hoog niveau, wat getuigt van structurele moeilijkheden op dat vlak. Enkel Duitsland, Spanje, Griekenland en Italië hebben een nog groter percentage langdurig werklozen.

Het Belgische gemiddelde verbergt zeer uiteenlopende regionale situaties. In Vlaanderen is de toestand het gunstigste. In 2001²² bestond ongeveer 6 pct. van de Brusselse beroepsbevolking uit personen die reeds meer dan een jaar op zoek waren naar werk. In Wallonië was dat aandeel 4,9 pct., terwijl het in Vlaanderen 1,3 pct. van het totaal beliep.

Grafiek 16 - Langdurige werkloosheid in de Europese Unie

(aantal personen die langer dan een jaar werkloos zijn, in procenten van de beroepsbevolking)



Bron: Compendium JER 2002.

De werkzoekenden (volgens de definitie van het IAB) die meer dan twaalf maanden werkloos waren, maakten in België volgens de arbeidskrachtentelling in 2001 gemiddeld 48,6 pct. van het totaal van werkzoekenden uit. Het aantal bij de diensten voor arbeidsbemiddeling ingeschreven langdurig werklozen wordt zeker beïnvloed door het feit dat de Belgische wetgeving toestaat dat een groot deel van de bevolking zonder baan gedurende een zeer lange, zelfs onbeperkte, periode een werkloosheidsuitkering kan genieten. Dat kenmerk zou echter een eerder beperkte rol moeten spelen in de resultaten van de arbeidskrachtentelling, waarin enkel de werkzoekenden die wensen te werken, actief zoeken en beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, als werklozen zijn opgenomen. Het bovenvermelde resultaat duidt erop dat ongeveer de helft van de actief werkzoekenden in België dit sedert meer dan een jaar zonder succes deed, wat wijst op de

²² Gemiddelde van de eerste drie kwartalen, bron: NAP 2002.

ongunstige werkgelegenheidsvooruitzichten voor hen, alsook op de ontmoediging van de personen die verstrikt raken in de werkloosheid.

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening bestudeerde in zijn jaarverslag de kansen op herinschakeling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die sinds 1 tot 2 jaar werkloos zijn. Het betreft personen die als werkzoekende zijn ingeschreven bij een werkloosheidskantoor en niet de werkzoekenden in de zin van het IAB. Volgens de studie heeft 58 pct. van die bevolking een jaar later nog steeds het statuut van werkzoekende. De anderen zijn niet langer onder dit statuut ingeschreven; niettemin blijft toch ongeveer een derde onder hen een RVA-uitkering ontvangen. Dat kan zowel in het kader van een werkherleving zijn met behoud van het recht op een uitkering (55 pct. van het totaal), omdat ze niet-werkzoekend zijn geworden met recht op een uitkering (bijvoorbeeld werklozen in opleiding, in loopbaanonderbreking om sociale of familiale redenen, of oudere werklozen, die het grootste deel van die categorie vormen), als in het kader van een activeringsmaatregel (slechts 11 pct. van het totaal). De personen die niet langer genieten van een RVA-uitkering kunnen werk hebben gevonden in het normale circuit, maar net zogoed zijn uitgesloten uit de werkloosheidsregeling (bijvoorbeeld in geval van langdurige werkloosheid) of op een ander uitkeringsstelsel van de sociale zekerheid (ziekte, pensioen) zijn overgegaan.

De op Europees niveau bepaalde indicatoren op het vlak van preventie en activering geven geen erg mooi beeld van de situatie in België, zelfs al wordt in het Gezamenlijk verslag inzake de werkgelegenheid de duidelijke vooruitgang onderstreept. In 2001 kreeg in België ongeveer 58 pct. van de werkloze jongeren vóór de zesde werkloosheidsmaand een individueel actieplan aangeboden²³ (tegenover 53,3 pct. het jaar voordien), terwijl die inspanningsindicator in de meeste Europese landen, zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Zweden, gelijk is aan of zo goed als 100 pct. bedraagt. Bovendien belooft het aandeel van de jongeren die meer dan zes maanden werkloos blijven in België ongeveer 36 pct. van de oorspronkelijke instroom in dat statuut. Hiermee ligt de graad voor instroom van jongeren in de langdurige werkloosheid in België het hoogst van alle Europese landen. In Zweden en Oostenrijk belopen die cijfers respectievelijk slechts 2,1 pct. en 2,5 pct., terwijl ze in Denemarken, Spanje, Ierland, Nederland en Finland beperkt blijven tot maximaal 10 pct. Bovendien moet worden opgemerkt dat in België aan 30 pct. van de langdurig werkloze jongeren tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid geen individueel actieplan werd aangeboden.

De volwassen werklozen aan wie een individueel actieplan werd voorgesteld, zijn relatief nog minder in aantal dan de jongeren. Die situatie wordt in nagenoeg alle Europese landen waargenomen en weerspiegelt de voorrang die wordt gegeven aan de bestrijding van de werkloosheid bij jongeren. In België had slechts 48 pct. van de volwassenen tijdens de eerste twaalf maanden van werkloosheid toegang tot een dergelijk initiatief, dit is 10 procentpunten

minder dan de jongeren. Na twaalf maanden werkloosheid blijft 35 pct. van de volwassenen werkzoekend, dit is het hoogste cijfer in de Europese Unie; 40 pct. van hen heeft overigens geen individueel actieplan gekregen. De omvang van die falingsindicator toont de grootte van de inspanning die België zal moeten leveren om aan de nieuwe Europese vereisten te voldoen. Men zal niet meer alleen de behoeften moeten analyseren, maar aan elkeen concrete middelen voor inschakeling moeten bieden.

Het preventiebeleid van Wallonië onderscheidt zich van dat van de twee andere gewesten door het feit dat daar vroegtijdig een persoonlijk actieplan wordt voorgesteld aan de jongeren. Bijna zeven van de tien werkloze jongeren krijgen een dergelijke maatregel aangeboden gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid, tegenover ongeveer de helft in Vlaanderen en Brussel. Ondanks die inspanningen blijft de graad van instroom van jongeren in de langdurige werkloosheid hoger in Wallonië (47,5 pct.) dan elders. De preventie-indicatoren zijn voor de werkloze volwassenen in elk van de drie gewesten minder gunstig dan voor de jongeren: slechts aan 53 pct. van hen in Vlaanderen en iets meer dan 40 pct. in Wallonië en Brussel werd tijdens het eerste jaar van werkloosheid een individuele aanpak voorgesteld. De graad van instroom van volwassenen in de langdurige werkloosheid is van dezelfde grootte-orde in de drie gewesten en bedraagt ongeveer een derde van het oorspronkelijke aantal. De Duitse Gemeenschap laat veel betere resultaten optekenen, maar het aantal werkzoekenden is er ook veel kleiner.

²³ Dit percentage betreft de inspanningsindicator uit tabel 8.

Tabel 8 - Preventieve aanpak van de werkloosheid

Indicatoren van preventieve maatregelen tegen de werkloosheid bij jongeren (15-24 jaar), 2001

	Inspanningsindicator (C/A)			Instroom in de langdurige werkloosheid (B/A)			Falingsindicator (D/B)		
	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
Vlaanderen	50,2	51,2	49,3	25,4	24,9	25,8	29,7	28,2	31,2
Wallonië	67,8	70,5	65,0	47,5	46,2	48,8	28,2	26,7	29,6
Brussel	49,4	48,6	50,2	41,0	41,7	40,3	32,2	32,8	31,6
Duitstalige Gemeenschap	86,0	83,7	88,0	17,2	16,3	18,0	6,3	0,0	11,1
BE	57,9	59,3	56,3	36,2	35,5	36,9	29,0	27,8	30,3
DE	76,3	76,1	76,6	16,2	15,8	16,7	17,7	15,0	22,9
DK	1,0	1,0	1,0	6,0	6,0	6,0	83,0	84,0	82,0
ES	32,0	33,0	31,0	10,0	8,0	13,0	46,0	47,0	45,0
FR	-	-	-	14,1	13,0	15,2	-	-	-
IE	3,8	-	-	7,2	-	-	59,0	-	-
LU	43,5	-	-	26,8	-	-	8,2	-	-
NL	100	-	-	10,0	-	-	0	-	-
AU	60,7	58,5	63,6	2,5	2,0	3,2	13,9	15,8	12,3
PT	34,9	33,5	35,7	17,4	15,0	18,8	23,9	26,3	22,7
FIN	99,5	99,4	99,5	8,6	10,0	7,4	8,7	10,1	7,5
SW	97,9	97,5	98,3	2,1	2,5	1,7	1,1	1,2	0,9
UK	100	100	100	16	16	15	0	0	0

Indicatoren van preventieve maatregelen tegen de werkloosheid bij volwassenen (25-64 jaar), 2001¹

	Inspanningsindicator (C/A)			Instroom in de langdurige werkloosheid (B/A)			Falingsindicator (D/B)		
	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
Vlaanderen	53,2	53,5	53,0	35,7	34,4	36,8	40,0	38,9	40,9
Wallonië	42,6	48,0	37,8	34,9	32,8	36,8	30,2	25,6	33,9
Brussel	41,4	41,6	41,2	33,2	33,0	33,4	50,3	49,3	51,4
Duitstalige gemeenschap	61,8	58,5	63,9	20,6	22,0	19,7	0,0	0,0	0,0
BE	47,8	49,6	46,3	35,0	33,5	36,3	38,0	36,0	39,6
DE	74,3	69,7	70,9	20,7	19,2	23,8	22,4	22,0	22,9
DK	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	60,0	68,0	53,0
ES	23,0	21,0	25,0	9,0	8,0	11,0	62,0	66,0	58,0
FR	-	-	-	12,3	11,6	13,0	-	-	-
LU	32,1	-	-	15,3	-	-	21,9	-	-
NL	15,0	-	-	23,0	-	-	66,0	-	-
AU	56,3	50,9	70,0	0,6	0,5	0,9	14,8	15,8	13,7
PT	34,2	35,3	33,9	17,6	20,1	16,3	21,7	22,7	21,0
FIN	99,4	99,1	99,6	9,5	13,6	7,3	9,7	13,9	7,4
SW	95,6	94,8	96,4	4,4	5,2	3,6	0,1	0,1	0,1
UK	100	100	100	9	10	7	0	0	0

Bronnen: JER 2002 en NAP 2002.

A = aantal jongeren / volwassenen die werkloos zijn in maand x.

B = aantal jongeren / volwassenen die nog steeds werkloos zijn maand x + 6 / x + 12.

C = aantal jongeren / volwassenen die werkloos waren in maand x en voor maand x + 6 / x + 12 een persoonlijk actieplan hebben aangevat.

D = aantal jongeren / volwassenen die werkloos waren in maand x, nog steeds werkloos zijn op het einde van maand x + 6 / x + 12 en geen persoonlijk actieplan hebben aangevat.

¹ Behalve voor België, waarvoor de cijfers betrekking hebben op het jaar 2000.

Die resultaten wijzen erop dat er aanzienlijke inspanningen moeten worden gedaan om de volwassenen te reïntegreren in de arbeidsmarkt. Het Gezamenlijk verslag betreft bovendien dat ondanks een versteviging van het preventieve beleid als antwoord op de specifiek op België gerichte aanbevelingen, de instroom in de langdurige werkloosheid niet wezenlijk verkleind is kunnen worden, en dat er nog steeds geen algemene en systematische tussenkomst bestaat voor volwassenen, wat rechtvaardigt dat er een nieuwe aanbeveling op dat vlak is geformuleerd voor het jaar 2003.

De omvang van de instroom in de langdurige werkloosheid doet vermoeden dat de momenteel in België bestaande preventieve maatregelen weinig doeltreffend zijn om een groot aantal van de werkzoekenden te reïntegreren op de arbeidsmarkt. Een doeltreffende integratiestrategie moet gericht zijn op de identificatie van de individuele behoeften van de werkzoekenden. In België en in elk van de gewesten haalt een dergelijke individuele benadering sinds enkele jaren de bovenhand op de standaardaanpak, meer bepaald door middel van het inschakelingstraject, en neemt het partnerschap meer en meer de plaats in van het monopolie van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening in het reïntegratieproces van de werkzoekenden. De regionale werkgelegenheidsdiensten zijn bovendien gemoderniseerd om rekening te houden met die nieuwe filosofie.

De inspanningen die werden geleverd op het vlak van de screening van werkzoekenden, dienen bijgevolg te worden toegejuicht. Blijft nog de werkzoekende de weg te wijzen naar programma's die beogen hun moeilijkheden te verminderen en hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te verhogen. Op dat vlak is het aanbieden van een geschikte opleiding onontbeerlijk. Wetende dat de kansen op reïntegratie nog aanzienlijk verhogen wanneer de opleiding wordt gecombineerd met een beroepservaring, is het noodzakelijk dat er bijkomende middelen worden ingezet die het de werkzoekenden, en vooral de langdurig werklozen, mogelijk maken om zich met de arbeidsmarkt vertrouwd te maken.

De Belgische prestaties op het vlak van activeringsgraad wijzen er namelijk op dat een nog te beperkt aantal werkzoekenden toegang heeft tot een opleiding. De activeringsgraad, d.w.z. het aandeel werkzoekenden die een activeringsmaatregel aangeboden hebben gekregen, bedroeg in 2001 in België 50 pct. (45 pct. voor mannen en 53 pct. voor vrouwen), wat ons land in de Europese top drie plaatst op dat vlak, samen met Zweden (60 pct.) en Ierland (38 pct.). Dat cijfer gaat er sinds 1998 ononderbroken op vooruit; in dat jaar bedroeg het maar 43 pct. Jammer genoeg ligt de activeringsgraad voor de opleidingsmaatregelen alleen veel lager: slechts 8 pct.

van de werkzoekenden had er toegang toe in 2001²⁴, wat België, ondanks de sinds 1998 geboekte vooruitgang, laatst plaatst in het Europese peloton.

Naast de startbaanovereenkomst die in april 2000 van kracht ging en afstuderende jongeren een eerste beroepservaring biedt, heeft de federale overheid onlangs verschillende initiatieven gelanceerd die gericht zijn op de stimulering tot opleiding van werkzoekenden. De impact van die initiatieven zal echter pas op middellange termijn kunnen worden vastgesteld.

Sinds 1 juli 2002 kunnen werkzoekende jongeren die een beroepsopleiding (met een minimale duur van twee maanden en minstens halftijds) voltooien een voltooiingspremie genieten. Voorwaarde is dat ze bij aanvang van de opleiding niet meer schoolplichtig zijn, niet beschikken over een diploma hoger secundair onderwijs en ingeschreven zijn als werkzoekende, zonder echter aanspraak te kunnen maken op wachtgeld, overgangs- of werkloosheidsuitkeringen.

Bovendien werden personen die tewerkgesteld zijn in het kader van een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA)²⁵ aangezet tot het volgen van een beroepsopleiding of een door de regionale instanties erkende opleiding. Tijdens die opleiding (van minstens twee maanden en minstens halftijds) mag de PWA-tewerkgestelde geen arbeidsprestaties leveren, maar krijgt hij wel een dagelijkse premie gelijk aan het aanvullende inkomen dat hij ontvangen zou hebben indien hij voor het PWA had gewerkt.

²⁴ Vermits onderwijs en opleiding regionale bevoegdheden zijn, moeten de prestaties van de verschillende Belgische regio's met elkaar vergeleken worden. Dergelijke gegevens zijn helaas niet beschikbaar.

²⁵ Het gaat hier om een initiatief dat specifiek gericht is op langdurig werklozen, aangezien alleen zij diensten kunnen leveren in het kader van het PWA.

Tabel 9 - Activeringsgraad in de Europese Unie¹(aantal werkzoekenden die toegang hadden tot een activeringsmaatregel², in procenten van het totale aantal werkzoekenden)

	Totaal			Mannen		Vrouwen	
	2000	2001	p.m. aantal deelnemers in 2001	2000	2001	2000	2001
België							
Alle maatregelen	47	50	468.973	43	45	50	53
Opleiding	7	8	70.731	9	9	5	7
Denemarken							
Alle maatregelen	30	32	58.810	26	31	32	33
Opleiding	21	23	42.063	17	22	25	24
Duitsland							
Alle maatregelen	34	34	2.015.000	34	35	33	33
Opleiding	21	22	1.273.918	22	23	20	20
Griekenland							
Alle maatregelen	29	-	138.976	-	-	-	-
Spanje							
Alle maatregelen	32	37	1.169.585	39	43	26	33
Opleiding	10	11	343.489	12	12	9	10
Frankrijk							
Alle maatregelen	23	-	-	24	-	15	-
Opleiding	3	-	-	3	-	3	-
Ierland							
Alle maatregelen	36	38	88.772	-	-	-	-
Opleiding	11	12	18.841	-	-	-	-
Italië							
Alle maatregelen	21	28	-	-	-	-	-
Opleiding	14	-	-	-	-	-	-
Luxemburg							
Alle maatregelen	30	34	2.440	34	-	25	-
Opleiding	25	28	1.843	25	-	24	-
Nederland							
Alle maatregelen	39	34	167.500	-	-	-	-
Oostenrijk							
Alle maatregelen	20	21	52.727	17	17	23	24
Opleiding	12	13	31.615	10	11	13	14
Portugal							
Alle maatregelen	22	29	129.965	-	-	-	-
Opleiding	7	11	49.593	-	-	-	-
Finland							
Alle maatregelen	21	20	75.440	17	16	24	24
Opleiding	12	14	41.280	11	12	11	15
Zweden							
Alle maatregelen	56	60	293.064	54	57	58	63
Opleiding	24	26	127.033	19	19	30	34
Verenigd Koninkrijk							
Alle maatregelen	12	14	162.825	13	14	11	14
Opleiding	12	12	140.371	13	12	11	12

Bron: JER 2002.

¹ De voor deze vergelijking gebruikte nationale databanken zijn niet volledig vergelijkbaar. Niettemin is deze vergelijking opgenomen in het JER 2002, wat de opname in dit verslag wettigt.² Individueel actieplan, beroepsopleiding, rotatie en verdeling van het werk, arbeidsprikkel, inschakeling van gehandicapten, directe banencreatie, prikkel tot het opstarten van een onderneming.

3.2 Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap

3.2.1 Context

Deze tweede actieprioriteit zat vervat in de tweede pijler van de Europese werkgelegenheidsstrategie van Luxemburg en was erop gericht om gunstige voorwaarden te scheppen voor de creatie van nieuwe banen. De Lidstaten werden opgeroepen om het opstarten van ondernemingen aan te moedigen en de overbodige administratieve hinderpalen uit de weg te ruimen, en wel, volgens richtsnoer 8 voor het jaar 2002, door middel van de verlaging van de administratieve lasten en de algemene kosten die het opstarten van een onderneming en de aanwerving van bijkomend personeel met zich meebrengen. Verder ging het erom, in richtsnoer 9, het ondernemerschap en de zelfstandige activiteit te stimuleren door middel van aangepaste belastingstelsels, door een gepaste ondersteuning bij het opstarten van een onderneming en door de bestrijding van zwartwerk. Om het werkgelegenheidsprobleem te verlichten, zette de strategie de Lidstaten er in richtsnoer 10 tevens toe aan om de werkgelegenheidsmogelijkheden in de dienstensector aan te wenden, vooral op het vlak van de diensten die te maken hebben met ICT en milieu. Ten slotte gaf richtsnoer 11 de aanbeveling om alle actoren, op regionaal en lokaal niveau, te mobiliseren om de Europese strategie uit te voeren, en in het bijzonder om de werkgelegenheidsmogelijkheden op lokaal niveau te benutten door de toepassing van een geschikt partnerschap.

3.2.2 Nieuwe formulering

De nieuwe formulering van de actieprioriteit verschilt niet wezenlijk van de oude. De nadruk ligt nog steeds op het stimuleren van het ondernemerschap en van vernieuwing en op het ontwikkelen van investeringsmogelijkheden met als doel meer en meer kwaliteitsvolle banen te scheppen. De Lidstaten worden gewezen op het arbeidspotentieel van nieuwe ondernemingen, de dienstensector en de onderzoeks- en ontwikkelingssector. Het aspect milieu is terzijde geschoven en het lokale aspect is opgenomen in richtsnoer 10.

De politieke initiatieven, ondersteund door het ijkingsproces van het ondernemingsbeleid en het Europese Charter voor de kleine ondernemingen, moeten erop gericht zijn de administratie en reglementaire lasten te vereenvoudigen en te beperken, de toegang tot kapitaal te vergemakkelijken voor nieuwe ondernemingen en KMO's en de managementsopleiding en -vorming te bevorderen, om zo van het ondernemerschap een loopbaanoptie voor iedereen te maken.

Hoewel er voor het ondernemerschap de nodige geharmoniseerde indicatoren bestaan (zoals het aandeel zelfstandigen in het werkgelegenheidstotaal of de werkgelegenheidsgraad in de

dienstensector) bieden de Europese autoriteiten terzake geen enkele gekwantificeerde doelstelling.

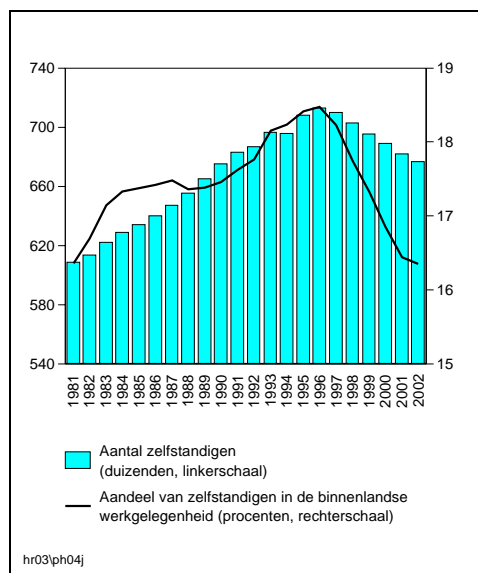
3.2.3 De situatie in België

Oprichten van een zelfstandige zaak en nieuwe ondernemingen

Hoewel de zelfstandige activiteit unaniem erkend wordt als een belangrijke factor voor het scheppen van werkgelegenheid, blijven de inspanningen in België, evenals in de overige Europese landen, te beperkt om het opstarten ervan aantrekkelijk te maken.

Het aandeel zelfstandigen in de totale werkgelegenheid is in België trouwens al vele jaren aan het dalen. Dat is niet alleen te wijten aan de door de economische groei versterkte snelle stijging van het aantal jobs in loondienst, maar ook aan de voortdurende achteruitgang van het absolute aantal zelfstandigen in hoofdberoep sinds 1996. Het aantal in de nationale werkgelegenheidsrekeningen opgenomen zelfstandigen daalde met meer dan 35.000 eenheden, gaande van 713.000 naar 677.000 personen in 2002. Die achteruitgang vinden we terug in alle economische sectoren, behalve bij de financiële diensten, het vastgoed en de diensten aan bedrijven, waar het aantal zelfstandigen in dezelfde periode met 29.000 eenheden toenam. Het aandeel van de zelfstandigen in de totale werkgelegenheid is op haar beurt teruggevallen van 18,5 pct. in 1996 naar 16,4 pct. in 2002, een vergelijkbaar niveau met dat van 20 jaar voordien.

Grafiek 17 - De zelfstandige werkgelegenheid in België



Bron: INR.

Zonder twijfel is een mentaliteitswijziging nodig om het imago dat de zelfstandige activiteit momenteel heeft, te verbeteren. Het durven nemen van risico's en het ondernemerschap worden immers nog onvoldoende gevaloriseerd in België. Het promoten van het ondernemerschap in het initiële onderwijssysteem is dan ook van cruciaal belang om de culturele obstakels en de houding tegenover de zelfstandige activiteit aan te pakken, meer bepaald bij vrouwen en jongeren.

Onlangs werd in de Vlaamse hogescholen het project "mini-ondernemingen" gestart voor de begeleiding en opleiding van bedrijfsleiders (Small Business Projects). In het Brusselse gewest bereidt een twee- of driejarige opleiding tot bedrijfsleider geïnteresseerden voor op een leidinggevende functie in een KMO of een zelfstandige activiteit. Die opleiding kan eventueel aangevuld worden met regelmatige bijscholingen. Het oprichten van ondernemingen wordt in Wallonië eerder ondersteund door middel van begeleidingsdiensten en adviespremies, alhoewel ook vervolmakingscursussen in management gevolgd kunnen worden, meer bepaald dankzij de opleidingscheques voor KMO's en zelfstandigen.

Wat het financiële aspect betreft, werden diverse initiatieven op touw gezet of uitgebreid om het opstarten van een zelfstandige activiteit of het oprichten van nieuwe ondernemingen te vergemakkelijken.

De startlening voor werklozen die zich als zelfstandige vestigen, werd herzien: het bedrag is gestegen, pas afgestudeerde jongeren kunnen er nu ook recht op hebben en de wachttijd voor de werkloosheidsuitkeringen wanneer de activiteit wordt stopgezet, werd afgeschaft. Werkzoekenden jonger dan 30 jaar kunnen bovendien begeleid worden (via hulp, advies, opleiding) vóór ze de startlening aangaan. Tijdens die voorbereidende periode, die tussen drie en zes maanden kan duren en die in aanmerking genomen wordt voor de wachttijd, kan de toekomstige zelfstandige een vergoeding ontvangen. Bovendien kan hem naast de startlening ook een opstartlening worden toegekend wanneer hij zijn activiteit effectief opstart.

In alle gewesten bestaan specifieke financieringsmogelijkheden voor nieuwe activiteiten. In Brussel verleent het microkrediet bijstand aan heel kleine ondernemingen en KMO's die zich in de door doelstelling 2 gedekte gebieden vestigen. In Vlaanderen beantwoordt het Vlaamse waarborgfonds de vraag naar financiering die niet door de klassieke kredietinstellingen gedekt wordt. In Wallonië geeft de 'bourse de préactivité' ('beurs voor starters') financiële steun aan jonge uitvinders die het resultaat van hun onderzoek op de markt willen brengen. Dankzij de 'chèques-création' (oprichtingscheques) geniet de werkzoekende die een project op touw wil zetten een inkomen tijdens de uitwerking ervan, evenals begeleiding en een opleiding. Ook voor culturele projecten is in het Waalse gewest een specifiek systeem ontwikkeld.

Daarnaast hebben alle gewesten eveneens advies- en informatienetwerken opgericht waarop nieuwe ondernemers een beroep kunnen doen. Een aantal van die netwerken hebben zich toegelegd op specialisaties, zoals sociale economie of informatie- en communicatietechnologieën.

Verlagen van de administratieve lasten

In het algemeen benadrukt het JER dat de inspanningen om de administratieve lasten te beperken nog steeds niet volstaan, ook al hebben vele landen de administratieve procedures vereenvoudigd door het veralgemeende gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT). België onderscheidt zich van de meeste andere Lidstaten doordat het vanaf het begin van de laatste legislatuur een streefcijfer voorop heeft geplaatst voor de administratieve vereenvoudiging, meer bepaald een daling met 25 pct. van de totale administratieve lasten in vier jaar tijd (van 1999 tot 2003).

Er werden talrijke initiatieven opgezet om de toegang van ondernemingen tot informatie te vergemakkelijken, meer bepaald via de éénloketfunctie, en om het indienen van administratieve documenten te vereenvoudigen, bijvoorbeeld dankzij e-government. Zo kunnen ondernemingen hun BTW-aangifte elektronisch indienen of kunnen ze hun verplichtingen inzake sociale zekerheid on-line vervullen (onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, RSZ-aangifte). De Kruispuntbank van ondernemingen, die elk bedrijf onder een uniek identificatienummer registreert, is sinds begin 2003 actief.

Met het oog op de oprichting van ondernemingen wordt momenteel een inventaris opgesteld van de federale procedures die een startende ondernemer moet doorlopen. Bovendien wordt nagegaan hoe men de administratieve verplichtingen die met de oprichting gepaard gaan, kan vereenvoudigen.

Ten slotte werden verscheidene banenplannen vereenvoudigd zodat de ondernemingen er bij de aanwerving van personeel gemakkelijker van kunnen genieten. In 2002 werd aldus het ACTIVA-plan ingevoerd. Het combineert en vereenvoudigt twee oude maatregelen: het voordeelbanenplan en de activering in het kader van de dienstenbanen. Die maatregel wil het scheppen van werkgelegenheid zoveel mogelijk stimuleren: doelpubliek zijn de werkzoekenden (en niet enkel de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen), de hele particuliere sector en een aantal publieke actoren. De vermindering van de sociale bijdragen wordt daarbij niet gekoppeld aan de goedkeuring van een specifiek banenplan, zoals dat vroeger het geval was met de dienstenbanen. De voordelen die op het vlak van de vermindering van de werkgeversbijdragen toegekend worden stijgen naargelang de leeftijd en de werkloosheidsduur van de aangeworven werknemer. De verschillende gewestelijke plannen om de werkloosheid terug te dringen, werden

eveneens volledig hervormd zodat de begunstigden in elk gewest een uniek statuut krijgen. Ten slotte zou ook het wetsontwerp naar aanleiding van een akkoord gesloten met de sociale partners, dat tot doel heeft om de programma's voor de vermindering van de sociale bijdragen vanaf 2004 te vereenvoudigen en te integreren, de toegang van de werkgevers tot die banenplannen moeten vereenvoudigen.

3.3 Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt

3.3.1 Context

Het bevorderen van het aanpassingsvermogen van de ondernemingen en de werknemers vormde het onderwerp van de derde pijler van de werkgelegenheidsstrategie van Luxemburg. In de versie van 2002 waren twee richtsnoeren (13 en 14) gewijd aan de modernisering van arbeid en een derde (15) aan de rol van de ondernemingen om het opleidingsniveau van hun werknemers op te krikken. Dat laatste is immers een factor om de productiviteit en het aanpassingsvermogen van de werknemers en de ondernemingen te vergroten. De noodzaak om, door middel van aangepaste opleidingen, de toegang tot informatie- en communicatietechnologie voor alle loontrekkenden te garanderen, werd sterk benadrukt.

De modernisering van de arbeid, zoals die werd beoogd in de strategie van Luxemburg, werd complex beschreven. De beschrijving sloeg oorspronkelijk vooral op de werkvormen (uitbreiding van de soorten arbeidsovereenkomsten en zekerheid die gepaard gaat met flexibele contracten) en de problemen in verband met de arbeidsduur (overuren, annualisering van de arbeidsduur, deeltijds werk, loopbaanonderbreking). Het actiedomein werd later uitgebreid tot gezondheid en veiligheid op het werk en tot de invoering van de cultuur van de informatiemaatschappij in de ondernemingen via ICT--opleidingen voor de werknemers. In 2002 kwam er ten slotte de kwaliteit van het werk bij.

In de vorige generatie richtsnoeren bepaalde het aan het "actieve beleid gericht op de optimalisering van de arbeidsbemiddeling en op het voorkomen en wegnemen van de knelpunten op de nieuw Europese arbeidsmarkten" gewijde richtsnoer 6 dat de Lidstaten de plaatsingscapaciteit van de tewerkstellingsdiensten dienden te ontwikkelen, een beleid moesten uitwerken om te strijden tegen een gebrekkige kwalificatie en de professionele en geografische mobiliteit binnen elke Lidstaat in de Unie dienden aan te moedigen.

3.3.2 Nieuwe formulering

Het actiedomein voor de bevordering van het aanpassingsvermogen is hetzelfde gebleven, maar de formulering werd aanzienlijk vereenvoudigd, wat de leesbaarheid vergroot.

Zo worden de Lidstaten aangemoedigd om de te restrictieve omstandigheden die de dynamiek van de arbeidsmarkt beïnvloeden, te hervormen, en het werk vinden van personen die aanzienlijke moeilijkheden ondervinden om zich te integreren, te vergemakkelijken. In die context moeten arbeidsovereenkomsten, arbeidsduur en -organisatie mogelijkheden bieden om te

groeien in een carrière en moeten ze het evenwicht tussen het beroeps- en het gezinsleven en tussen flexibiliteit en zekerheid waarborgen.

Het Gezamenlijke verslag definieert flexibiliteit als het vermogen van ondernemingen om zich aan te passen aan de vraag van de markt. Ze kan verschillende vormen aannemen. Externe flexibiliteit slaat op het vermogen om werknemers aan te werven (ook via tijdelijke arbeidsovereenkomsten) en om ze te ontslaan. Zo kunnen ondernemingen onmiddellijk inspelen op onvoorziene omstandigheden of wijzigende trends. Interne flexibiliteit veronderstelt een reorganisatie van de bestaande arbeid (door aanpassing van de werkduur of -methodes, door opleidingen, mobiliteit). Het kadert binnen het change-management op langere termijn, meer bepaald door de kwalificaties en vaardigheden van de arbeidskrachten te ontwikkelen. Die twee vormen van flexibiliteit zijn complementair en brengen specifieke kosten en voordelen met zich mee voor de individuen, de ondernemingen en de maatschappij. De zekerheid meet de stabiliteit van de werkrelatie, meer bepaald via het bestaan van een opvangnet in geval van baanverlies. Vanuit een dynamischer standpunt omvat de zekerheid de niet-discriminatie van de verschillende arbeidsovereenkomsten en -voorwaarden, en van de toegang tot opleiding.

In dat verband dienen de Lidstaten de toegang van werkenden, en vooral van de laaggeschoolden, tot opleiding te bevorderen. De opleiding van de werknemers is een andere cruciale factor voor betere arbeidsvoorwaarden. Er bestaan immers grote verschillen in de toegang tot opleiding, afhankelijk van de initiële kwalificatie. Beter geschoolde werknemers hebben meer toegang tot opleidingen dan minder geschoolden. Opleidingen verbeteren de loopbaanperspectieven van laaggeschoolde werknemers echter aanzienlijk, zowel wat de kwaliteit van de arbeid als het inkomen betreft.

Bijzondere aandacht gaat uit naar de arbeidsvoorwaarden, meer bepaald op het vlak van gezondheid en veiligheid. De Europese autoriteiten pleiten er immers voor een beleid te voeren om het aantal arbeidsongevallen en beroepziekten substantieel te verminderen. Veiligheid is een belangrijk aspect van de arbeidskwaliteit en de verhoging ervan kan enkel gunstig zijn voor de productiviteit en het welzijn van de werkenden. Dit is in het bijzonder het geval in de bedrijfstakken waar heel veel arbeidsongevallen worden opgetekend (zoals de bouw, het vervoer en de medische en sociale dienstverlening), waar bijzondere grote inspanningen moeten worden voorzien.

Dit richtsnoer hangt ook samen met de overkoepelende doelstelling van de sociale cohesie. De Lidstaten worden immers aangemoedigd een sociale dialoog te ontwikkelen en de sociale verantwoordelijkheid van de ondernemingen te stimuleren, meer bepaald door een anticiperend en positief beheer van veranderingen en economische herstructureringen.

Tenslotte worden de Lidstaten ertoe aangezet om tekorten en knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken, door middel van een waaier aan maatregelen zoals de bevordering van de beroepsmobiliteit en het uit de weg ruimen van de belemmeringen voor de geografische mobiliteit. Hiertoe dient een actieplan inzake vaardigheden en mobiliteit te worden uitgevoerd, door te zorgen voor een betere erkenning en transparantie van kwalificaties en vaardigheden en de overdraagbaarheid van socialezekerheids- en pensioenrechten, door passende prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels in te bouwen en door gebruik te maken van de mogelijkheden van immigratie. De transparantie van werk- en opleidingsmogelijkheden op nationaal en Europees niveau moet eveneens worden bevorderd teneinde een doeltreffende arbeidsbemiddeling te ondersteunen. Met name moeten werkzoekenden in de hele EU vóór 2005 in staat zijn alle via de diensten voor de arbeidsvoorziening van de Lidstaten bekengemaakte vacatures te raadplegen.

3.3.3 De situatie in België

Arbeidsovereenkomsten, -duur en -organisatie

Volgens de arbeidskrachtentelling zouden er in België tussen 1995 en 2002 meer dan 315.000 banen in loondienst gecreëerd zijn. Ongeveer 80 pct. van die nieuwe jobs worden uitgevoerd door deeltijdse werknemers en in 70 pct. van de gevallen betreft het vrouwen. Vrouwen hebben inderdaad meer dan mannen geprofiteerd van de creatie van de nieuwe banen: 220.000 vrouwen tussen 15 en 64 jaar vonden in die periode een baan, tegenover slechts 96.000 mannen. Meer dan mannen werken zij echter in preciaire statuten.

Meer dan 40 pct. van de vrouwen had in België in 2002 een deeltijdse baan, tegenover slechts 6 pct. van de mannen. In de Europese Unie belopen die verhoudingen gemiddeld respectievelijk 34 pct. en 6 pct. Vrouwen kiezen wellicht gemakkelijker voor een deeltijdse job dan mannen, om hun gezins- en beroepsleven beter te kunnen combineren. Toch is 20 pct. van de deeltijds werkende vrouwen ontevreden met hun situatie, omdat ze een voltijdse baan hadden gewild. Bij de deeltijds werkende mannen wil een derde voltijds aan de slag.

Vrouwen werken ook meer dan mannen volgens tijdelijke contracten: in 2002 had 10,3 pct. van de vrouwen een dergelijk contract. Bij mannen ligt dat percentage de helft lager, met name 5,5 pct. Het aantal, zowel mannelijke als vrouwelijke, werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst is sinds 1995 aanzienlijk gestegen: 30 pct. van de tussen 1995 en 2001 gecreëerde banen waren tijdelijke betrekkingen. Momenteel vertegenwoordigt tijdelijk werk gemiddeld bijna 8 pct. van het totale aantal jobs in loondienst. Meer dan de helft van de gecreëerde tijdelijke banen was bovendien deeltijds en werd in drie op vier gevallen uitgevoerd door vrouwen. De recente massale intrede van vrouwen op de arbeidsmarkt gebeurde dan ook

voor een groot deel via onzekere banen, gekenmerkt door een arbeidsduur die lager ligt dan het gemiddelde en door een onzekere professionele toekomst.

De meeste tijdelijke werknemers zouden duidelijk een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur verkiezen. Het toenemend gebruik van tijdelijke contracten beantwoordt dan ook aan de wens van de ondernemingen het werkvolume zo goed mogelijk aan te passen aan het verloop van de vraag, en wijst op een versoepeling van de arbeidsmarkt. Ondanks de recente stijging heeft België nog steeds een beduidend lager percentage tijdelijke banen (7,6 pct.) dan het Europese gemiddelde (13 pct.). De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn op Europees niveau minder opvallend: het aandeel van mannelijke en vrouwelijke werknemers met tijdelijk werk bedraagt er respectievelijk gemiddeld 12 pct. en 14,2 pct.

Tabel 10 - Eigenschappen van de jobs in loondienst in België in 1995 en in 2002

(procenten van het totaal)

	1995	2002	p.m. EU 15 in 2002
Deeltijdwerk			
Totaal	15,4	21,3	18,6
Mannen	3,0	6,2	6,0
Vrouwen	33,4	40,9	33,9
Tijdelijk werk			
Totaal	5,3	7,6	13,0
Mannen	3,9	5,5	12,0
Vrouwen	7,4	10,3	14,2
Atypisch werk			
Totaal	25,9	16,8	25,9
Mannen	26,8	17,9	26,7
Vrouwen	24,6	15,4	25,0

Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Door de versoepeling van het beheer van het werkvolume - als gevolg van de stijging van het belang van tijdelijk en deeltijdwerk - schijnen de werkgevers op het vlak van de arbeidsorganisatie minder dan in een recent verleden beroep te doen op atypische werkvormen zoals ploegwerk, avond-, nacht- of weekendwerk. Het aantal werknemers dat regelmatig volgens atypische uurroosters werkt, vertegenwoordigde in 2002 nog slechts 16,8 pct. van het werk in loondienst, tegenover 25,9 pct. in 1995. Vrouwen hebben slechts iets minder dan mannen te maken met een flexibele uurregeling. Sommige banen met atypische uurroosters zijn immers typisch vrouwelijk (kleinhandel, ziekenhuisdiensten), terwijl andere hoofdzakelijk mannen betreffen (nijverheid). De afname van het aantal werknemers dat volgens die arbeidsstelsels werkt, verloopt voor beide geslachten op een gelijkaardige manier. Die evolutie vloeit

waarschijnlijk vooral voort uit de gewijzigde arbeidsstructuur, gekenmerkt door een aanzienlijk banenverlies in de industrie, waar die arbeidsvormen wijd verbreid zijn, en het scheppen van werkgelegenheid in de dienstensector, en meer bepaald in de financiële diensten, het vastgoed en de diensten aan bedrijven, waar die uurroosters ongetwijfeld minder toegepast worden.

De daling van het relatieve aandeel atypisch werk brengt zonder enige twijfel een verbetering van de werkomstandigheden voor de betrokken werknemers met zich mee, wat gepaard gaat met een betere fysieke en psychische conditie van de werknemers en een gemakkelijker verzoening tussen gezin, sociaal en beroepsleven.

Het evenwicht tussen gezin en werk is sinds lang een bekommernis van de Belgische overheid, die verschillende maatregelen heeft ingevoerd om die twee elementen met elkaar te verzoenen, meer bepaald met de thematische verloven, de verlenging van het vaderschapsverlof of nog de invoering van het tijdskrediet.

Sinds januari 2002 werd het loopbaanonderbrekingsstelsel voor werknemers uit de particuliere sector vervangen door het tijdskredietstelsel. Het nieuwe stelsel is een recht van de werknemer: om ervan te kunnen genieten, moet de werknemer in principe geen goedkeuring krijgen van de werkgever²⁶. Het stelsel omvat drie formules:

- de volledige schorsing van de loopbaan of de vermindering van de prestaties met de helft, die kan worden verkregen voor een periode van drie maanden tot maximaal een jaar²⁷ en is toegankelijk voor werknemers die ten minste 3/4-tijds zijn tewerkgesteld gedurende de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag bij de werkgever;
- de vermindering van de arbeidsprestaties met 20 pct. (hetzij een volledige werkdag, hetzij twee halve werkdagen per week), die kan worden verkregen voor een periode van zes maanden tot maximaal vijf jaar en die toegankelijk is voor een werknemer die gedurende vijf jaar bij dezelfde werkgever tewerkgesteld is, en dit voltijds gedurende de twaalf maanden die de aanvraag voorafgaan;
- de formule van toepassing op werknemers ouder dan 50 jaar, waardoor zij hun prestaties met 1/5e kunnen verminderen of halftijds kunnen werken gedurende een periode gaande van minimaal zes maanden (indien 4/5) tot drie maanden (indien halftijds) tot aan het pensioen, op voorwaarde dat ze kunnen bogen op twintig jaar anciënniteit als werknemer in loondienst en vijf jaar bij hun huidige werkgever hebben gewerkt.

²⁶ Met uitzondering van ondernemingen met minder dan 11 personeelsleden. Dat recht kan overigens uitgesteld worden wanneer meer dan 5 pct. van het personeelsbestand van de onderneming op hetzelfde moment zijn recht op het tijdskrediet uitoefent.

²⁷ Die duur kan tot maximaal vijf jaar worden verlengd door middel van een sectorale collectieve arbeidsovereenkomst of een ondernemingscao.

Door de begunstigden van dit nieuwe stelsel (23.165) op te tellen bij de werknemers die nog in loopbaanonderbreking zijn (43.255) blijkt dat in 2002 gemiddeld 66.420 werknemers uit de particuliere sector betrokken waren, tegenover 53.450 in 2001, wat met andere woorden neerkomt op een stijging met 24 pct.²⁸ De invoering van het nieuwe stelsel ging gepaard met een herwaardering van de eraan gekoppelde uitkeringen, wat ongetwijfeld heeft bijgedragen tot zijn succes, in het bijzonder voor de formules waarbij de prestaties met 20 pct. worden verminderd. Eind 2002 werden immers ongeveer 39.000 begunstigden van een tijdskrediet geteld, waarvan 11.600 gekozen hadden voor een volledige loopbaanonderbreking en 27.300 voor de vermindering van de prestaties. De vrouwen tussen 25 en 40 jaar - een leeftijdscategorie waarvoor de verzoening tussen job en gezinsleven ongetwijfeld het moeilijkst is - opteren meer dan mannen voor het tijdskrediet. In de leeftijdscategorie ouder dan 50 jaar daarentegen zijn de mannen groter in aantal.

Ook andere loopbaanonderbrekingsstelsels, zoals de stelsels toepasbaar op werknemers uit de overheidssector en de overheidsbedrijven, werden in de loop van 2002 gewijzigd. Die aanpassingen kwamen er hoofdzakelijk om de stelsels te harmoniseren met het nieuwe tijdskredietstelsel van toepassing op de particuliere sector (afschaffing van de loopbaanverminderingen met 1/3e of 1/4e). Ook daar is het aantal begunstigden licht toegenomen.

In totaal was het aantal werknemers dat een of ander stelsel van arbeidsduurvermindering genoot in 2002 gelijk aan 117.000 personen, dit is 2,7 pct. van het totaal van de werkende personen.

Toegang van laaggeschoolden tot permanente vorming

Om de werknemers betere groeimogelijkheden te geven in hun carrière, moeten ze ook opleidingen kunnen volgen, waardoor ze hun kwalificaties en professionele vaardigheden kunnen bijwerken of verhogen. Vooral voor de minstgeschoolde werknemers is opleiding een bijzonder beslissende factor in de huidige context van snelle verandering van de productietechnieken en van de economische omgeving.

²⁸ Bron: RVA, Jaarverslag 2002.

Tabel 11 - Toegang tot opleiding van de werknemers in loondienst in België

(in procenten van de overeenstemmende bevolking tussen 25 en 64 jaar)

	1995	2001	2002	Verandering tussen 1995 en 2002 (procentpunten)
Werknemers				
- laaggeschoold	0,8	4,0	3,5	+2,8
- middengeschoold	2,8	7,4	6,9	+4,1
- hooggeschoold	5,9	15,3	11,3	+5,4
Totaal	3,1	9,1	7,5	+4,4
Vershil tussen hoog- en laaggeschoolden (in procentpunten)	5,1	11,3	7,7	+2,7

Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

In 2002 had 7,5 pct. van de in België verblijvende werknemers toegang tot een opleiding, tegenover 3,1 pct. in 1995. Die toegenomen inspanningen van de ondernemingen ten gunste van de opleiding van hun werknemers²⁹ mogen dan ook in de verf worden gezet. Tussen 2001 en 2002 wordt echter een terugval vastgesteld van het relatieve aantal werknemers dat een opleiding volgde. De bijzonder ongunstige conjunctuur lijkt het opleidingsbeleid van de Belgische ondernemingen te hebben afgeremd. Alle categorieën werknemers hadden eronder te lijden, maar de hooggeschoolden - die de hoogste participatiegraad hebben - hebben de zwaarste tol betaald. In 2002 volgde nog slechts 11,3 pct. onder hen een opleiding, tegenover meer dan 15 pct. het jaar voordien. De laaggeschoolde werknemers zijn sterk benadeeld inzake toegang tot opleiding, aangezien slechts 3,5 pct. van hen in 2002 een opleiding kon volgen. Dat betekent dat een laaggeschoolde werknemer driemaal minder opleidingskansen krijgt dan een werknemer die initieel een hogere kwalificatie had. Die kansen zijn ongetwijfeld nog lager als ze deeltijds en/of volgens atypische uurroosters werken, arbeidsstelsels waarin laaggeschoolden oververtegenwoordigd zijn. Hoewel de kloof tussen hooggeschoolden en laaggeschoolden niet recent is, is ze toch zorgwekkend gelet op het feit dat ze tussen 1995 en 2002 nog groter is geworden.

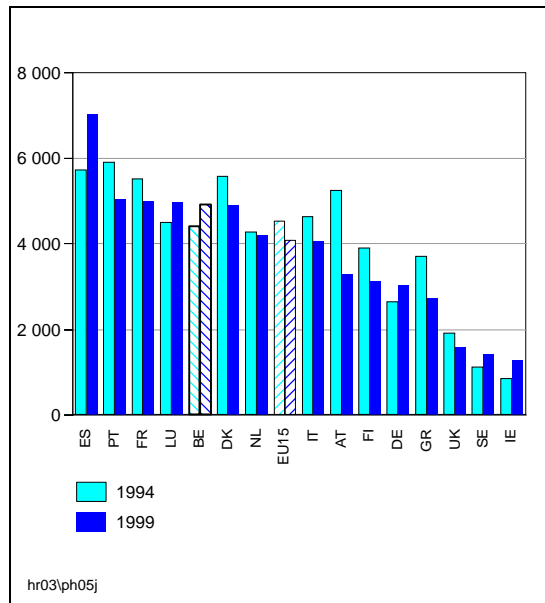
Veiligheid op het werk: arbeidsongevallen

De bescherming van een goede werkomgeving draagt bij tot de motivatie en de gezondheid van het personeel. De bedrijfstakken waarin het grootste aantal ongevallen met werkverlet zich voordoet, moeten dus bijzondere inspanningen leveren om de veiligheid - en derhalve de

gezondheid - van hun werknemers derhalve te verbeteren. In België beliep het aantal arbeidsongevallen per 100.000 werkenden in 1999 4.924, waarmee het zich boven het Europese gemiddelde van 4.088 bevond. De laagste waarde werd opgetekend in Ierland (1.291) en de hoogste in Spanje (7.027).

Grafiek 18 - Arbeidsongevallen in de EU

(aantal ongevallen per 100.000 werkenden)



Bron: Compendium, JER 2002.

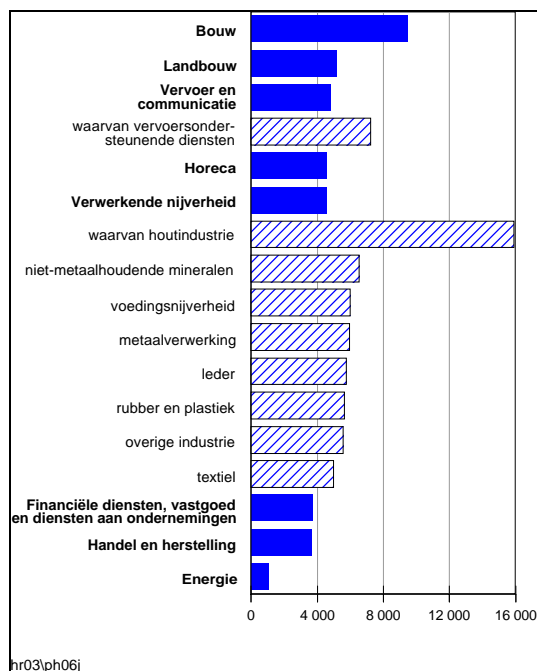
De Belgische situatie is des te meer zorgwekkend omdat dat aantal tussen 1994 en 1998 is gestegen, terwijl het in de meeste andere Lidstaten is gedaald. Ook Luxemburg en Spanje vormen een uitzondering op die regel, net als Ierland, Zweden en Duitsland. In die laatste drie landen ligt het relatieve aantal arbeidsongevallen echter duidelijk lager dan het Europese gemiddelde.

De bedrijfstakken met het grootste aantal arbeidsongevallen zijn de bouw (9.508), de landbouw (5.194) en het vervoer (4.820), maar de resultaten variëren nog sterker als de branches meer in detail worden bekeken. Zo hoopt het relatieve aantal ongevallen op tot 7.292 in de vervoersondersteunende diensten en tot bijna 16.000 in de houtindustrie!

²⁹ Hoewel op grond van de arbeidskrachtentelling geen onderscheid gemaakt kan worden tussen de door de werknemer en door de werkgever gefinancierde opleidingen, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat die initiatieven hoofdzakelijk door de ondernemingen gefinancierd worden.

Grafiek 19 - Arbeidsongevallen naar bedrijfstak in België in 1999

(aantal ongevallen per 100.000 werkenden)



Bron: Eurostat, Newcronos.

Positief beheer van herstructurerings: outplacement

Betere professionele kwalificaties en een groter aanpassingsvermogen van de laagstgeschoolde werknemers dragen bij tot een positiever change-management, meer bepaald in geval van herstructurerings. De Belgische ondernemingen, net als die in Europa, worden dan ook aangespoord om de nodige maatregelen te nemen om de professionele heroriëntatie van hun werknemers bij herstructurerings of ontslagen te verzekeren en dus de facto binnen het arbeidsmilieu een preventief beleid te voeren tegen de werkloosheid.

In België werd in de drie gewesten een outplacementbeleid ingevoerd. De reconversiecellen in het Waalse gewest, gebaseerd op een partnerschap tussen de FOREM en de vakbonden, kunnen zo een erg positieve rol spelen en bijdragen tot de opleving van activiteitenzones waar collectieve ontslagen plaatsvonden. In het Vlaamse gewest komen de VDAB-adviseurs tussenbeide in het geval van (collectieve) ontslagen om de uitgestoten werknemers te begeleiden. Het Herplaatsingsfonds financiert deze begeleidingsdiensten. De outplacementdienst van de BGDA in het Brusselse gewest, ten slotte, helpt ontslagen loontrekkenden in hun zoektocht naar een nieuwe job. Op federaal vlak hebben loontrekkenden ouder dan 45 jaar en met meer dan een jaar anciënniteit in de onderneming sinds september 2002 in geval van ontslag recht op een outplacementprocedure ten laste van de werkgever. Die maatregelen worden in

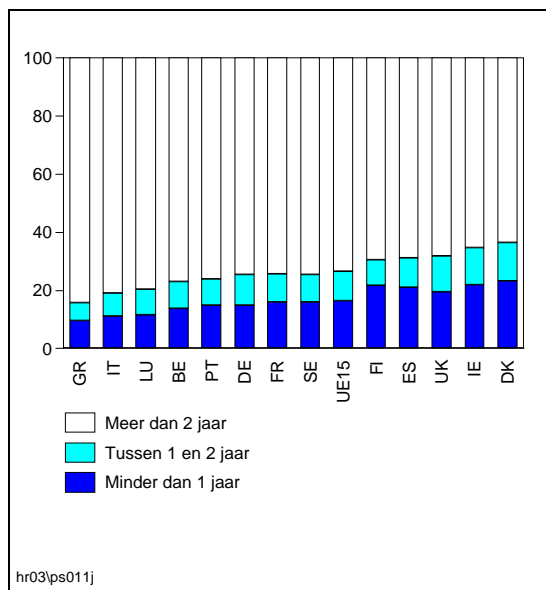
heel wat bedrijfstakken aangevuld met collectieve arbeidsovereenkomsten ten voordele van ontslagen werknemers ouder dan 45 jaar.

Professionele mobiliteit

België is een van de EU-landen waar het minst vaak van werkgever wordt veranderd: in 2000 was slechts 13,7 pct. van de loontrekkenden sinds minder dan een jaar op de betreffende arbeidsplaats tewerkgesteld, terwijl 77 pct. reeds sedert meer dan twee jaar binnen dezelfde onderneming werkte. Ter vergelijking, in de Europese Unie beliepen die verhoudingen gemiddeld respectievelijk 16,4 pct. en 73,5 pct. Die percentages betreffen evenwel slechts één facet van de beroepsmobiliteit, meer bepaald het personeelsverloop tussen de ondernemingen, wat op zich geen doel is³⁰.

Grafiek 20 - Werknemers volgens de duur van de actuele job in 2000

(procenten van het totaal)



Bron: EC, Actieplan inzake vaardigheden en mobiliteit.

De algemene verbetering van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, alsook de oriëntatie naar of de specialisatie in beroepen waarvoor er tekorten bestaan, vormen daarentegen na te streven doelstellingen die eveneens deel uitmaken van de beroepsmobiliteit. De implementatie van een dergelijk beleid zou immers bijdragen tot het oplossen van de problemen op het vlak van ontoereikende kwalificaties en zou dus de werkloosheid moeten terugdringen, alsook het aantal

³⁰ Het niveau van die indicator weerspiegelt overigens de relatieve werkzekerheid van de Belgische loontrekkenden, wat op het eerste gezicht positief is.

vacante betrekkingen. Op die manier zouden bepaalde structurele knelpunten voor de creatie van banen uit de weg worden geruimd, wat leidt tot een hoger economisch groeipotentieel.

Gelijklopend met het positief verband tussen kwalificatie en werkgelegenheid bestaat er ook een duidelijk verband tussen het scholingsniveau en de werkloosheidsgraad. Hoe hoger het studieniveau, des te kleiner de kans op werkloosheid. In België beliepen de werkloosheidscijfers bij afgestudeerden van het lager secundair onderwijs, het hoger secundair onderwijs en het hoger onderwijs in het tweede kwartaal van 2002 respectievelijk 11,3 pct., 6,6 pct. en 3,5 pct. Die verschillen weerspiegelen de algemene behoefte van de werkgevers aan opleiding, die duidelijk in het voordeel van hooggeschoolden overhelt. Het aandeel hooggeschoolden in de beroepsbevolking neemt net zoals in de EU ook in België ononderbroken toe (33,1 pct. houders van een diploma hoger onderwijs in 2002 tegenover 26,8 pct. in 1993). Niettemin is nog steeds een groot deel van de beroepsbevolking te laag geschoold om tegemoet te komen aan de nieuwe eisen van de ondernemingen (in 2002 lag in België het onderwijsniveau van 29,6 pct. van de beroepsbevolking niet hoger dan lager secundair)³¹.

Geografische mobiliteit

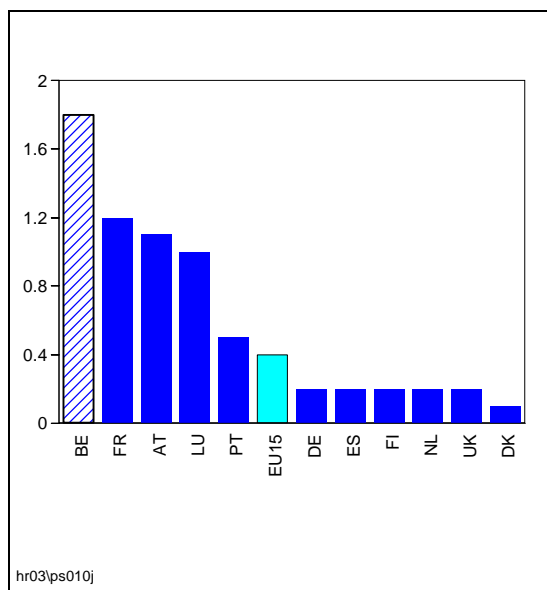
De geografische mobiliteit omvat verschillende dimensies, van het lokale tot het internationale niveau, met daartussenin het gewestelijke en nationale niveau. Ze kan telkens twee vormen aannemen: de woonmobiliteit en het pendelverkeer (alternerende mobiliteit), al naargelang de bevolking verhuist om dichterbij zijn werkplaats te wonen of opteert voor het traject tussen woon- en werkplaats. Over het algemeen kan men stellen dat hoe lager het waarnemingsniveau, hoe groter de werknemersstromen en hoe kleiner de woonmobiliteit.

In 2000 stak 1,8 pct. van de in België woonachtige werknemers dagelijks of wekelijks de grens over om er te gaan werken. Dat cijfer is veruit het hoogste binnen Europa, waar het gemiddelde rond 0,4 pct. schommelt, en vormt deels de weergave van de aanwezigheid in België van verschillende internationale instellingen, die zich de jure buiten het nationale grondgebied bevinden vermits ze van het principe van de extraterritorialiteit genieten. Zo ligt het aantal in het buitenland werkende Belgen ongeveer 51.000 eenheden groter dan het aantal in het buitenland verblijvende werknemers die in België werken.

³¹ Hier wordt niet dieper ingegaan op die bekommernissen, die aansluiten bij het beleid dat valt onder de vierde actieprioriteit met betrekking tot investeringen in menselijk kapitaal.

Grafiek 21 - Uitgaande grensoverschrijdende werkenden in 2000

(aantal, in procenten van de nationale werkgelegenheid)

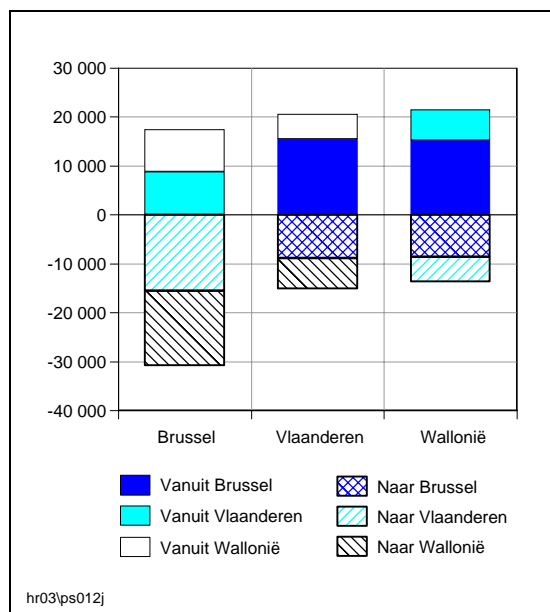


Bron: EC, Actieplan inzake vaardigheden en mobiliteit.

In 1999 waren in België slechts 60.000 personen betrokken bij interregionale verhuizingen. Die stromen zijn het resultaat van een 'exodus' van de Brusselse bevolking naar de andere twee gewesten, alsook van een lichte nettotoevloed van Vlamingen naar Wallonië. Deze resultaten kunnen verrassend lijken, daar het logisch zou zijn te denken dat men veeleer geneigd zou zijn om te migreren naar gebieden waar de werkgelegenheidsvooruitzichten gunstiger zijn. Het is echter onmiskenbaar dat verhuizingen niet enkel plaatsvinden om beroepsredenen. De taalbarrière en de vastgoedprijzen vormen overigens ernstige belemmeringen voor de woonmobiliteit naar regio's met gunstige werkgelegenheidsvooruitzichten. Dat geldt tevens voor het soms geringe verschil tussen de sociale uitkeringen en de lonen, vaak ontoereikend om de kosten van een verhuizing te dekken, althans toch voor de werknemers met een laag inkomen.

Grafiek 22 - Interregionale woonmobiliteit in 1999

(aantal verhuizingen)



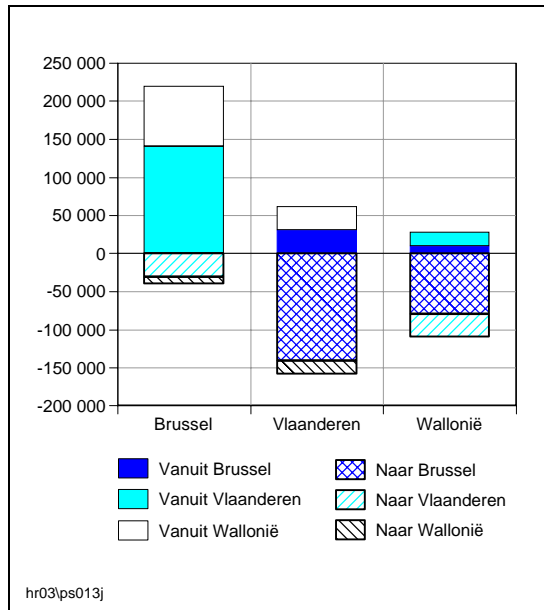
Bron: Eurostat, Newcronos.

Elke dag pendelen ongeveer 310.000 loontrekkenden uit de particuliere sector naar en van hun werk³². Slechts weinigen van hen steken de grens tussen Vlaanderen en Wallonië over. Daarentegen begeven heel wat Vlaamse én Waalse pendelaars zich elke dag naar Brussel. Wat de provincies betreft, zijn de bewegingen zeer uiteenlopend. Provincies met een vlotte verbinding naar Brussel hebben veel uitgaande pendelaars. Dat is uiteraard zo voor de twee Brabantse provincies (54 pct. in Waals-Brabant en 45 pct. in Vlaams-Brabant) die, in hun respectieve gewesten, relatief lage werkloosheidscijfers vertonen (respectievelijk 6,7 pct. en 2,9 pct.). In tegenstelling daarmee zijn de provincies Luik en Henegouwen voorbeelden van Waalse provincies waarvan de inwoners het minst mobiel zijn (respectievelijk 13 pct. en 28 pct. uitgaande pendelaars in 2000) en waar de hoogste werkloosheidscijfers genoteerd werden (11,1 pct. en 13,5 pct.). Die subregio's, evenals heel Wallonië en zelfs heel België zouden voordeel moeten trekken uit de verhoogde inspanningen op het gebied van arbeidsmobiliteit, die vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dichter bij elkaar zou brengen.

³² Aan dat cijfer moeten ook nog de zelfstandigen en de talrijke ambtenaren worden toegevoegd die in Brussel werken maar buiten de hoofdstad wonen.

Grafiek 23 - Interregionaal pendelverkeer in 2000

(aantal pendelaars)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling (via CRB).

Om de geografische mobiliteit van de werknemers binnen de EU te bevorderen, stellen de Europese autoriteiten voor dat tegen 2005 de werkzoekenden in de EU alle aan de nationale diensten voor arbeidsvoorziening van de Lidstaten doorgegeven werkaanbiedingen moeten kunnen raadplegen. Dat project zou moeten bijdragen tot het verminderen van de fricties die gedeeltelijk te wijten zijn aan de gebrekkige informatie die de arbeidsmarkt van de EU kenmerkt. Deze is, tengevolge van het nationale, zo niet regionale karakter van de openbare arbeidsdiensten, in segmenten verdeeld. België kampt met een dergelijk probleem: FOREM, BGDA, VDAB en DAA zijn bevoegd in hun respectieve regio's en, ook al maakt de koppeling van hun databanken in het kader van het EURES-netwerk (EUROpean Employment Services) vorderingen, blijft het voor een werkloze moeilijk om toegang te krijgen tot alle werkaanbiedingen die in een ander gewest van het land openbaar zijn gemaakt, tenzij door het consulteren van de vacatures op de websites van de vier Belgische openbare arbeidsdiensten.

3.4 De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen

3.4.1 Context

Tijdens de Europese top van Lissabon in maart 2000 werd de strategische doelstelling geformuleerd om van Europa een kenniseconomie te maken. Hierdoor werden scholing en opleiding meteen een van de belangrijkste bekommernissen van de Europese werkgelegenheidsstrategie; aan het onderwerp werd een horizontale doelstelling gewijd. De doelstelling zette de Lidstaten aan tot het uitwerken van globale en coherente strategieën voor scholing en levenslang leren. Alle onderwijssystemen, zowel de algemene initiële opleiding als de beroepsopleiding, maar ook de aanvullende opleidingen en de beroepsopleidingen voor volwassenen moesten gericht worden op het verbeteren van de vaardigheden, de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en het aanpassingsvermogen van jong en oud. De Lidstaten werden opgeroepen om nationale doelstellingen vast te leggen teneinde de investeringen in menselijk kapitaal te verhogen, de ondernemingen aan te zetten tot het verbeteren van de voortgezette opleiding van hun werknemers, alsook om de terzake geboekte vooruitgang regelmatig te evalueren.

Het levenslang leren vormde derhalve een rode draad doorheen de EWS, net als de strijd tegen de discriminatie tussen mannen en vrouwen, en dook aldus op in tal van richtsnoeren. Zo waren de richtsnoeren 4 en 5 specifiek gewijd aan de ontwikkeling van vaardigheden vereist in een kenniseconomie. De kwaliteit van de initiële opleiding in termen van gepaste vaardigheden werd er benadrukt evenals de nood aan het waarborgen van de toegankelijkheid van het internet en de multimedia voor scholen. Voor het overige werden de Lidstaten aangemoedigd tot het voeren van een beleid dat het aantal voortijdige schoolverlaters en het analfabetisme terugdringt. Analoog daaraan moest ook de toegang tot levenslang leren voor volwassenen (van 25 tot 65 jaar), ongeacht of zij werknemer, werkzoekende of inactief zijn, worden verbeterd. Tot slot nodigde het richtsnoer 15 de sociale partners uit tot het sluiten van overeenkomsten inzake levenslang leren, en in het bijzonder tot het scheppen van een omgeving waarin aan elke werknemer de kans wordt gegeven om vanaf 2003 te participeren in de kennismaatschappij.

Naast hogervermelde richtsnoeren werd het belang van opleiding ook benadrukt in het aan de langdurige en de jongerenwerkloosheid gewijde richtsnoer (waarin het recht op een nieuwe start onder meer wordt geboden in de vorm van een opleiding), in het richtsnoer rond het beleid inzake actief ouder worden (waarin de opleiding een bevoorrecht middel is om de vaardigheden van de oudere werknemers op peil te houden en hun aanpassingsvermogen te bevorderen), in het richtsnoer met betrekking tot de hervorming van de belastingstelsels (waarin de landen werden opgeroepen om prikkels te geven voor investeringen in menselijk kapitaal), in het richtsnoer gewijd aan de knelpunten, in dat betreffende de ontwikkeling van het ondernemerschap, enz.

3.4.2 Nieuwe formulering

Het nieuwe richtsnoer geeft de Lidstaten meer de vrije hand om te bepalen met welke middelen ze denken alle individuen de mogelijkheid te bieden om de vaardigheden te verwerven die binnen een kennismaatschappij gevraagd worden van moderne arbeidskrachten, alsook om de ontwikkeling van hun loopbaan mogelijk te maken. Zo wordt niet meer uitdrukkelijk de klemtoon gelegd op de invoering in de scholen en in de ondernemingen van een cultuur die gericht is op de communicatie- en informatietechnologieën, misschien gewoon omdat de vorige generatie doelstellingen op dat gebied verwezenlijkt diende te worden tegen 2003. De nood om de verschillen in scholing evenals de knelpunten aan te pakken, blijft daarentegen van kracht.

Het opleidingsniveau is een belangrijke determinant van arbeidsparticipatie (hoe hoger het scholingsniveau, hoe hoger de werkgelegenheidsgraad en hoe lager de werkloosheidsgraad) en van de kwaliteit van de banen (loopbaan- en loonvooruitzichten zijn gunstiger voor hogergeschoolden). Bijgevolg moedigen de Europese autoriteiten de Lidstaten aan om scholings- en opleidingsstrategieën uit te werken die de verhoging van de kwaliteit en de efficiëntie van de huidige systemen beogen en er in het bijzonder concreet op gericht zijn om **tegen 2010** te waarborgen dat

- **in de Europese Unie gemiddeld minstens 85 pct. van de personen van 22 jaar de hogere secundaire studies heeft voltooid;**
- **de participatiegraad van volwassenen tussen 25 en 64 jaar aan opleiding en scholing toeneemt tot gemiddeld 12,5 pct. in de Unie** (tegenover een gemiddeld niveau van 8,4 pct. in 2002).

Het beleid dient te streven naar een verhoging van de investeringen in menselijk kapitaal, in het bijzonder in de ondernemingen, vermits de opleiding van volwassenen een factor is van aanpassing, productiviteit, vernieuwing en concurrentiekracht. Zo worden de ondernemingen er expliciet toe aangespoord hun investeringen in de opleiding voor volwassenen te verhogen. Efficiëntere investeringen in menselijk kapitaal door de werkgevers en de werknemers moeten worden vergemakkelijkt.

3.4.3 De situatie in België

Het Gezamenlijk verslag vermeldt dat alle bevoegde overheden in België een gemeenschappelijke visie beginnen te ontwikkelen op het vlak van scholing en levenslang leren, maar betreurt dat er op regionaal niveau geen coherentie bestaat tussen de toegepaste strategieën. Alle Gemeenschappen en Gewesten hebben het levenslange leren ingevoerd als transversale doelstelling van hun actieplan op middellange termijn. Door middel van talrijke initiatieven wil men, in alle regio's, het aantal jongeren dat afhaakt op school verminderen, alternerende beroeps- en leeropleidingen revaloriseren, de lerarenopleiding hervormen en hun

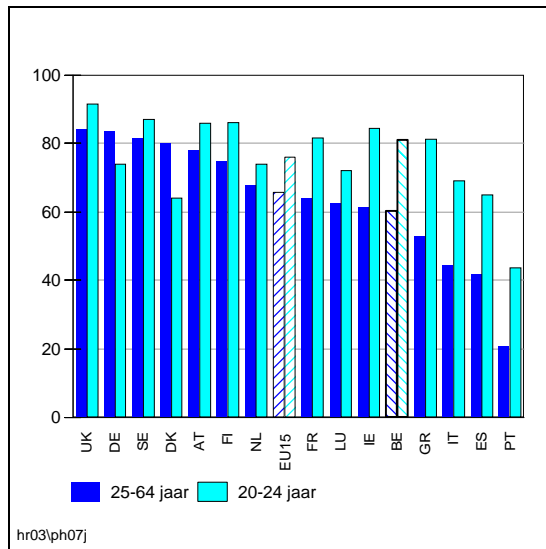
beroep herwaarderen. Het feit dat onderwijs zowel een gemeenschapsbevoegdheid (wat de initiële opleiding betreft) als een gewestelijke bevoegdheid (wat de beroepsopleiding en het volwassenenonderwijs betreft) is, is niet van dien aard dat het zal bijdragen tot het beeld van een uniek en coherent Belgisch onderwijslandschap. Het grote aantal maatregelen is op zich echter geen obstakel tot slagen, op voorwaarde dat elke entiteit toeziet op de interne coherentie van haar onderwijsbeleid. De doeltreffendheid van de doorgevoerde hervormingen zal wellicht pas op middellange of lange termijn kunnen worden gemeten, aangezien de maatregelen voor initiële opleidingen veel tijd vragen vooraleer ze kunnen worden ingevoerd, en nog veel meer tijd voor ze vruchten afwerpen.

Initiële opleiding

Het percentage personen van 25 tot 64 jaar (dat wil zeggen de personen die worden geacht hun initiële opleiding te hebben voltooid) en die houder zijn van een diploma secundair onderwijs, beliep in 2002 60,3 pct. in België, tegenover 65,7 pct. in de Unie. Het aandeel van de personen met ten hoogste een certificaat lager of lager secundair onderwijs blijft immers zeer belangrijk (40 pct. van het totaal in België, tegenover 34 pct. in de Unie), ook al is het relatieve aandeel van het aantal personen met een diploma hoger onderwijs eveneens groter (27,9 pct. in België, tegenover gemiddeld 20,8 pct. in de Unie). Ondanks deze laatste troef is het relatieve aandeel van de personen met een diploma secundair of hoger onderwijs in de bevolking van 25 tot 64 jaar in België lager dan in de Europese Unie, waar het opwaarts wordt beïnvloed door het uitermate hoge relatieve aandeel ervan - meer dan 80 pct. - in Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Grafiek 24 - Bevolking met tenminste een diploma hoger secundair onderwijs in 2002

(procenten van de overeenstemmende bevolking)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Hoewel het niet makkelijk is om efficiënt te werk te gaan bij het streven naar een wezenlijke verbetering op korte termijn van het scholingsniveau van de bevolking tussen 25 en 64 jaar, is het aan de andere kant opportuun te proberen om het aandeel afgestudeerden met een diploma hoger secundair onderwijs te verhogen bij de jongere bevolking, zoals de doelstelling inzake de initiële opleiding uit richtsnoer 4 het formuleert voor de 22-jarigen. De concentratie op een jongere bevolking maakt dat de Lidstaten een adequaat beleid kunnen voeren dat in een nabije toekomst vruchten zal afwerpen, aangezien de bevolking die in 2010 22 jaar oud zal zijn op dit moment nog grotendeels aan het studeren is.

In België had in 2002 81 pct. van de jongeren van 20 tot 24 jaar (de leeftijdscategorie die zich het dichtst bevindt bij die in de doelstelling, en waarvoor statistieken beschikbaar zijn) een diploma secundair onderwijs, terwijl dat percentage in 1995 slechts 78 pct. bedroeg. In de Europese Unie bedroeg die indicator in 2002 slechts 76 pct. Gegeven de recente evolutie lijkt de doelstelling van 85 pct. dan ook haalbaar voor België; voor de Europese Unie in haar geheel is de doelstelling echter heel wat ambitieuzer.

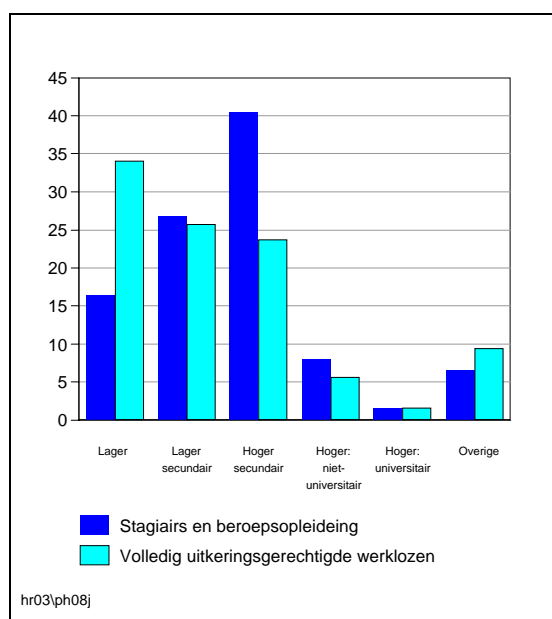
Toegang van volwassenen tot opleiding

De verhoging van het initiële scholingsniveau van de personen die toetreden tot de arbeidsmarkt is niet alleen van cruciaal belang voor het verbeteren van de kwaliteit van het arbeidsaanbod, maar ook voor het verhogen van het aanpassingsvermogen ervan. De mate waarin aan een opleiding wordt begonnen, stijgt immers met het scholingsniveau. Zo onderstreept de RVA in zijn

jaarverslag dat werklozen die zijn vrijgesteld van de inschrijving als werkzoekende omdat ze opnieuw aan een opleiding begonnen vaak het snelst een baan zullen vinden en het minst integratiemoeilijkheden hebben. Het betreft vooral jongeren die slechts gedurende een korte tijd werkloos zijn en die reeds een voldoende initiële scholing (op zijn minst een diploma hoger secundair onderwijs) genoten.

Grafiek 25 - Scholingsniveau van de stagiairs in beroepsopleiding en van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen in februari 2002

(procenten van het totaal)



Bron: RVA, jaarverslag.

In België vertegenwoordigde het aantal personen (werknemers, werkzoekenden en inactieven) dat in 2002 deelnam aan een opleiding 6,5 pct. van de bevolking tussen 25 en 64 jaar. Dat percentage, dat sinds 1995 - jaar waarin het slechts 2,8 pct. bedroeg - sterk is gestegen, kende recentelijk evenwel een daling, vermits het in 2001 nog 7,3 pct. beliep. Die teruggang kan ongetwijfeld voor een deel worden verklaard door het conjunctuurklimaat. Oorzaak van die ontwikkeling is immers de daling van het aantal door werknemers gevolgde opleidingen. De participatiegraad aan opleiding van werknemers zakte van 8,8 pct. in 2001 tot 7,4 pct. in 2002. In tegenstelling daarmee bleef het percentage werkzoekenden dat een opleiding heeft gevolgd, sterk toenemen, tot 9,5 pct. (verhoudingsgewijs waren zij dus groter in aantal dan de werknemers), terwijl het percentage van de inactieven in opleiding zich stabiliseerde rond 4 pct.

Tabel 12 - Participatiegraad aan opleiding van de bevolking tussen 25 en 64 jaar in België

(in procenten van de overeenstemmende bevolking tussen 25 en 64 jaar)

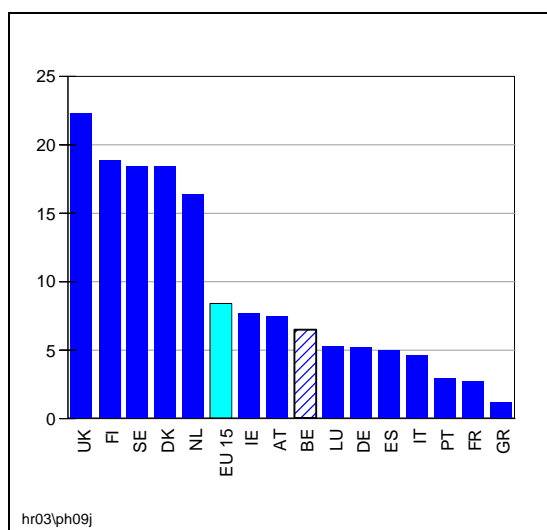
	1995	2001	2002	Variatie tussen 1995 en 2002 (procentpunten)
Werknemers	3,0	8,8	7,4	4,4
Werkzoekenden	3,9	7,4	9,5	5,6
Inactieven	2,4	3,9	4,1	1,7
Totaal	2,8	7,3	6,5	3,7

Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

In de Europese Unie is de participatiegraad aan opleiding stabiel gebleven tussen 2001 en 2002, en beliep 8,4 pct. Die ontwikkeling verbergt echter verschillende evoluties: in zes van de vijftien Lidstaten liep de participatiegraad terug, terwijl hij zich in acht landen stabiliseerde of slechts licht toenam. Enkel Ierland kon zich onderscheiden door een belangrijke vooruitgang. België bevindt zich in het Europese peloton onder het gemiddelde (in 2002 is het verschil nog toegenomen), en ligt vooral ver achter op de kopgroep die bestaat uit de Scandinavische landen, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, waar dat percentage ruim boven 15 pct. ligt.

Grafiek 26 - Participatiegraad aan opleiding van de bevolking tussen 25 en 64 jaar in 2002

(procenten)



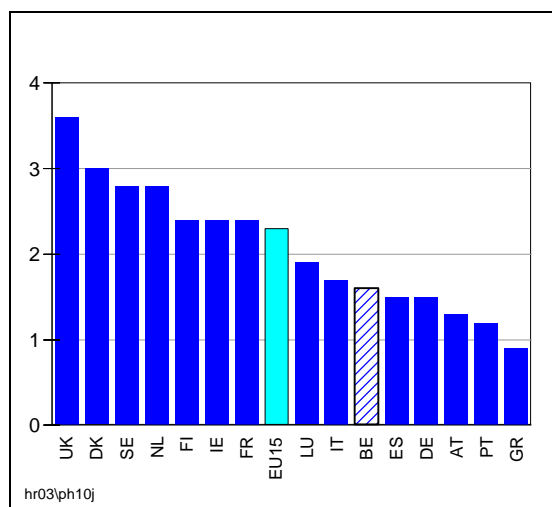
Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De Europese doelstelling om de opleidingsparticipatiegraad tegen 2010 tot 12,5 pct. te verhogen, vereist dan ook een aanzienlijke inspanning van de Belgische overheden en de mobilisatie van alle actoren. De overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening zullen opleidingen moeten uitwerken bestemd voor werklozen en inactieven die willen werken, maar ook de werkgevers hebben een belangrijke rol te spelen.

De Europese overheden vragen inderdaad dat de investeringen in menselijk kapitaal zouden worden opgevoerd, met name in de ondernemingen. In de Unie hebben de ondernemingen³³ in 1999 gemiddeld 2,3 pct. van hun personeelskosten gewijd aan de opleiding van de werknemers. In België beliep dit percentage 1,6 pct. Dit weinig vleiende resultaat gaat echter gepaard met een iets hogere toegang van de werknemers tot opleiding dan gemiddeld in de EU (41 pct. tegenover 40 pct.), hetgeen wijst op een wijdverbreide opleidingsaanpak die een gering opleidingsvolume (in kosten en uren) combineert met een groot aantal begunstigen. De toegang van de werknemers tot opleiding is trouwens zeer ongelijkmatig verdeeld over de diverse bedrijfstakken, en neemt toe naarmate de onderneming groter is.

Grafiek 27 - Financieel budget van de ondernemingen voor de opleiding van hun werknemers in 1999

(opleidingskosten uitgedrukt in procenten van de personeelskosten)



Bron: Eurostat, CVTS 2.

Overigens blijkt uit de eind september 2002 beschikbare sociale balansen met betrekking tot het jaar 2001 dat alle indicatoren met betrekking tot de opleidingen in de ondernemingen tussen 2000 en 2001 zijn achteruitgegaan. Zo is met name de financiële opleidingsinspanning bij deze bedrijfspopulatie gedaald van 1,48 pct. van de personeelskosten in 2001 naar 1,35 pct. in 2002. De in het centrale akkoord van december 1998 bepaalde doelstelling om tegen 2004 1,9 pct. van

³³ Ondernemingen met minstens 10 werknemers actief in de bedrijfstakken C tot K en O van de NACE-nomenclatuur.

de personeelskosten te besteden aan het opleidingsbudget, lijkt bijgevolg niet haalbaar als er niet snel een meer bewust beleid wordt gevoerd.

Tabel 13 - Opleiding in de ondernemingen onderworpen aan de indiening van een sociale balans

	1997	1998	1999	2000	2000 (beperkte populatie) ¹	2001
Opleidende ondernemingen, in pct. van het totaal van de ondernemingen die een sociale balans hebben ingediend	6,7	7,5	7,9	7,6	13,9	13,2
Opleidingskosten						
In pct. van de personeelskosten	1,2	1,3	1,3	1,4	1,48	1,35
Gemiddelde per begunstigde, in euro's						
Totaal	1.454,1	1.455,7	1.372,5	1.505,2	1.430,6	1.369,3
Mannen	1.682,7	1.660,8	1.576,1	1.720,8	1.641,8	1.579,0
Vrouwen	1.064,3	1.107,0	1.029,6	1.118,2	1.055,5	1.032,3
Ratio vrouwen/mannen	0,6	0,6	0,6	0,6	0,64	0,65
Aantal werknemers in opleiding, in pct. van het personeelsbestand						
Totaal	29,6	33,4	35,0	35,1	41,4	40,9
Mannen	29,3	33,4	35,2	35,7	41,7	40,0
Vrouwen	30,2	33,3	34,6	34,1	40,9	42,3
Ratio vrouwen/mannen	1,0	1,0	0,9	0,9	0,98	1,06
Opleidingsuren						
In pct. van het totale aantal gewerkte uren	0,6	0,7	0,7	0,8	0,94	0,88
Gemiddelde per begunstigde, in aantal uren						
Totaal	34,0	32,9	31,1	35,2	33,2	31,0
Mannen	38,7	37,5	35,2	40,3	37,4	34,9
Vrouwen	25,8	25,2	24,2	26,2	25,6	24,7
Ratio vrouwen/mannen	0,6	0,6	0,6	0,6	0,68	0,71

Bron: NBB, sociale balansen.

¹ In september 2002 beschikbare sociale balansen; deze betreffen niet de gehele populatie.

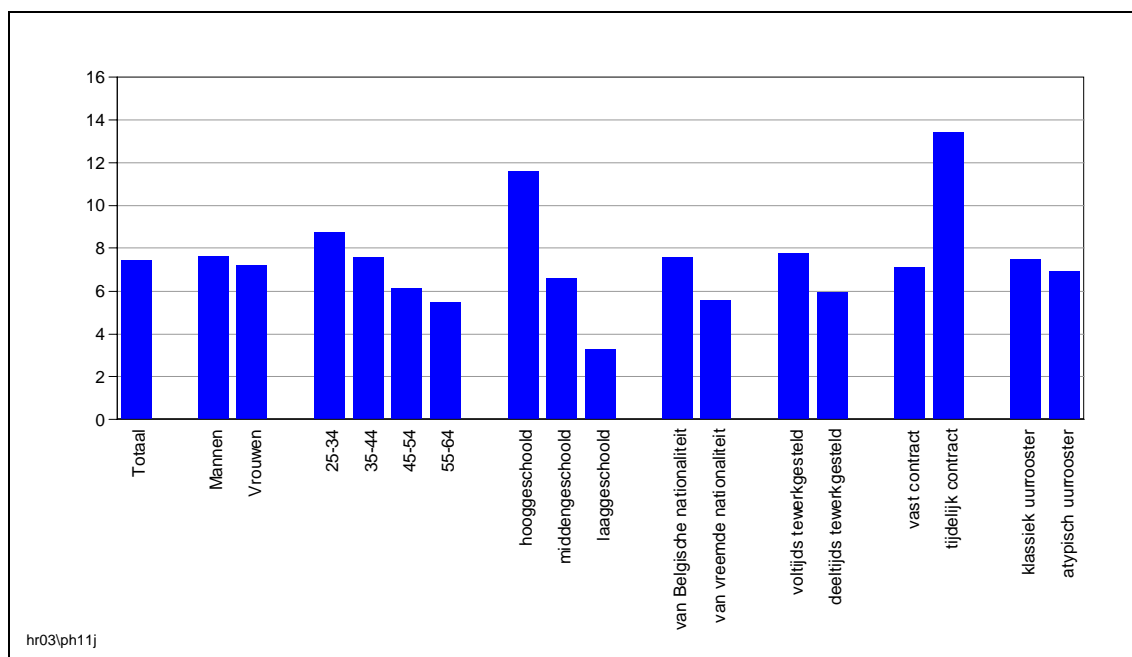
Overigens zou de grotere toegang tot opleiding idealiter gepaard moeten gaan met een hersteld evenwicht van de inspanningen ten gunste van risicopersonen. In tegenstelling tot wat men had kunnen vrezen, hebben vrouwen niet minder toegang tot opleiding dan mannen, ondanks hun oververtegenwoordiging in deeltijdse en tijdelijke banen. De werknemers met een tijdelijke baan hebben verrassend genoeg een betere toegang tot opleiding (13,4 pct.) dan de permanente werknemers (7,1 pct.). Dat valt wellicht te verklaren door het feit dat de werkgevers eerst overeenkomsten van bepaalde duur of interimcontracten afsluiten, vooraleer de arbeidsrelatie wordt geformaliseerd door middel van een overeenkomst van onbepaalde duur. Die bufferperiode

wordt dan gebruikt om de opleiding van de nieuwkomers bij te schaven volgens de behoeften van de onderneming. Bij atypische werkroosters, net als bij deeltijds werk, is het daarentegen ongetwijfeld moeilijker om werk en opleiding met elkaar te verzoenen. Het percentage deeltijds werkenden die toegang hebben tot opleiding belooft - in overeenstemming met die intuïtie - 6 pct., tegenover 7,8 pct. voor de voltijdse werknemers. Werknemers met een buitenlandse nationaliteit hebben ook minder toegang tot opleiding dan de Belgische werknemers, wat zijn oorsprong kan vinden in discriminatie of in een lager initieel scholingsniveau.

De ongelijkheden zijn niettemin vooral afhankelijk van de leeftijd en het scholingsniveau. De participatiegraad aan opleiding daalt met de leeftijd, gaande van 8,8 pct. voor de 25- tot 34-jarigen tot 5,5 pct. voor de leeftijdscategorie tussen 55 en 64 jaar. Hoewel hun ervaring een onbetwistbare troef is, moeten de oudere werknemers net als de anderen, en misschien zelfs meer dan de anderen, hun kwalificaties bijwerken en zouden ze meer toegang tot opleiding moeten hebben om hun aanpassingsvermogen te verbeteren. Zij worden immers vaak het eerst getroffen in geval van herstructurering. Ook voor laaggeschoolden brengt toegang tot opleiding het vooruitzicht op betere financiële en materiële arbeidsvoorwaarden met zich mee en kunnen ze op een meer serene manier een mogelijke overstap naar een andere functie of een ander bedrijf tegemoet zien in geval van herstructurering. Nochtans worden die werknemers, zoals in de vorige actieprioriteit al werd benadrukt, op het vlak van toegang tot opleiding benadeeld ten opzichte van de hoger opgeleiden, aangezien in 2002 slechts 3,3 pct. van hen toegang had tot een opleiding, tegenover 11,6 pct. van de hooggeschoolden.

Grafiek 28 - Participatiegraad aan opleiding van werknemers naar hun intrinsieke karakteristieken in België in 2002

(aantal deelnemers aan een opleiding, in procenten van het totale personeelsbestand)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

3.5 Vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden

3.5.1 Context

In de richtsnoeren van 1998 is er, als dusdanig, geen sprake van het verhogen van het arbeidsaanbod of de arbeidsmarktparticipatie van de ouderen. Wel werden een aantal ermee in verband staande elementen vermeld, zoals de fiscale druk op arbeid en de reïntegratie van diegenen die terugkeren naar de arbeidsmarkt. De nadruk werd meer gelegd op de vraag naar arbeid, zoals het creëren van arbeidsplaatsen in branches met hoog potentieel, door het opstarten van nieuwe activiteiten te vergemakkelijken.

Het idee om, naast de werklozen, ook de inactieven aan te zetten om werk te zoeken, evenals om de ouderen actief te houden, komt het eerst voor in de richtsnoeren van 1999, in een nieuw richtsnoer binnen de eerste pijler inzake de verbetering van de inzetbaarheid. Dit aspect wordt overgenomen in de richtsnoeren van 2000.

In de richtsnoeren voor 2001 werd de op de buitengewone top van Lissabon (maart 2000) bepaalde doelstelling van volledige werkgelegenheid opgenomen. De eerste horizontale doelstelling vermeldt dat aan iedereen die bereid is betaald werk te verrichten de passende prikkels gegeven moeten worden en dat de kansen op werk vergroot moeten worden. Het actief ouder worden wordt een afzonderlijk richtsnoer binnen de eerste pijler. Voor het eerst worden niet alleen positieve maatregelen (flexibele werkregelingen, opleiding) aanbevolen, maar ook de herziening van belasting- en socialezekerheidsstelsels "om het aantal belemmeringen te verminderen en het aantrekkelijker te maken voor oudere werknemers om te blijven deelnemen aan de arbeidsmarkt". De noodzaak aan prikkels om inactieven aan te zetten tot het zoeken van werk verschoof naar het tweede richtsnoer.

Op de top van Stockholm van maart 2001 werd beslist om, als aanvulling bij de in Lissabon vastgelegde doelstellingen voor de totale en de vrouwelijke werkgelegenheidsgraden, een gekwantificeerde doelstelling te bepalen voor de ouderen. Meer bepaald dient, gemiddeld in de EU, tegen 2010 50 pct. van de 55-64-jarigen aan het werk te zijn. Dit objectief wordt in de richtsnoeren voor 2002 toegevoegd aan de eerste horizontale doelstelling van volledige werkgelegenheid.

Op de top van Barcelona van maart 2002 werd bovendien de doelstelling vastgelegd om de pensioenleeftijd te verhogen: tegen 2010 zou de gemiddelde effectieve leeftijd waarop de arbeidsmarkt wordt verlaten in de EU met 5 jaar moeten worden opgetrokken.

3.5.2 De nieuwe formulering

De nieuwe strategie legt de nadruk op de noodzaak het arbeidsaanbod te vergroten, teneinde de economische groei en de werkgelegenheid te ondersteunen. De eerder aangehaalde verwachte demografische ontwikkelingen zijn van dien aard dat de bekommernis om een voldoende groot arbeidsaanbod inderdaad aan belang wint. Hierbij dient, zoals aangegeven in richtsnoer 3, rekening te worden gehouden met de arbeidsmobiliteit.

De richtsnoeren opperen drie manieren om het arbeidsaanbod op te schroeven. Vooreerst is er de eerder algemene aanbeveling de mogelijkheden van alle bevolkingsgroepen aan te spreken. Een tweede aspect betreft meer specifiek de ouderen, of het actief ouder worden. Ten slotte wordt melding gemaakt van de mogelijkheid om het arbeidsaanbod aan te vullen met immigranten.

In de strategie wordt ervoor gepleit om het potentieel van alle bevolkingsgroepen te gebruiken. Een globale aanpak, waarin aspecten als de beschikbaarheid en de aantrekkelijkheid van banen (cf. overkoepelende doelstelling 2 inzake de kwaliteit van het werk), het lonend maken van werk (cf. richtsnoer 8), het verhogen van kennis en vaardigheden (cf. richtsnoer 4), en het voorzien van adequate ondersteunende maatregelen aan bod komen, is daartoe noodzakelijk.

De Europese werkgelegenheidsstrategie vermeldt dat het 'actief ouder worden' op twee manieren kan gepromoot worden. Enerzijds dienen de arbeidsomstandigheden het aan het werk blijven aan te moedigen, zoals door middel van blijvende toegang tot beroepsopleidingen, het erkennen van het belang van gezondheid en veiligheid op het werk en het creëren van flexibele vormen van arbeidsorganisatie (cf. richtsnoer 3). Anderzijds moeten prikkels die aanzetten tot een vroegtijdige uitstap weggenomen worden, door de hervorming van vervroegde uittredingssystemen, door ervoor te zorgen dat het lonend is om actief te blijven op de arbeidsmarkt en duur om inactief te worden en door werkgevers aan te moedigen ouderen in dienst te nemen.

Dat aspect is zeker van groot belang voor België, vermits de werkgelegenheidsgraad voor de 55-plussers er, zoals vermeld, het laagst ligt van alle EU-Lidstaten. Net als voorgaande jaren maakt de aandacht voor het langer aan het werk houden van de ouderen dan ook deel uit van de landenspecifieke aanbevelingen voor België.

De Europese strategie bevat, naast de Stockholmdoelstelling van een werkgelegenheidsgraad van 50 pct. voor de 55-64-jarigen in 2010, nog een tweede concrete doelstelling in dat verband. Tegen 2010 zou de gemiddelde effectieve leeftijd waarop met werken wordt gestopt voor de EU als geheel met 5 jaar moeten worden verhoogd, tot een gemiddelde van 65 jaar. Nationale

doelstellingen terzake moeten consistent zijn met het op EU-niveau bepaalde doel en rekening houden met bijzondere nationale omstandigheden.

In voorkomend geval kan ook immigratie helpen het arbeidsaanbod te verhogen.

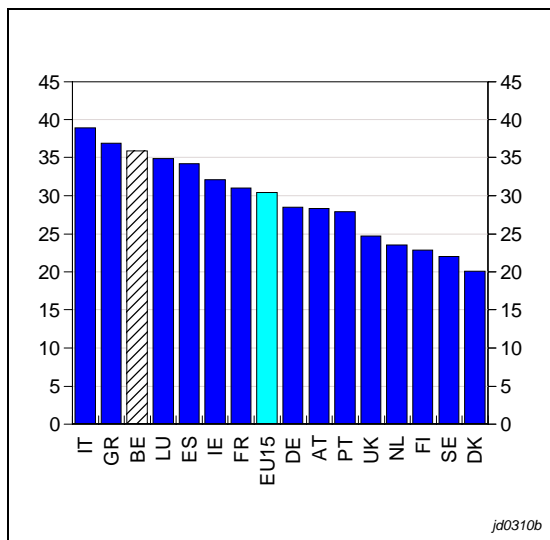
3.5.3 De situatie in België

Verhoging van de arbeidsmarktparticipatie

Een verhoging van het arbeidsaanbod kan in eerste instantie gezocht worden in een grotere participatie van de bevolking op arbeidsleeftijd. Het verslag van de Hoge Raad van 2002 focuste al op de niet-actieve personen op arbeidsleeftijd, dat zijn diegenen die niet beroepsactief zijn en ook niet aan de definitie van het IAB beantwoorden om als werkzoekend te worden bestempeld. In 2002 beliep hun aandeel in België ongeveer 36 pct. van de 15-64-jarigen. Hiermee laat België de op twee na hoogste inactiviteitsgraad optekenen; enkel in Italië en Griekenland is een nog groter deel van de bevolking op arbeidsleeftijd inactief. Het EU-gemiddelde terzake lag in 2002 op ongeveer 30 pct.; de Scandinavische landen kennen de laagste inactiviteitsgraden. Binnen België ligt het aandeel van de inactieven relatief het laagst in Vlaanderen: zij vertegenwoordigden er in 2002 ongeveer 34 pct. van de 15-64-jarigen; in Brussel en Wallonië beliep die ratio respectievelijk 38 en 39 pct.

Grafiek 29 - Inactiviteitsgraden in de Europese Unie in 2002

(aantal inactieven, in procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De inactieve populatie kan nogmaals opgesplitst worden in de personen die zich wel³⁴ en diegenen die zich niet op de arbeidsmarkt wensen in te schakelen. Binnen de inactieven is die laatste groep veruit de grootste. Terwijl hij in 2000 gemiddeld in de EU ongeveer 27 pct. van de 15-64-jarigen uitmaakte, was zijn aandeel bijzonder groot in België: ongeveer één derde van alle personen tussen 15 en 64 jaar was in dat jaar volledig van de arbeidsmarkt afgesneden. Ondanks de uiteenlopende situatie op de respectievelijke arbeidsmarkten was dat cijfer vrij vergelijkbaar voor de verschillende gewesten, en zelfs iets groter in Vlaanderen. Dat impliceert meteen dat het probleem van een onvoldoende arbeidsaanbod zich in het bijzonder stelt voor België: zelfs indien alle personen die wensen te werken aan een baan geholpen zouden kunnen worden, wat - gegeven de fricties en mismatches op de arbeidsmarkt - zeer onrealistisch mag genoemd worden, dan nog zou België niet de Europese doelstelling van een werkgelegenheidsgraad van 70 pct. bereiken. Hetzelfde geldt voor de gewesten: zo kan Vlaanderen tegen 2010 onmogelijk een werkgelegenheidsgraad van 70 pct. bereiken indien ongeveer 35 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd niet beroepsactief wil zijn.

Tabel 14 - Inactiviteitsgraad in België in 2000

(procenten van de bevolking op arbeidsleeftijd)

	België	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	EU 15
Inactiviteitsgraad	34,8	33,4	37,1	35,5	31,1
- arbeidsreserve in strikte zin	1,9	1,4	2,2	3,3	4,4
- inactieven die niet wensen te werken	32,9	32,0	34,9	32,2	26,7

Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De Europese aanbeveling om het arbeidsaanbod te verhogen, lijkt dan ook bijzonder van tel voor België.

Actief ouder worden

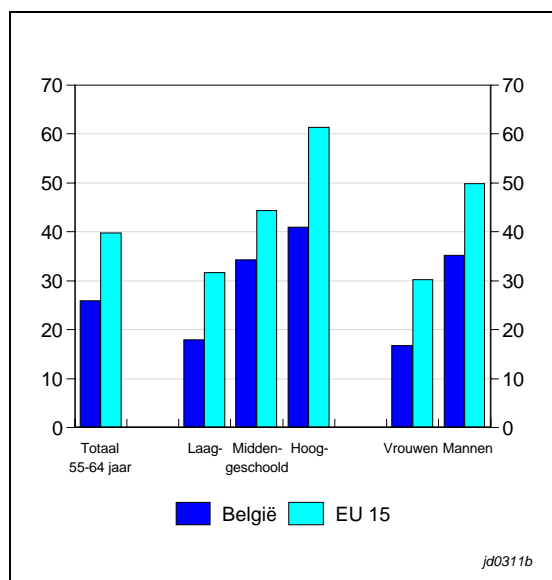
Zoals reeds bij de eerste overkoepelende doelstelling werd besproken, valt de werkgelegenheid van ouderen in België bijzonder laag uit. In België was in 2002 minder dan 26 pct. van de 55-64-jarigen aan het werk, dat is de kleinste werkgelegenheidsgraad voor ouderen van alle EU-Lidstaten. Gemiddeld lag dat cijfer in de EU op bijna 40 pct. Die ratio vertoont niettemin een duidelijk stijgende tendens: sinds 1996 is de werkgelegenheidsgraad voor de 55-64-jarigen in België jaar na jaar toegenomen. De over de periode 1996-2002 opgetekende stijging, met 2,5 procentpunten, valt echter kleiner uit dan die voor het gemiddelde van de EU, waar ze ruim

³⁴ De personen in die arbeidsreserve in strikte zin zijn ofwel enkel passief op zoek naar een baan, ofwel wensen ze te werken zonder er echt naar op zoek te zijn, waardoor ze - in de beide gevallen - niet beantwoorden aan de IAB-definitie van een werkzoekende.

4 procentpunten beliep. Het verschil tussen België en het EU-gemiddelde is dan ook, ondanks de stijging in België, nog toegenomen.

Grafiek 30 - Werkgelegenheidsgraden voor 55-64-jarigen in België en in de EU in 2002

(aantal werkenden, in procenten van de overeenstemmende bevolking)



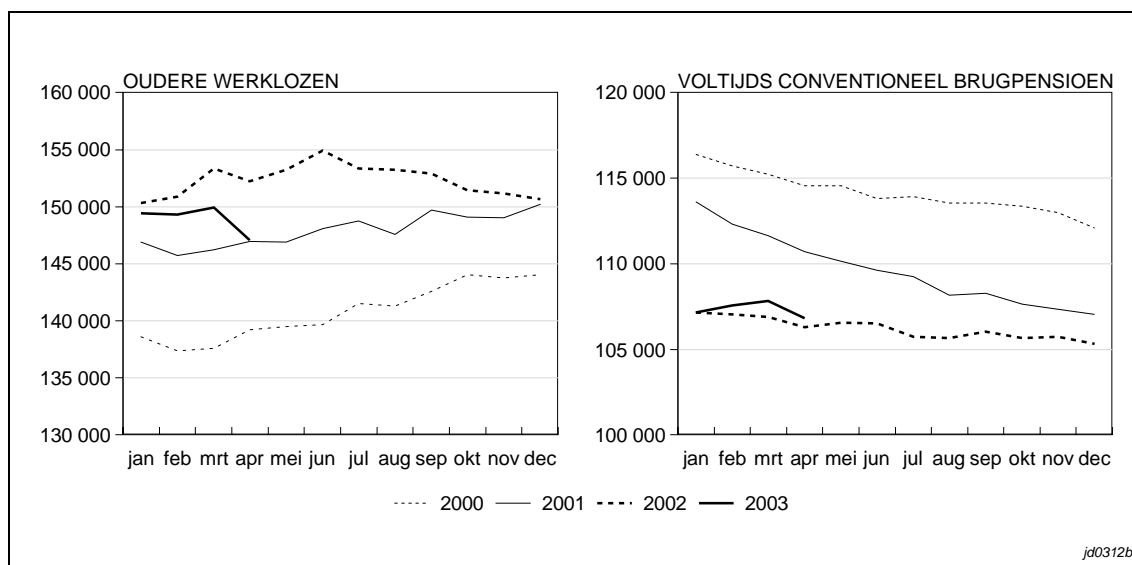
Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De lage werkgelegenheidsgraad voor de ouderen in België is een veralgemeend fenomeen: ongeacht het geslacht of het scholingsniveau liggen de Belgische werkgelegenheidsgraden voor ouderen onder het Europese gemiddelde. Die situatie vindt haar oorsprong voor een deel in sinds lang gehanteerde regelingen als het brugpensioen of het statuut van de oudere werkloze. Tevens ligt de wettelijke pensioenleeftijd voor bepaalde beroepen, waaronder militairen en rijkswachters, lager dan 65 jaar.

De laatste jaren groeit echter het bewustzijn dat een dergelijk massaal aan de kant schuiven van een belangrijk - en relatief groter wordend - deel van het potentiële arbeidsaanbod moeilijk houdbaar is voor de economie en de maatschappij in het algemeen. Ook voor het bedrijfsleven is een dergelijke situatie niet optimaal vermits met de oudere werknemers vaak immers veel ervaring verdwijnt. Niettemin wordt het in periodes van minder gunstige conjunctuur toch nog vaak gehanteerd, zoals in 2003 opnieuw werd aangetoond door de stijging van het aantal bruggepensioneerden.

Grafiek 31 - Oudere werklozen en bruggepensioneerden in België

(personen)

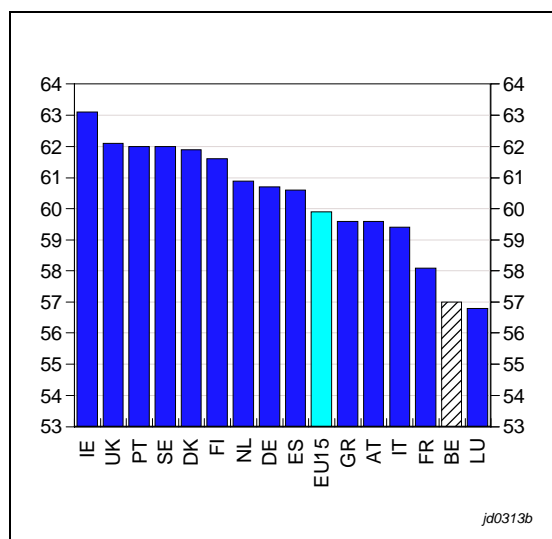


Bron: RVA.

De reeds vermelde geringe arbeidsparticipatie van ouderen zorgt ervoor dat de effectieve leeftijd waarop werkenden de arbeidsmarkt verlaten in België, in Europese context, zeer laag ligt. In 2001 (meest recente gegevens) verlieten werkenden de arbeidsmarkt in België gemiddeld op 57 jaar, dat is 8 jaar onder de beoogde 65 jaar op Europees niveau. Overigens lag die leeftijd in dat jaar in geen enkele lidstaat boven 65 jaar; Ierland sloot er, met iets meer dan 63 jaar, het dichtst bij aan. De Belgische mannen verlieten de arbeidsmarkt gemiddeld op 58 jaar, de vrouwen op 56 jaar.

Grafiek 32 - Gemiddelde effectieve leeftijd waarop de arbeidsmarkt werd verlaten in 2001¹

(jaren)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

¹ Gemiddelde van de leeftijden waarop de arbeidsmarkt werd verlaten, gewogen met de probabiliteit ervan.

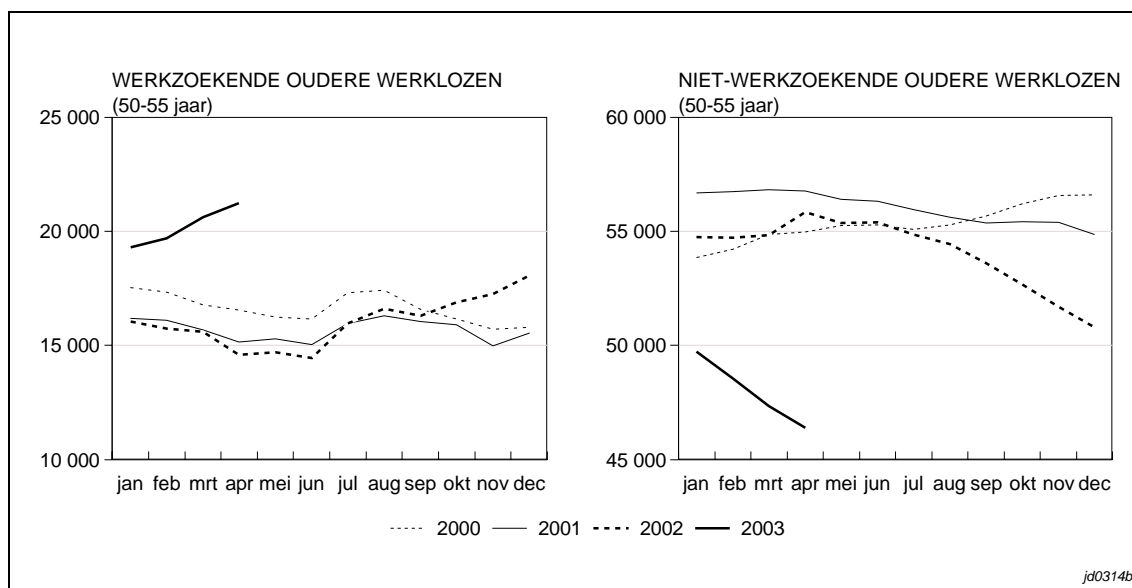
Het Belgische arbeidsmarktbeleid werd de laatste jaren volgens de in de strategie vermelde sporen aangepast. Zo werd het aan het werk blijven van de ouderen aangemoedigd door de lancering van een aantal flexibele werkregelingen, waaronder het halftijds brugpensioen, de tijdskredietregel en de landingsbanen.

Anderzijds werden een aantal maatregelen getroffen om de uitstroom enigszins terug te dringen. Werkgevers worden gestimuleerd om ouderen aan te werven of aan het werk te houden, door middel van de verplichting om een outplacementbegeleiding te voorzien bij het ontslag van een werknemer vanaf een leeftijd van 45 jaar en via kortingen op de werkgeversbijdragen. Ook in de vanaf 2004 voorziene plannen voor steun bij indienstneming zijn de ouderen nog steeds als specifieke doelgroep opgenomen.

Om de werkhervatting door werkzoekenden ouder dan vijftig aan te moedigen, kunnen zij sinds 1 juli 2002 een maandelijkse werkhervattingstoelage genieten zodra zij opnieuw aan de slag gaan in loondienst. De tegemoetkoming bedraagt 159,18 euro per maand en wordt toegekend voor een (hernieuwbare) periode van twaalf maanden. Ze is cumuleerbaar met een geactiveerde werkloosheidsuitkering (in het kader van de programma's voor beroepsovergang of van het Activa-plan) of met een tijdelijke werkloosheidsuitkering. Ze is daarentegen niet verenigbaar met een brugpensioenuitkering of met een uitkering in het kader van het tijdskrediet.

Grafiek 33 - Oudere werklozen van 50-55 jaar in België

(personen)



Bron: RVA.

Tevens wordt de pensioenleeftijd voor vrouwen, tegen 2009, geleidelijk verhoogd tot 65 jaar zoals voor de mannen, en werd de minimumleeftijd voor de oudere niet-werkende werklozen vanaf juli 2002 opgetrokken tot 56 jaar, in afwachting dat die leeftijd geleidelijk op 58 jaar wordt gebracht in 2004. De meest recente gegevens betreffende de werklozen tussen 50 en 55 jaar wijzen inderdaad op een verschuiving van de niet-werkzoekende naar de werkzoekende oudere werklozen. Doch de uiteindelijke bedoeling moet zijn hen werk te verschaffen, en het blijft de vraag of, enerzijds, de voorziene kortingen bij hun aanwerving volstaan voor de werkgevers en, anderzijds, of de minder strikte verplichting om een baan te aanvaarden³⁵ er in de praktijk niet toe leidt dat zij in de lange-termijnwerkloosheid terechtkomen.

Ondanks de reeds geleverde inspanningen ten behoeve van de ouderen, maakt het 'actief ouder worden' niettemin opnieuw deel uit van de landenspecifieke aanbevelingen voor België. Meer bepaald dient een totaalstrategie te worden ontwikkeld om de werkgelegenheidsgraad van ouderen te verhogen, gebaseerd op geschikte doelstellingen. Tevens moeten verdere preventieve maatregelen genomen, en prikkels weggenomen worden die aanzetten tot een voortijdige uitstroom van werkenden.

Het gemiddeld met 5 jaar optrekken van de leeftijd waarop de arbeidsmarkt wordt verlaten, zal niet eenvoudig zijn. Een belangrijke rol lijkt hierbij weggelegd voor de sociale partners,

bijvoorbeeld door in de sociale akkoorden een hogere toetredingsleeftijd van conventionele brugpensioenen op te nemen, naar het voorbeeld van het sectorakkoord van het paritair comité nr. 218.

Immigratie

De mogelijkheid het arbeidsaanbod te verhogen door immigranten aan te trekken van buiten de EU is controversieel. Reeds in mei 2001 werd door de Hoge Raad een advies aan die problematiek gewijd, waarin de verschillende aspecten ervan, die veel ruimer zijn dan enkel met betrekking tot de arbeidsmarkt, aan bod komen.

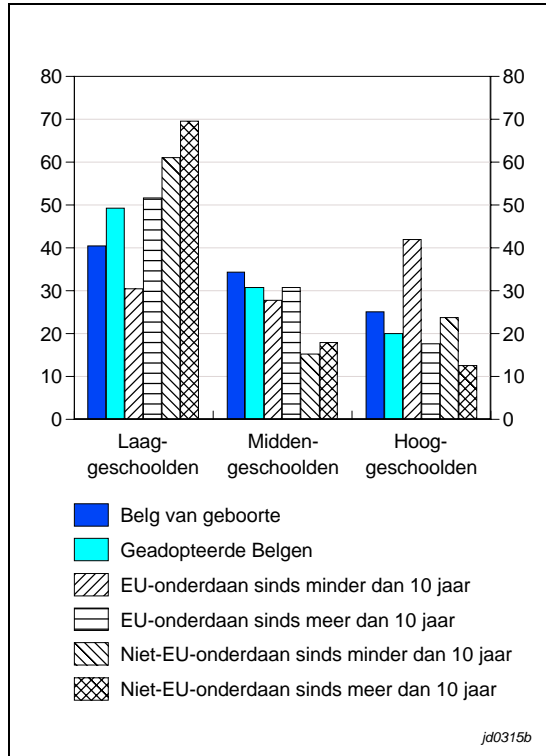
Zoals meer gedetailleerd zal worden aangehaald in de zevende prioriteit inzake de discriminatie, is de huidige arbeidsmarktpositie van personen zonder een EU-paspoort niet bepaald rooskleurig te noemen. Hun werkgelegenheidsgraad ligt beduidend onder die van de Belgen of van de overige EU-burgers, en dat ongeacht het geslacht of het scholingsniveau. Deels kan dat verklaard worden door het feit dat niet-Belgen, vooral die afkomstig van buiten de EU, gemiddeld lager geschoold zijn. Volgens de arbeidskrachtentelling vergroot dat verschil nog indien ze reeds minstens 10 jaar in België woonachtig zijn. Niettemin, het feit dat het aandeel van de hooggeschoolden binnen de recent van buiten de EU in België geïmmigreerden vrijwel even hoog ligt als voor de Belgen, kan verantwoorden immigratie aan te wenden als middel om het kwalitatieve arbeidsaanbod uit te breiden³⁶.

³⁵ De werkloosheidsreglementering bevat voor de oudere werklozen een groter aantal en minder strikte redenen om een aangeboden job te mogen weigeren zonder het recht op uitkering te verliezen.

³⁶ Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat de nakende toetreding van landen uit Centraal- en Oost-Europa tot de EU, gezien hun lagere gemiddelde levensstandaard, gezien het principe van het vrije verkeer van personen hoogstwaarschijnlijk aanleiding zal geven tot immigratie uit die landen.

Grafiek 34 - Uitsplitsing van de bevolking van 15 tot 64 jaar naar nationaliteit, verblijfsduur en scholingsniveau in 2002

(procenten van het totaal)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De situatie is nog gunstiger indien enkel die immigranten toegelaten zouden worden die effectief over de vereiste vaardigheden beschikken om bepaalde kraptes op de arbeidsmarkt op korte termijn op te vullen. In dat geval betreft het immers een gering aantal personen, die zeker werk zullen hebben, waarbij de voorziene korte periode van verblijf minder problemen van integratie stelt. Het in de zevende prioriteit aangehaalde probleem van discriminatie lijkt op die specifieke groep van immigranten dan ook niet direct van toepassing. Binnen de EU bestaat tot op heden echter nog geen overeenstemming over het principe en de eventuele modaliteiten van het toelaten van een dergelijke immigratie.

3.6 Gendergelijkheid

3.6.1 Context

De bestrijding van de discriminatie tussen mannen en vrouwen was al opgenomen in de eerste in december 1997 goedgekeurde richtsnoeren, en dit binnen de vierde pijler "Versterking van het gelijke-kansenbeleid" van de Europese strategie van Luxemburg. Aanvankelijk kwam het er voor de Lidstaten vooral op aan om de werkloosheidsgraadverschillen tussen mannen en vrouwen te verkleinen door de werkgelegenheid van vrouwen actief te ondersteunen en door de onder- of oververtegenwoordiging van vrouwen in bepaalde bedrijfstakken en beroepen te verminderen. De Europese Commissie onderstreepte overigens de nood aan een harmonieuzere verzoening van het beroeps- en het gezinsleven. Hoewel die bekommernis betrekking heeft op zowel mannen als vrouwen, zijn het vooral die laatsten die het door hun speciale rol binnen het gezin het vaakst het moeilijkst hebben om die twee aspecten met elkaar te verzoenen. Bovendien zou ook bijzondere aandacht moeten worden besteed aan personen die na een langdurige afwezigheid opnieuw tot de arbeidsmarkt toetreden, wat ook grotendeels vrouwen betreft.

Vanaf het daaropvolgende jaar, in de richtsnoeren voor 1999, trok de bijzondere problematiek van vrouwen op de arbeidsmarkt de aandacht van de Europese beleidsvormers. Om de integratie van vrouwen op de arbeidsmarkt met alle mogelijke middelen te vergemakkelijken, werd een bijkomend richtsnoer toegevoegd. Dat richtsnoer zette de Lidstaten aan tot de integratie van een gelijke-kansenbeleid voor mannen en vrouwen in de uitvoering van alle richtsnoeren van de vier pijlers (gender mainstreaming). Om de resultaten te kunnen meten, dienden de Lidstaten bovendien statistische indicatoren uit te werken die rekening houden met de genderdimensie. Het aan die vorm van discriminatie gewijde richtsnoer werd overigens uitgebreid tot de loonverschillen tussen mannen en vrouwen.

De aandacht voor de problematiek rond de werkgelegenheid van vrouwen werd bovendien nog versterkt tijdens de top van Lissabon in maart 2000, bij de invoering van de horizontale doelstellingen, door de bepaling - binnen de horizontale doelstelling inzake volledige werkgelegenheid - van een kwantitatieve doelstelling met betrekking tot de werkgelegenheidsgraad van vrouwen, die in de Europese Unie tegen 2010 gemiddeld moet stijgen tot 60 pct. In de richtsnoeren voor 2001 werd de wens om een gelijke-kansenbeleid voor vrouwen en mannen te integreren in het nationale werkgelegenheidsbeleid nogmaals herhaald binnen de horizontale doelstelling betreffende de nood om een geïntegreerde aanpak, die alle richtsnoeren en horizontale doelstellingen dekt, toe te passen. Tegelijkertijd werd het richtsnoer met betrekking tot de gelijke kansen uitgebreid om de Lidstaten ertoe aan te zetten om met de instellingen belast met de gelijkheid van kansen een overlegstelsel uit te werken en om procedures toe te passen die de impact van de voor elk van de richtsnoeren genomen maatregelen nagaan op zowel

mannen als vrouwen. Het betrof onder meer de identificatie van fiscale, financiële (vergoedings- en bezoldigingssystemen) en administratieve obstakels waarmee vooral vrouwen kunnen worden geconfronteerd wanneer ze een onderneming oprichten, een zelfstandige activiteit hervatten of opnieuw in loondienst treden, of de bevordering van opleidingen voor vrouwen en hun -vrijwillige-toegang tot flexibele formules voor arbeidsorganisatie.

In Stockholm werd een overgangsdienststelling inzake de werkgelegenheidsgraad van vrouwen, nl. 57 pct. in 2005, bepaald. Die doelstelling werd in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2002 ingevoerd, terwijl de richtsnoeren betreffende de gelijkheid van kansen en de discriminatie op basis van geslacht nauwelijks werden gewijzigd.

In maart 2002 werd in Barcelona door de Europese Raad overigens een concrete doelstelling met streefdatum 2010 geformuleerd inzake de opvangfaciliteiten (opvang voor 33 pct. van de kinderen jonger dan 3 jaar en 90 pct. van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd), wat in de maatschappelijke context van de meeste EU-landen zou moeten bijdragen tot het elimineren van de hindernissen voor de arbeidsparticipatie door vrouwen.

3.6.2 Nieuwe formulering

De drie richtsnoeren die in het bijzonder de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt (gender mainstreaming, sekseverschillen en verzoening tussen beroeps- en gezinsleven) aansneden, werden onder één enkele actieprioriteit geplaatst met als titel 'gendergelijkheid'. Terwijl in de vorige generatie richtsnoeren de actiedomeinen waarvoor de Lidstaten opletend moesten zijn uitvoerig werden beschreven, is de nieuwe formulering heel beknopt.

De Europese overheden herinneren eraan dat de toepassing van het principe van "gender mainstreaming" moet bijdragen tot een verhoogde participatie van vrouwen aan de arbeidsmarkt en tegen 2010 moet leiden tot een gevoelige daling van de verschillen tussen mannen en vrouwen inzake werkgelegenheidsgraad, werkloosheid en bezoldiging. Concreet dienen meer bepaald de **bezoldigingsverschillen tussen mannen en vrouwen in 2010 beduidend te zijn verminderd in alle Lidstaten**, dankzij een gedifferentieerde aanpak van de aan de oorsprong van de bezoldigingskloof liggende factoren (zoals het professionele en sectorale onderscheid, de opleiding, de sensibilisering en de transparantie).

Zij verzoeken de Lidstaten tevens toe te zien op de verzoening van het beroeps- en gezinsleven, onder meer door het aanbieden van opvangdiensten voor kinderen en afhankelijke personen, door het aanmoedigen van gedeelde beroeps- en gezinsverantwoordelijkheden en door de herinschakeling op de arbeidsmarkt na een lange verlofperiode te vergemakkelijken. Tegen deze achtergrond werd de in Barcelona bepaalde **doelstelling inzake opvangstructuur voor nog niet schoolplichtige kinderen herhaald: tegen 2010 moeten de diensten voor kinderopvang**

in staat zijn om minstens 33 pct. van de kinderen van minder dan 3 jaar op te vangen, en 90 pct. van de kinderen tussen 3 jaar en de schoolplichtige leeftijd.

3.6.3 De situatie in België

Het principe van 'gender mainstreaming', dat de man/vrouw-dimensie wil integreren in alle acties van het werkgelegenheidsbeleid, is doorslaggevend voor alle richtsnoeren van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Analoog aan die horizontale aanpak dringen de Europese autoriteiten aan op een aantal bijzondere aspecten met betrekking tot de gelijkheid van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Het betreft de gelijkheid op het vlak van de toegang tot werk, de gelijkheid inzake werkloosheid en de gelijke behandeling voor een gelijke baan.

In België getuigt de oprichting van een directie gewijd aan de gelijkheid van kansen binnen het FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg in de jaren '90, en nog recenter, de oprichting van een Instituut voor Gelijke Kansen, van de aandacht die door de federale overheden wordt besteed aan de positie van de vrouw. Ook op regionaal niveau werden acties ondernomen om erop toe te zien dat in het werkgelegenheidsbeleid en in de opleiding rekening wordt gehouden met de genderdimensie, alsook om de acties met het oog op het waarborgen van een gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen.

Verschillen in de werkgelegenheidsgraad

Om de tijdens de top van Lissabon in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie vastgestelde resultaten inzake werkgelegenheidsgraden te bereiken, zal de participatie moeten worden verzekerd van alle personen die willen werken en zal het arbeidsaanbod moeten worden uitgebreid door een deel van de momenteel inactieven tot de arbeidsmarkt te laten toetreden. In dat opzicht belichaamt de vrouwelijke bevolking een bijzonder belangrijke reserve van potentiële arbeidskrachten. Hoewel ze de helft van de bevolking op arbeidsleeftijd vertegenwoordigen, is dat binnen de totale werkgelegenheid slechts 42 pct. Bijgevolg ligt de werkgelegenheidsgraad van de vrouwen ruimschoots onder die van de mannen.

In België bedroeg de werkgelegenheidsgraad bij de vrouwen in 2002 51,1 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd, tegenover 68,1 pct. bij de mannen. Dat verschil is sinds een twintigtal jaren aanzienlijk verkleind. In 1983, toen slechts iets meer dan een derde van de vrouwen aan het werk was, lag het aandeel werkende mannen ongeveer 34 procentpunten hoger. Tien jaar later werd dat verschil teruggedrongen tot 22 procentpunten en in 2002 bedroeg het nog slechts 17 punten, hetzij een vermindering met de helft in twintig jaar tijd.

De verkleining van het verschil in werkgelegenheidsgraad tussen 1983 en 2002 kan slechts gedeeltelijk worden toegeschreven aan de daling van de werkgelegenheidsgraad bij mannen, die

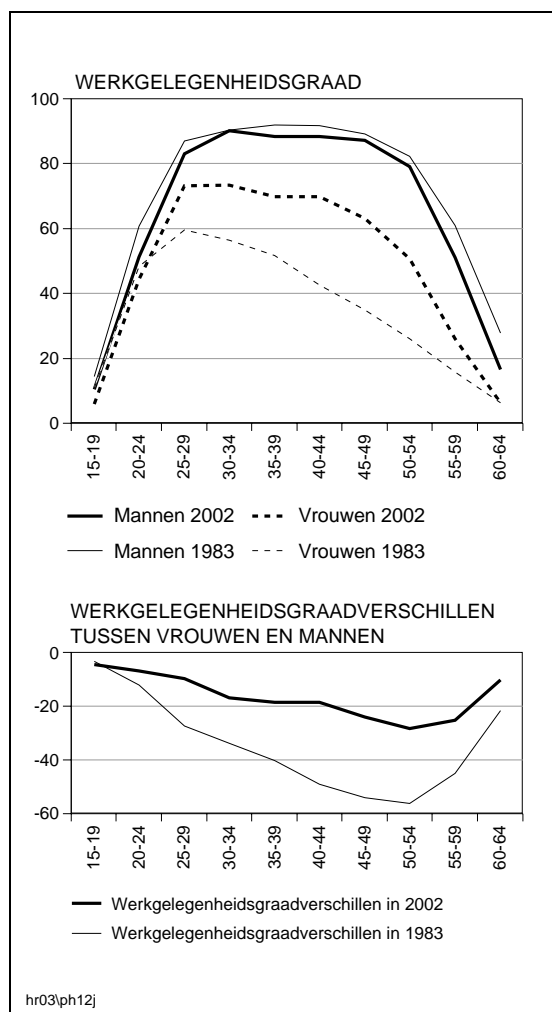
zakte van 70 pct. naar 68 pct. Integendeel nam de werkgelegenheidsgraad bij vrouwen tijdens die periode voor alle leeftijdsklassen, met uitzondering van de laagste en hoogste leeftijdscategorieën, aanzienlijk toe. De werkgelegenheidsgraad voor vrouwen van minder dan 25 jaar ligt momenteel iets lager dan die genoteerd begin de jaren '80, wat verklaard kan worden door de feitelijke verlenging van de scholingsduur. De werkgelegenheidsgraad voor vrouwen ouder dan 60 jaar bleef dan weer zo goed als ongewijzigd tussen 1983 en 2002. Die laatste situatie zal echter nog evolueren als gevolg van de graduele verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen tot 65 jaar, zoals voor mannen.

Het profiel van de werkgelegenheidsgraad van de tussenliggende leeftijdscategorieën was daarentegen aan grote wijzigingen onderhevig en sluit vandaag de dag meer aan bij dat van de mannen, ook al ligt het niveau ervan minder hoog. In 1983 bereikte de werkgelegenheidsgraad voor vrouwen zijn absolute maximum bij de 25- tot 29-jarigen (ongeveer 60 pct.) en nam vervolgens gelijkmatig af voor de oudere leeftijdscategorieën.

In 2002 bedroeg de vrouwelijke werkgelegenheidsgraad voor de 25-29-jarigen 73 pct. (13 procentpunten meer dan twintig jaar eerder) en bleef hij dicht bij het niveau voor vrouwen jonger dan 45 jaar, leeftijd vanaf wanneer hij snel terugvalt.

Grafiek 35 - Werkgelegenheidsgraad van vrouwen en mannen naar leeftijdscategorie in België

(aantal werkenden in procenten van de overeenstemmende leeftijdscategorie, tenzij anders vermeld)



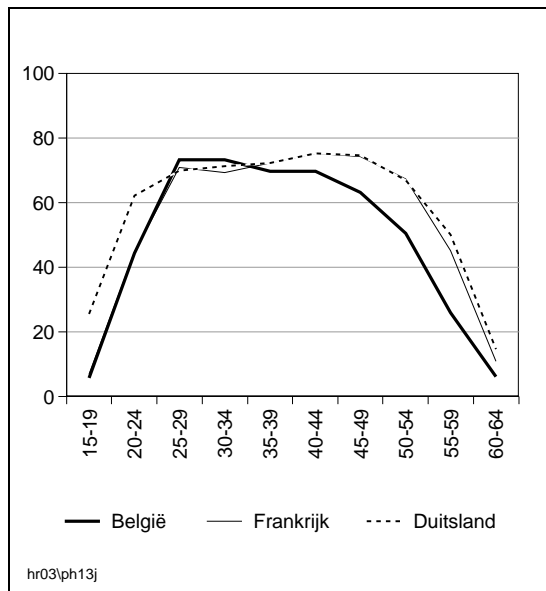
Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Ondanks die daling en het feit dat het werkgelegenheidsgraadsverschil zich momenteel op het niveau van het Europese gemiddelde bevindt, is dat verschil in België nog steeds immens groot vergeleken bij de situatie vastgesteld in de Scandinavische landen, waar het ecart minder dan 10 pct. belooft, of zelfs in vergelijking met de twee belangrijkste buurlanden, Frankrijk en Duitsland, waar het ongeveer 14 pct. bedraagt. Het grootste verschil ten opzichte van die twee laatste landen ligt in de werkgelegenheidsgraad voor vrouwen ouder dan 40 jaar, die in de buurlanden stelselmatig hoger ligt, in het bijzonder voor vrouwen tussen 50 en 60 jaar oud. Die situatie kan ongetwijfeld ten dele worden verklaard door de latere verankering van de werkgelegenheid voor vrouwen in België, maar ook door het lage percentage vrouwen dat na de bevalling opnieuw gaat werken. Een kwart van de vrouwen tussen 45 en 54 jaar en iets minder dan een derde van de vrouwen tussen 55 en 64 jaar is immers huisvrouw, tegenover slechts

10 pct. voor vrouwen tussen 25 en 44 jaar, een leeftijdsklasse waar de vrouwelijke arbeidscultuur wijder verbreid is.

Grafiek 36 - Werkgelegenheidsgraad van vrouwen in België, Frankrijk en Duitsland in 2002

(aantal werkenden, in procenten van de overeenstemmende leeftijdscategorie)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

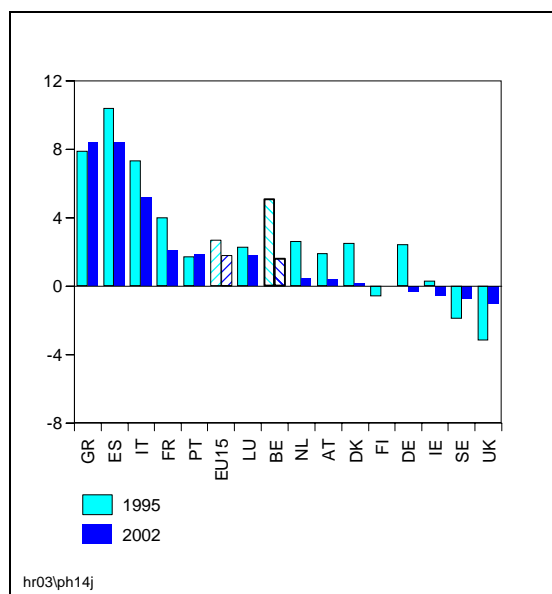
Verschillen in de werkloosheidsgraad

De stijging van de werkloosheidsgraad van vrouwen viel samen met een daling van het percentage werkzoekende vrouwen volgens de definitie van het IAB, dat terugviel van 7,9 pct. in 1983 tot 4,4 pct. in 2002. Het aandeel werkzoekenden in de bevolking op arbeidsleeftijd is momenteel vrijwel gelijk voor de mannen (4,6 pct.) en de vrouwen (4,4 pct.). Niettemin lag het jaarlijks gemiddelde werkloosheidscijfer bij de vrouwen, uitgedrukt in procenten van de beroepsbevolking, gelet op het geringer aantal werkende vrouwen 1,6 procentpunt hoger dan de mannelijke werkloosheidsgraad.

In 1983 bedroeg het werkloosheidsgraadverschil tussen vrouwen en mannen ongeveer 10 procentpunten. In 1995 beliep het nog 5 procentpunten, waardoor België - samen met de mediterrane landen Italië, Spanje en Griekenland - een van de landen was waar het werkloosheidsverschil tussen mannen en vrouwen het opmerkelijkst was. De tussen 1995 en 2002 vastgestelde inkrimping van dat verschil met 3,5 procentpunten is de meest substantiële daling die in de Europese Unie werd genoteerd.

Grafiek 37 - Werkloosheidsgraadverschil tussen vrouwen en mannen

(procentpunten)

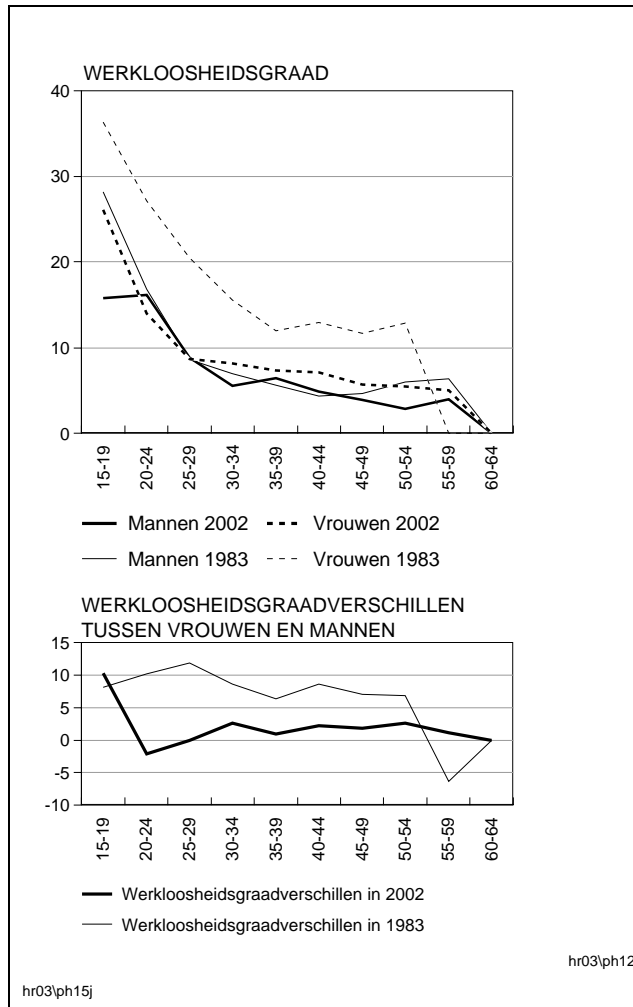


Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Tussen 1983 en 2002 kende de werkloosheidsgraad bij mannen enkel een daling bij de werklozen ouder dan 50 jaar. Die afname kan mogelijk gedeeltelijk worden verklaard door de invoering van het stelsel van de oudere werklozen vanaf 1985. Bij de vrouwen werd daarentegen in alle leeftijdscategorieën een daling van het werkloosheidscijfer vastgesteld, wat zich vertaalde in een verschuiving naar onder van de gehele werkloosheidscurve voor vrouwen. Als we geen rekening houden met de laagste en de hoogste leeftijdsklassen, waar de werkzoekende bevolking het geringst is en waar de resultaten van de enquête naar de arbeidskrachten dus het minst betrouwbaar zijn, is het werkloosheidsverschil tussen mannen en vrouwen relatief constant over de levensduur.

Grafiek 38 - Werkloosheidsgraad van vrouwen en mannen naar leeftijdscategorie in België

(aantal werkzoekenden in procenten van de beroepsbevolking, tenzij anders vermeld)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

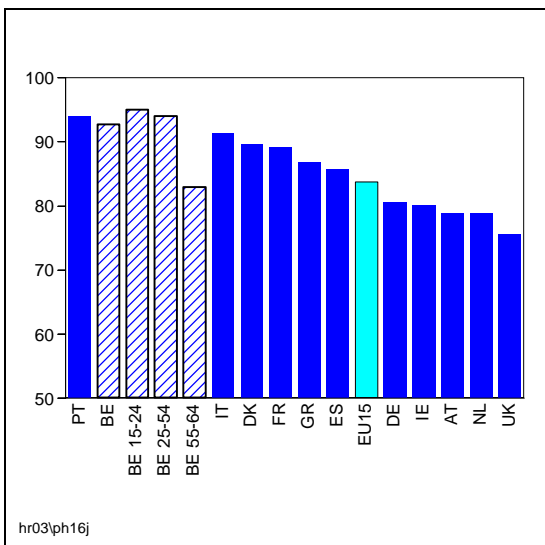
Loonverschillen

Ook al is het principe van de gelijke behandeling van vrouwen en mannen voor een gelijk werk een diepgeworteld idee in België, toch komen er nog verschillen voor tussen de gemiddelde bezoldigingen van vrouwen en mannen, zoals dat overigens ook het geval is in het merendeel van de andere Lidstaten. Dat betekent echter niet dat vrouwen stelselmatig minder goed betaald worden dan mannen. Verschillende factoren spelen daarbij een rol. Enerzijds is de massale toevloed van vrouwen op de arbeidsmarkt veel recenter dan die van mannen. Gemiddeld genomen zijn vrouwen dus jonger en minder ervaren, in een systeem waarin het loon grotendeels berekend wordt op grond van de anciënniteit. Die differentiëring wordt benadrukt door de verschijnselen van verticale segregatie (dit is de ongelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de verschillende hiërarchische niveaus binnen eenzelfde activiteit) en horizontale

segregatie (dit is de ongelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de verschillende bedrijfstakken). Verhoudingsgewijs hebben immers te weinig vrouwen een functie met grote verantwoordelijkheden: in 2002 vertegenwoordigden zij 33 pct. van de leidinggevende functies, wat neerkomt op ongeveer 10 procentpunten minder dan hun aandeel in de totale arbeid in loondienst. In de bedrijfstakken waar de lonen lager zijn dan het gemiddelde, zoals de gezondheidszorg of de diensten aan personen, zijn anderzijds relatief meer vrouwen tewerkgesteld. Binnen eenzelfde bedrijfstak zijn vrouwen ten slotte ook talrijker vertegenwoordigd in een aantal minderegevaloriseerde functies. De functieclassificatiesystemen moeten, zoals voorzien in het centrale akkoord van eind 1998 en bevestigd in dat van 2000, grondig worden herzien. Het akkoord van december 2002 zegt echter niets op dat punt, terwijl wordt bevestigd dat inzake de harmonisatie van de statuten van bedienden en arbeiders, door de huidige economische en internationale onzekerheden, gegeven de kosten inherent aan zo'n operatie, op korte termijn geen vooruitgang kan worden geboekt.

Grafiek 39 - Loonverschillen tussen vrouwen en mannen in 1998

(verhouding tussen de bruto-uurlonen van vrouwen en mannen die meer dan 15 uren per week werken)



Bron: Compendium JER 2002.

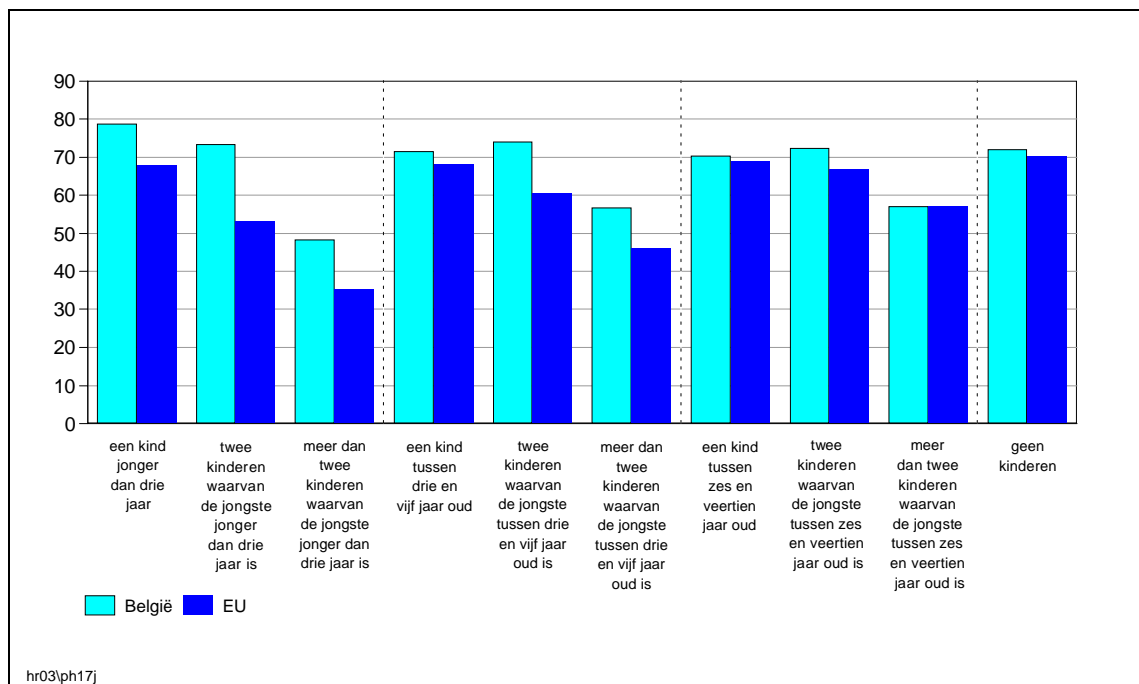
Volgens de geharmoniseerde indicator uit het Gezamenlijk verslag van 2002, opgesteld op grond van de bezoldiging van vrouwen en mannen die wekelijks meer dan 15 uren werken, verdienen de Belgische vrouwen in 1998 gemiddeld 93 pct. van het bruto-uurloon van de mannen. Volgens de resultaten van die indicator is de loonongelijkheid in België een van de kleinste in de Unie. Enkel Portugal heeft een licht hogere waarde dan die vastgesteld in België. Er moet worden onderstreept dat de ongelijkheidsindex, in België zoals in de meeste Lidstaten, het laagst is voor de jongere bevolkingsgroepen, wat betekent dat de loonkloof tussen mannen en vrouwen mettertijd, evenredig met de vergrijzing van de beroepsbevolking, zou kunnen afzwakken.

Verzoening tussen beroeps- en gezinsleven

Zowel voor vrouwen als voor mannen met kinderen houdt het participeren op de arbeidsmarkt een dubbele werklast in, die gepaard gaat met een toename van de voldoeningen maar ook van de moeilijkheden die de verzoening tussen gezins- en beroepsleven met zich meebrengt. Ook al werden tal van initiatieven genomen om deze makkelijker te maken, blijft de combinatie van een baan met een gezin voor vrouwen moeilijker, vermits het dagelijkse beheer van het huishouden nog steeds grotendeels op hun schouders terechtkomt en zij het vaak zijn die in laatste instantie belast zijn met de zorg voor de kinderen of voor andere afhankelijke gezinsleden.

Grafiek 40 - Werkgelegenheidsgraad, in 2000, van vrouwen tussen 20 en 50 jaar naargelang ze kinderen hebben en de leeftijd ervan

(in procenten van de overeenstemmende bevolking)



Bron: Compendium JER 2002.

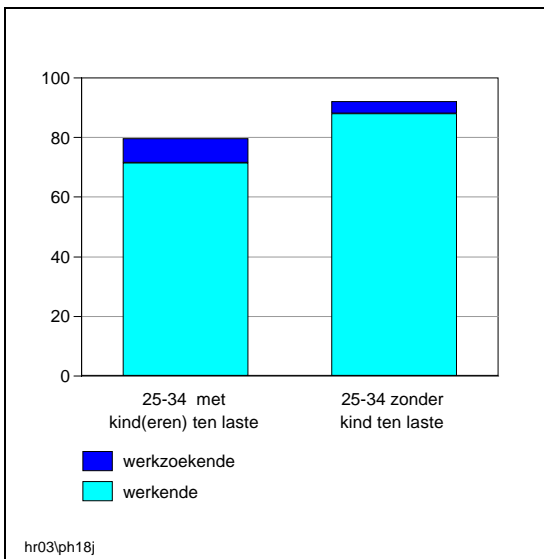
Toch is er ook een mentaliteitswijziging aan de gang en stoppen steeds minder vrouwen definitief met werken na de geboorte van hun eerste kind. Terzelfder tijd is vrouwenarbeid ook een noodzaak geworden om de financiële last van een gezin te kunnen dragen. Zo is de werkgelegenheidsgraad van vrouwen tussen 20 en 50 jaar met een of twee kinderen, waarvan het jongste kind jonger dan drie jaar is, hoger dan de werkgelegenheidsgraad van vrouwen die geen kinderen ten laste hebben. Dat kan worden verklaard door het feit dat de factor 'leeftijd van de vrouw' interfereert met de factor 'moederschap'. Vrouwen met jonge kinderen zijn gemiddeld

jonger dan vrouwen die geen kinderen ten laste hebben; dit in een context waarin de participatie van de jongsten op de arbeidsmarkt duidelijk groter is dan die van de oudsten.

Om een correct beeld te hebben van de impact van het moederschap is het raadzaam om bijvoorbeeld het arbeidsgedrag van vrouwen tussen 25 en 34 jaar met kinderen te vergelijken met dat van vrouwen van diezelfde leeftijdscategorie maar zonder kinderen. Het HRW-verslag van 2002 toonde aan dat het verschil in werkgelegenheidsgraad voor die leeftijdscategorie 17 procentpunten beliep, zonder een onderscheid te kunnen maken tussen vrouwen met een of meer kinderen.

Grafiek 41 - Arbeidsparticipatiegraad van vrouwen tussen 25 en 34 jaar in België in 2000

(procenten van de overeenstemmende bevolking)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

De geharmoniseerde indicator vestigt de aandacht op het feit dat het aantal kinderen een bepalende factor van arbeidsparticipatie is. Ongeacht de leeftijd van de kinderen vormt het hebben van drie of meer kinderen een obstakel voor de werkgelegenheid van vrouwen. Bij de vrouwen met een kind jonger dan drie jaar ligt de werkgelegenheidsgraad van de moeders van drie kinderen ongeveer 30 procentpunten lager die van vrouwen die slechts een kind hebben. Dat verschil wordt kleiner naarmate de kinderen groter zijn, maar blijft toch uitgesproken.

In België hebben de maatregelen die werden genomen het beroeps- en het gezinsleven gemakkelijker met elkaar te verzoenen, twee wendingen aangenomen.

Bewust van het belang om aan elk individu, man of vrouw, de gelegenheid te bieden om voor zijn kind te zorgen, of om een gezinslid bij ernstige ziekte of aan het sterfbed bij te staan, heeft de

federale regering drie speciale zogenaamde omstandigheidsregelingen uitgewerkt. Dankzij het ouderschapsverlof kan de werknemer zijn arbeidsprestaties gedurende maximaal drie maanden opschorten (opsplitsbaar in periodes van minstens 1 maand) zodat hij zorg kan dragen voor zijn kind voordat het de leeftijd van vier jaar heeft bereikt. Met de loopbaanonderbreking in het kader van medische bijstand kan de werknemer zich bezighouden met de zorg voor een ernstig ziek familie- of gezinslid. Het verlof voor palliatieve zorgen stelt de werknemer dan weer in staat om gedurende een bepaalde periode een persoon die lijdt aan een ongeneeslijke ziekte en die terminaal is, bij te staan.

Het merendeel van de opschortingen van de beroepsactiviteit in dit kader betreffen het ouderschapsverlof. In 2002 maakten gemiddeld 11.600 werknemers gebruik van die mogelijkheid, tegenover 2.300 werknemers in het kader van medische bijstand en 146 voor palliatieve zorgen. Hoewel de stelsels toegankelijk zijn voor zowel mannen als vrouwen, is de grote meerderheid van de begunstigden een vrouw. Negen van de tien personen die ouderschapsverlof nemen, zijn vrouwen, voornamelijk tussen 25 en 35 jaar. Ook voor de twee andere verlofvormen vertegenwoordigen vrouwen, met 80 pct., een absoluut overwicht.

Het ouderschapsverlof vormt meestal een verlenging op het zwangerschapsverlof van jonge moeders, een oplossing die vaak van pas komt om te voldoen aan de opvangbehoeften tot er een plaats vrijkomt in een kinderdagverblijf of in een ander opvangsysteem voor kinderen jonger dan drie.

De tweede benadering bestaat uit het uitbreiden van het aanbod aan opvangfaciliteiten voor jonge kinderen en bejaarde personen, zodat zij die opnieuw willen gaan werken, vlotter kunnen integreren op de arbeidsmarkt. Zoals blijkt uit de regionale actieplannen werden in de drie gewesten van ons land inspanningen in die zin geleverd. De Europese doelstellingen inzake kinderopvangfaciliteiten zijn in België bijgevolg zo goed als bereikt. Het schoolsysteem laat immers toe kinderen naar school te sturen vanaf de leeftijd van tweeënhalf jaar. De meerderheid van de kinderen tussen drie en zes jaar gaat bijgevolg naar school. Het Gezamenlijke verslag onderstreept overigens dat het aantal beschikbare plaatsen in de opvangfaciliteiten voor kinderen jonger dan drie jaar in 2001 31 pct. bedroeg in Vlaanderen en 24 pct. in de Franstalige gemeenschap.

Hoewel dat cijfer lovenswaardig is, blijft de Europese doelstelling niettemin ontoereikend om de toegang tot de arbeidsmarkt te waarborgen voor al wie wil werken. Er zijn immers te weinig beschikbare plaatsen, wat met zich meebrengt dat de wachttijd voor een plaats in een kinderdagverblijf of bij een onthaalmoeder lang is, waardoor in een aantal gevallen jonge ouders na een geboorte niet zo snel als ze hadden gewenst opnieuw kunnen gaan werken. De financiële kostprijs heeft overigens een ontmoedigend effect op de arbeidsparticipatie van ouders, in het

bijzonder wanneer meerdere kinderen in een opvangstructuur moeten worden ondergebracht of wanneer de ouder met een kind ten laste slechts een laag inkomen verdient. De kwaliteit van de zorgen en van de kinderopvangfaciliteiten levert eveneens problemen op. De recente stijging van de opvangcapaciteit van toepassing op onthaalmoeders impliceert dat die personen doorgaans vijf (in de Franse gemeenschap) tot acht (in de Vlaamse gemeenschap) kinderen tegelijk mogen opvangen. Door die reglementering kan de totale opvangcapaciteit in elk van de gemeenschappen dan wel aanzienlijk worden verhoogd, maar ze kan sommige ouders afschrikken omdat zij zich vragen gaan stellen over de kwaliteit van de zorgen die de onthaalmoeders aan elk van de hen toevertrouwde kinderen kunnen verlenen.

3.7 Bevordering van de integratie en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt

3.7.1 Context

In de werkgelegenheidsrichtsnoeren van 1998 werd speciale aandacht gevraagd voor de problemen van gehandicapten om actief te zijn. Dit richtsnoer kaderde binnen de vierde pijler betreffende de versterking van het beleid van gelijke kansen.

In de richtsnoeren van 1999 werd het bevorderen van een voor iedereen openstaande arbeidsmarkt verschoven naar de eerste pijler inzake de verbetering van de inzetbaarheid en ruimer opgevat: het richtsnoer betreft, naast gehandicapten, ook etnische minderheden en andere groepen en personen in een achterstandspositie, en vermeldt ook de bestrijding van discriminatie. Deze formulering werd overgenomen in de richtsnoeren van 2000.

In 2001 werd het aspect van de discriminatie en de bevordering van sociale integratie uitgebreid. Meer bepaald werd aanbevolen om discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs en opleiding te bestrijden en om trajecten te ontwikkelen ten voordele van kwetsbare groepen en groepen of personen met een achterstand om marginalisering, "werkende armen" en uitsluiting te voorkomen. De nood aan maatregelen ten behoeve van gehandicapten en etnische minderheden werd opnieuw vermeld, en verder uitgebreid naar migrerende werknemers, waarbij gevraagd werd om, waar passend, nationale doelstellingen vast te stellen. De richtsnoeren van 2002 namen deze inhoud over.

3.7.2 De nieuwe formulering

Het bevorderen van integratie en de bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt zijn rechtstreeks verbonden met de derde overkoepelende doelstelling van sociale samenhang en integratie. Ook aan personen die met bepaalde moeilijkheden kampen om actief te kunnen zijn op de arbeidsmarkt moet de kans op werk worden geboden. Het betreft dan onder andere voortijdige schoolverlaters, laaggeschoolden, personen met een handicap, immigranten en etnische minderheden. De Lidstaten moeten de integratie van die mensen op de arbeidsmarkt bevorderen door hun professionele inzetbaarheid te ontwikkelen, hun kansen op werk te verhogen en alle vormen van discriminatie te bestrijden.

De strategie voorziet in drie gekwantificeerde doelstellingen, gericht op twee specifieke doelgroepen en één algemene doelgroep. Het betreft meer bepaald de voortijdige schoolverlaters, degenen die geen EU-nationaliteit bezitten en alle personen die zich in een achterstandspositie bevinden.

Meer bepaald moet tegen 2010 de graad van voortijdige schoolverlating gemiddeld in de EU teruggebracht worden tot 10 pct., tegen bijna 19 pct. in 2002. Vervolgens moet het verschil in werkloosheidsgraad van niet-EU-onderdanen en van personen in een ongunstige situatie in elke lidstaat tegen 2010 op significante wijze verlaagd worden, en dit volgens nationale streefcijfers.

3.7.3 De situatie in België

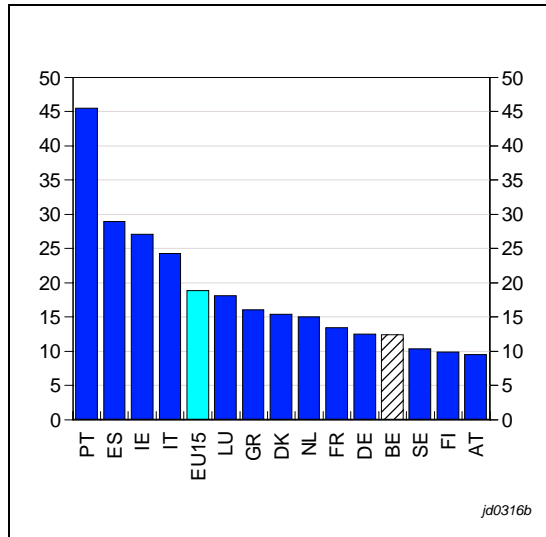
Voortijdige schoolverlaters

Voortijdige schoolverlaters, per definitie laaggeschoolden, beschikken meestal niet over de nodige vaardigheden om gemakkelijk werk te vinden, terwijl ze tevens vaak niet de nodige sociale attitudes bezitten om probleemloos ingeschakeld te kunnen worden in de arbeidsmarkt. Het overduidelijke verband tussen een lage scholings- en een geringe werkgelegenheidsgraad maakt duidelijk dat het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters een belangrijke preventieve maatregel is om arbeidsparticipatie te verhogen, werkloosheid terug te dringen en uitsluiting uit de arbeidsmarkt te voorkomen. Dergelijke personen lijken immers veel kans te hebben in de lange-termijnwerkloosheid of de inactiviteit terecht te komen.

De te gebruiken indicator inzake de graad van voortijdige schoolverlating is afkomstig uit de arbeidskrachtentelling en is gedefinieerd als het percentage van de 18-24-jarigen die enkel een diploma lager secundair onderwijs hebben of lager, en geen verdere scholing of opleiding volgen.

Grafiek 42 - Graad van voortijdige schoolverlating in de Europese Unie in 2002¹

(aantal jongeren die geen scholing of opleiding volgen en waarvan het scholingsniveau niet hoger is dan lager secundair onderwijs, in procenten van de 18-24-jarigen)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

¹ Geen gegevens voorhanden voor het Verenigd Koninkrijk.

België scoort relatief goed op het vlak van de voortijdige schoolverlating. Met 12,4 pct. in 2002 lag de Belgische ratio beduidend onder het EU-gemiddelde van 18,9 pct.; slechts drie landen, met name Zweden, Finland en Oostenrijk, deden beter. De twee laatstgenoemde landen presteerden reeds in 2002 beter dan de gemiddelde EU-doelstelling voor 2010. Uitschieters naar boven zijn vooral Portugal, waar bijna de helft van de 18-24-jarigen voortijdig de schoolbanken had verlaten, en Spanje, dat 29 pct. liet optekenen.

Ondanks de relatief gunstige uitgangspositie is het aangewezen om ook in België nog verdere inspanningen te leveren om vroegtijdige schooluitval te vermijden. Het beogen van een graad van voortijdige schoolverlating van 10 pct. in 2010, dit is de doelstelling voor de EU als geheel, lijkt hierbij een minimale doelstelling.

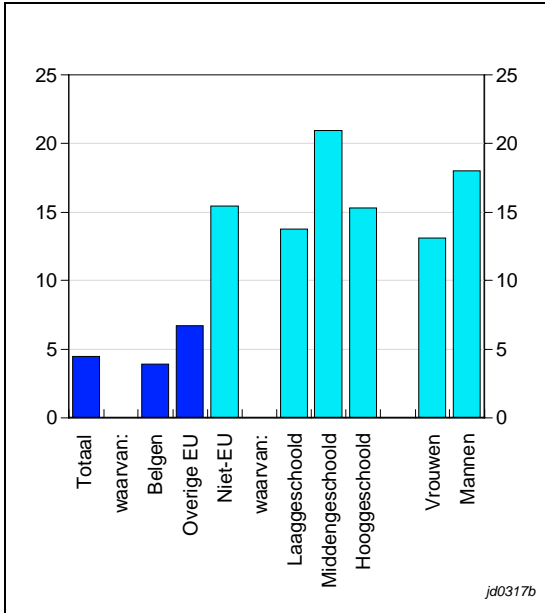
Personen die geen EU-nationaliteit bezitten

Zoals reeds werd besproken in prioriteit 5 inzake het verhogen van het arbeidsaanbod, kan immigratie een mogelijkheid zijn om de met de demografische ontwikkelingen gerelateerde problemen inzake werkgelegenheid en economische groei op te vangen. Tenzij het het voor een korte termijn gericht aantrekken van immigranten om welbepaalde kraptes op de arbeidsmarkt op te vullen betreft, lijkt de bijdrage van immigranten echter af te hangen van hun integratie in de

arbeidsmarkt en van de mate waarin ze succesvol in de maatschappij kunnen worden opgenomen.

Grafiek 43 - Werkloosheidsgraad naar nationaliteit in België in 2002

(aantal werklozen in procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)



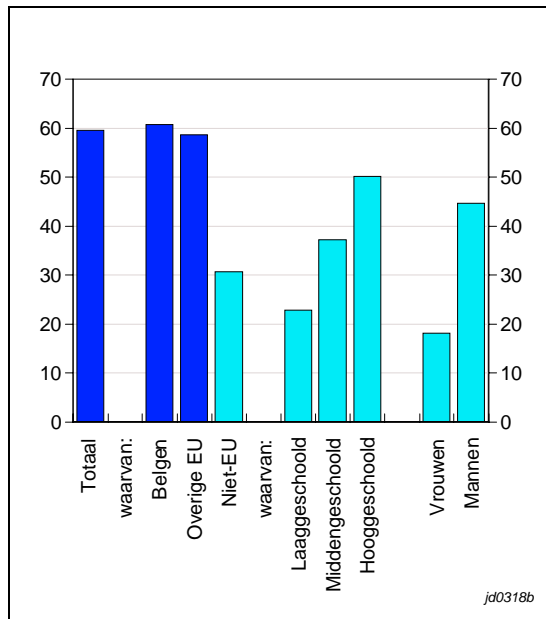
Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Momenteel worden grote verschillen opgetekend in de arbeidsmarktparticipatie van EU- en niet-EU-onderdanen. Uitgedrukt in verhouding tot de betreffende bevolking op arbeidsleeftijd waren in 2002 15,4 pct. van de personen die geen EU-nationaliteit bezaten werkloos; voor de Belgen beliep die ratio 3,9 pct., voor de overige EU-nationaliteiten 6,7 pct. Opmerkelijk is dat midden- en hooggeschoolden en mannen zonder EU-nationaliteit hogere werkloosheidsgraden lieten optekenen dan de laaggeschoolden en de vrouwen, wat scherp contrasteert met de globale observaties op de arbeidsmarkt. Daartegenover staat dat ook de werkgelegenheidsgraden van die groepen hoger liggen dan respectievelijk voor de laaggeschoolden en voor de vrouwen³⁷. De vrouwen en de laaggeschoolden zonder EU-nationaliteit zijn in grote mate, dat is voor respectievelijk 69 en 63 pct., inactief. Of die grote mate van inactiviteit het gevolg is van ondervonden discriminaties valt uit die cijfers niet op te maken.

³⁷ Die vaststelling stemt dan wel weer overeen met de globale situatie op de Belgische arbeidsmarkt. De werkgelegenheidsgraden van de personen zonder EU-nationaliteit liggen echter wel beduidend lager dan die van de vergelijkbare houders van een EU-paspoort.

Grafiek 44 - Werkgelegenheidsgraad naar nationaliteit in België in 2002

(aantal werkenden in procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

Vermits het moreel maar ook politiek gezien zeer moeilijk ligt voor de EU om dergelijke op nationaliteit gebaseerde verschillen te aanvaarden en te verantwoorden, zeker gezien de doelstellingen van volledige werkgelegenheid en de insluitende arbeidsmarkt, werd in de Europese strategie een doelstelling terzake opgenomen. Het actuele verschil in België van 8 procentpunten dient tegen 2010 dan ook significant verminderd te worden.

Andere richtsnoeren, o.a. inzake het opdrijven van het scholingsniveau en het promoten van opleidingen (cf. richtsnoer 4 en het -hoger vermelde- terugdringen van voortijdige schoolverlating), zullen kunnen bijdragen tot het bereiken van die doelstelling. Niet zelden zijn personen die geen EU-nationaliteit bezitten momenteel eerder laaggeschoold. Specifieke acties ten voordele van die doelgroep, onder andere gericht op een mentaliteitswijziging³⁸, zullen echter nodig zijn, teneinde te vermijden dat ze louter op grond van hun nationaliteit gediscrimineerd zouden (blijven) worden. Tevens dient de nodige wettelijke grondslag voor non-discriminatie gelegd te worden, zoals dat in Vlaanderen in 2002 gebeurde door middel van het zogenaamde "decreet van Mahassine"³⁹.

³⁸ Het betreft dan zowel Belgische werkgevers als de personen uit de betreffende doelgroep zelf.

³⁹ "Decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt" van 8 mei 2002, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 2002.

Personen in een ongunstige situatie

De doelstelling van een insluitende arbeidsmarkt kan enkel bereikt worden indien de bestaande dispariteiten inzake de toegang tot de arbeidsmarkt worden weggewerkt. Dat is van toepassing op de beide doelgroepen die hiervoor werden behandeld, en waarvoor specifieke doelstellingen werden voorgeschreven. Gegeven de uiteenlopende situatie in de verschillende Lidstaten, werd de derde doelgroep niet gespecificeerd en zo ruim en algemeen mogelijk gehouden. De Lidstaten dienen zelf de personen of groepen met een geringe arbeidsmarktparticipatie te identificeren (als voorbeeld worden gehandicapten en etnische minderheden genoemd), waarvoor gepaste beleidsmaatregelen moeten worden uitgewerkt⁴⁰, indien mogelijk refererend naar gekwantificeerde doelstellingen.

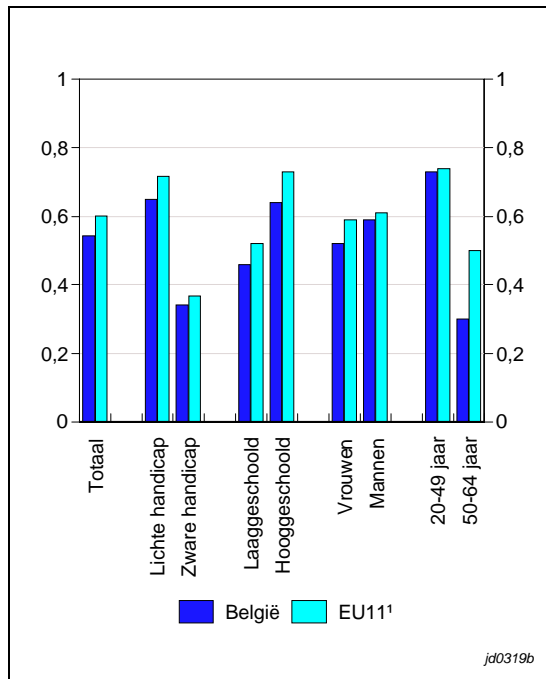
Recentelijk werden een aantal studies gewijd aan de arbeidsmarktsituatie van personen met een handicap. Zo publiceerde de OESO in 2003 de studie "Transformer le handicap en capacité". De gebruikte gegevens dateren echter van het einde van de jaren 1990; de situatie in België betreft die van 1997. Dit betekent niet dat de resultaten ervan onbruikbaar zouden zijn: het betreft immers vooral structurele aspecten die niet van jaar tot jaar veranderen en dan ook bruikbaar zijn voor een internationale vergelijking. Meer recente gegevens voor België zijn dan weer voorhanden uit een speciale module bij de arbeidskrachtentelling van het tweede kwartaal van 2002, waarvan het NIS in mei 2003 de eerste resultaten bekendmaakte.

Uit de OESO-studie blijkt vooreerst dat personen met een handicap relatief beduidend minder aan het werk zijn dan de valide personen. Gemiddeld beliep de werkgelegenheidsgraad van personen met een handicap tussen 20 en 64 jaar in 1997 in België slechts 33,5 pct., dat was ongeveer de helft lager dan die van de validen. Deze ratio wordt vervolgens sterk beïnvloed door de ernst van de handicap, het scholingsniveau, het geslacht en de leeftijd. De werkgelegenheidsgraad ligt - niet onverwacht - beduidend lager voor personen met een zware handicap (21 pct., tegenover 40 pct. voor de personen met een lichte handicap). Tevens verzwakt de aanwezigheid van een handicap de positie van de drie zwakke groepen op de arbeidsmarkt (laaggeschoolden, vrouwen en ouderen) nog verder: zelfs relatief ten opzichte van een reeds zwakkere groep zijn de laaggeschoolde, vrouwelijke en oudere personen met een handicap nog minder aan het werk.

⁴⁰ Opnieuw kan hierbij de noodzaak van de wettelijke grondslag voor non-discriminatie worden aangehaald.

Grafiek 45 - Relatieve werkgelegenheidsgraden van personen met een handicap (20-64 jaar) in 1997

(verhouding van de werkgelegenheidsgraden van personen met een handicap tot die van validen)



Bron: OESO.

¹ EU, met uitzondering van Griekenland, Ierland, Luxemburg en Finland.

De relatieve positie van personen met een handicap is, gemiddeld genomen, iets gunstiger in de - elf⁴¹ onderzochte landen van de - EU, en dit ongeacht de ernst van de handicap, het scholingsniveau, het geslacht of de leeftijd. Gemiddeld beliep hun werkgelegenheidsgraad in de EU ongeveer 60 pct. van die van de validen van de overeenstemmende groep.

Aan de arbeidskrachtentelling van het tweede kwartaal van 2002 werd door het NIS een speciale module inzake handicaps toegevoegd. De combinatie ervan met de gebruikelijke gegevens van de enquête liet toe de actuele arbeidsmarktpositie van de Belgische personen met een handicap te onderzoeken.

Van de bijna 17 pct. van de 15-64-jarigen⁴² die in het tweede kwartaal van 2002 verklaarden een langdurig gezondheidsprobleem of handicap te hebben, was slechts 42,5 pct. aan het werk; de werkgelegenheidsgraad van de gezonde bevolking beliep 64,3 pct. Alhoewel meer dan de helft van de betrokken personen aangaf geen ondersteuning nodig te hebben om te kunnen werken, komt het NIS niettemin tot het besluit dat hun werkgelegenheidsgraad verhoogd zou kunnen worden door, vooral, het aanpassen van het soort werk, zoals de mogelijkheid van telewerk, en

⁴¹ Van alle EU-Lidstaten namen enkel Griekenland, Ierland, Luxemburg en Finland niet aan het onderzoek deel.

vervolgens door een aanpassing van de hoeveelheid werk, bijvoorbeeld door een geringer aantal werkuren of uitgebreidere mogelijkheden van pauzes of verlof.

De werkloosheidsgraad van personen met een handicap in België, in procenten van de betreffende bevolking op arbeidsleeftijd, beliep volgens de NIS-enquête 5,5 pct. in 2002, dat is nauwelijks meer dan de totale Belgische werkloosheidsgraad van 4,5 pct. Hun inactiviteitsgraad beliep echter ruim 52 pct., wat erop kan wijzen dat een groot deel onder hen, door de al dan niet terechte indruk dat er voor hen geen mogelijkheden zijn op de arbeidsmarkt, geen werk zoekt, wat hun werkloosheidsgraad enigszins flatteert.

⁴² Geëxtrapoleerd naar de totale bevolking op arbeidsleeftijd betreft het ongeveer 1,1 miljoen personen.

3.8 Werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken

3.8.1 Context

Het lonend maken van werk komt in de richtsnoeren voor 1998 aan bod in de tweede pijler met betrekking tot het ontwikkelen van het ondernemerschap. Er werd vermeld dat de (para)fiscale druk op arbeid verlicht moet worden, met name op laaggekwalificeerde en laagbetaalde arbeid.

In de richtsnoeren voor 1999 wordt de bijstelling van de uitkerings- en belastingstelsels aanbevolen als middel om de inzetbaarheid actief te ondersteunen en werklozen en inactieven aan te zetten tot het zoeken en aanvaarden van een baan. In een nieuw richtsnoer, dat betrekking heeft op het werkgelegenheidsvriendelijker maken van het belastingstelsel, werd het idee van een geleidelijke verlaging van de totale fiscale lasten, met name op laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid, hernomen. De richtsnoeren voor 2000 hernemen deze elementen.

In de richtsnoeren voor 2001 wordt de hervorming van de socialezekerheids- en belastingstelsels aangehaald als manier om het actief ouder worden te bevorderen, terwijl in de vierde pijler aandacht wordt besteed aan de genderinvloed van beide stelsels. Fiscale of parafiscale prikkels worden hierbij vermeld om de werkgelegenheid van zeer diverse groepen als werklozen, inactieven, vrouwen en ouderen aan te moedigen, evenals - onrechtstreeks - via de stimulering van het ondernemerschap. De richtsnoeren voor 2002 namen deze elementen over.

3.8.2 De nieuwe formulering

De financiële vergoeding is een van de belangrijke determinanten voor arbeidsmarktparticipatie. Werk zoeken of aan het werk blijven ligt immers niet voor de hand indien het, marginaal en netto, niets of slechts zeer weinig opbrengt, laat staan wanneer het - door allerlei extra kosten als voor vervoer en kinderopvang - meer zou kosten.

De Lidstaten dienen in financiële prikkels te voorzien om werken attractiever te maken, zodat mannen en vrouwen aangemoedigd worden werk te zoeken, te aanvaarden en aan het werk te blijven. Zo moet een passend beleid ontwikkeld worden om het aantal werkende armen te verminderen. De belasting- en uitkeringsstelsels en hun interactie moeten geëvalueerd en eventueel hervormd worden met het oog op het elimineren van werkloosheids-, armoede- en inactiviteitsvallen, en op het aanmoedigen van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, laaggeschoolden, ouderen, personen met een handicap en diegenen die het verst van de arbeidsmarkt afstaan.

Zonder dat dit ten koste mag gaan van een voldoende niveau van sociale bescherming, raadt de strategie aan om in het bijzonder de omvang van de vervangingsinkomens en de uitkeringsduur te onderzoeken, een efficiënt beheer van het uitkeringssysteem te garanderen, o.a. - rekening houdend met specifieke individuele situaties - verbonden aan de vereiste om effectief werk te zoeken en toegang tot activeringsmaatregelen te voorzien ter ondersteuning van de inzetbaarheid, waar aangewezen te voorzien in additionele uitkeringen aan werkenden en inactiviteitsvallen uit de weg te ruimen.

Dit richtsnoer fungeert in de lijst van de vier landenspecifieke aanbevelingen voor België. Nadruk wordt daarbij gelegd op de noodzaak de geplande vermindering van de fiscale en parafiscale lasten op arbeid uit te voeren, teneinde de bevolking en de werkgevers respectievelijk aan te zetten tot het aannemen van werk en tot het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen. Tevens zou het uitkeringssysteem verder herzien moeten worden om werkloosheidsvallen weg te werken.

De Europese werkgelegenheidsstrategie voorziet voor dit richtsnoer in één niet-gekwantificeerde doelstelling. Ze bepaalt dat de hoge marginale (para)fiscale tarieven tegen 2010 op significante wijze verlaagd moeten worden en, waar nodig, specifiek de (para)fiscale druk op laagbetaalde werknemers.

3.8.3 De situatie in België

De vraag of het nettoverschil tussen een inkomen uit arbeid en een vervangingsinkomen uit werkloosheid of inactiviteit voldoende groot is, is vooral van toepassing op de personen met een gering inkomen. Doch ook voor de werkgevers is de globale kost van arbeid van belang, eveneens vooral met betrekking tot die zwakke groep, vermits die kost vaak doorslaggevend is bij de beslissing inzake het al dan niet aanwerven van laaggeschoolden.

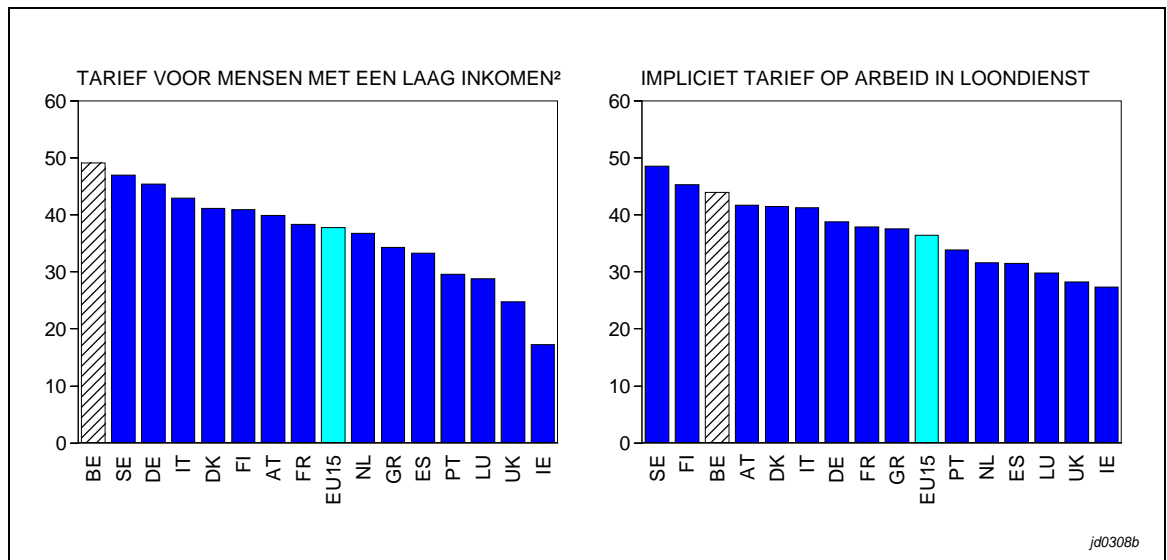
In principe kan het verschil tussen lonen en uitkeringen op drie manieren worden vergroot. Vooreerst kunnen de (minimum)lonen worden opgetrokken, doch dat zou de balans tussen loonkosten en productiviteit nog meer scheefftrekken, met verdere arbeidsuitstoot als gevolg. Een tweede mogelijkheid betreft het verlagen van de uitkeringen. Ook die piste lijkt niet de goede te zijn, om te voorkomen dat een (groter) deel van de betrokken zwakke groepen in de armoede terecht zou komen. De laatste manier betreft het verkleinen van de wig tussen de brutoloonkost (voor de werkgever) en het nettoloon (dat de werknemer ontvangt), door het verlagen van de belastingen op arbeid en/of de sociale-zekerheidsbijdragen van werkgever en werknemer.

Gegevens inzake de (para)fiscale druk op de laagste inkomens zijn afkomstig uit de databank van de OESO. De indicator is gedefinieerd als de inkomensbelasting plus de sociale-zekerheidsbijdragen (van werkgevers en werknemers) min de uitkeringen in natura, uitgedrukt in

procenten van de arbeidskost voor een lage-loonverdiener (meer bepaald een alleenstaande zonder kinderen met een loon van 67 pct. van de gemiddelde productiewerker).

Grafiek 46 - Fiscale en parafiscale druk op arbeid in de Europese Unie in 2001¹

(procenten)



Bron: JER 2002.

- ¹ De beide gehanteerde concepten kunnen onderling niet vergeleken worden. De (para)fiscale druk op lage lonen heeft betrekking op een indicatief - micro-economisch - typevoorbeeld dat, onder andere wegens de afwezigheid van kinderen, niet vergeleken kan worden met de macro-economische impliciete druk op arbeid in loondienst.
- ² Inkomensbelasting plus sociale-zekerheidsbijdragen min uitkeringen in natura, in procenten van de arbeidskost voor een lage-loonverdiener (alleenstaande zonder kinderen met 67 pct. van het gemiddelde loon van een productiewerker).

In het Gezamenlijk Verslag over de Werkgelegenheid 2002 zijn gegevens over die variabele opgenomen met betrekking tot het jaar 2001. Hieruit blijkt dat België, met bijna 50 pct., van alle EU-Lidstaten de hoogste parafiscale druk op laagbetaalde arbeid laat optekenen. Het EU-gemiddelde belooft bijna 38 pct. Er blijkt een vrij duidelijk onderscheid tussen de noordelijke en de zuidelijke EU-Lidstaten: de eerste landen hanteren tarieven die hoger liggen dan het EU-gemiddelde, de zuiderse landen hanteren lagere tarieven. Het laagst liggen de tarieven niettemin in het Verenigd Koninkrijk en, vooral, Ierland.

Ook een andere indicator, die niet enkel de druk op lage lonen meet, maar een globaal impliciet tarief op arbeid in loondienst, situeert België in de groep van de zwaarst taxerende landen. Gemiddeld hanteren Zweden en Finland echter nog hogere (para)fiscale aanslagvoeten.

Een opsplitsing van de totale (para)fiscale druk op arbeid geeft aan dat over de periode 1995-2001 zowel in België als gemiddeld in de buurlanden de belastingen op arbeid licht werden verhoogd. Deze stijging werd gecompenseerd door een vermindering van de parafiscale druk. In

België werden daartoe vooral de patronale bijdragen verlaagd⁴³, terwijl in de buurlanden - en meer bepaald onder invloed van maatregelen in Frankrijk en Nederland - de persoonlijke bijdragen werden teruggeschoefd. Al bij al is de globale (para)fiscale druk op arbeid - uitgedrukt in procenten van de totale loonkost - in België (ongeveer 53 pct.), net als in de buurlanden (ongeveer 46 pct.)⁴⁴, tussen 1995 en 2001 op ongeveer hetzelfde niveau gebleven. Hierdoor lag die druk in 2001 in België nog steeds ongeveer 7 procentpunten hoger dan gemiddeld in Duitsland, Frankrijk en Nederland.

Tabel 15 - Fiscale en parafiscale druk op inkomsten uit arbeid voor het geheel van de economie

(procenten van de totale loonkosten)

	1995	2001
A. Belasting op arbeidsinkomsten		
België	25,7	26,4
Gemiddelde van de drie buurlanden	15,2	16,8
B. Werknemersbijdragen		
België	9,4	9,2
Gemiddelde van de drie buurlanden	14,2	12,2
C. Werkgeversbijdragen		
België	18,3	17,7
Gemiddelde van de drie buurlanden	16,9	17,2
D. Parafiscale druk (B+C)		
België	27,7	26,9
Gemiddelde van de drie buurlanden	31,0	29,4
E. Fiscale et parafiscale druk (A+D)		
België	53,4	53,3
Gemiddelde van de drie buurlanden	46,3	46,2

Bronnen: Nationale bronnen.

Om aan deze situatie te verhelpen, werd in 2001 de wet goedgekeurd houdende de hervorming van de personenbelasting, in uitvoering van het regeerakkoord van 1999 dat bepaalde dat de fiscale en parafiscale druk op arbeid verlaagd moest worden tot op het niveau van de omringende landen. De gemiddelde globale druk op arbeid wordt verminderd door het opheffen van de hoogste aanslagvoeten van 52,5 en 55 pct., door de herziening van de belastingschalen en door het verhogen van de belastingvrije som voor gehuwden. Andere maatregelen beogen specifiek de lagere inkomens. Zo werd het eerste tarief van het barema van de beroepskosten verhoogd en werd een systeem ingevoerd van een terugstortbaar belastingkrediet, waarbij onder een bepaald inkomensniveau een aanvulling op het inkomen wordt verstrekt. Alhoewel een aantal maatregelen al betrekking had op de inkomsten van 2002, zal deze fiscale hervorming pas nadien aanleiding geven tot een merkbare daling van de fiscale druk, omdat ze hoofdzakelijk wordt toegepast via de inkohieringen.

⁴³ Hierdoor viel, voor wat de druk van de werkgeversbijdragen op de loonkosten betreft, het verschil tussen België en de drie buurlanden terug van 1,4 tot 0,5 procentpunten.

⁴⁴ In Duitsland stabiliseerde de (para)fiscale druk zich rond 45 pct., in Frankrijk nam hij toe tot ongeveer 49 pct. en in Nederland daalde hij fors tot vrijwel 44 pct.

Het verlichten van de (para)fiscale druk op arbeid mag echter niet, of zo weinig mogelijk, ten koste gaan van de doelstellingen inzake de overheidsfinanciën. Het lijkt dan ook aangewezen die maatregel eerder selectief toe te passen. Vermits de mogelijke impact van de maatregel hoogstwaarschijnlijk het grootst is voor de laagste inkomens⁴⁵ lijkt een concentratie ervan op die categorie aangewezen. Met het oog op de budgettaire doelstelling kunnen eventueel alternatieve bronnen nodig zijn om de geringere (para)fiscale opbrengsten te compenseren.

De Europese strategie vermeldt tevens dat het aantal werkende armen verminderd moet worden. Mensen zullen immers weinig gemotiveerd zijn om aan het werk te blijven of werk te zoeken indien het inkomen dat het hen opbrengt niet volstaat om aan de armoede te ontsnappen.

Gegevens inzake de arme werkenden zijn terug te vinden in de European Community Household Panel-enquête. In 2000 publiceerde Eurostat een onderzoek terzake dat betrekking had op alle EU-Lidstaten, met uitzondering van Finland en Zweden. Als werkenden met een laag loon werden alle gesalarieerden beschouwd waarvan het maandelijks loon lager lag dan 60 pct. van het mediaanloon van het betreffende land. Ondanks het feit dat de gebruikte gegevens van 1996 dateren, kunnen niettemin enkele ongetwijfeld nog steeds geldige structurele conclusies worden aangehaald.

In 1996 konden 9 pct. van de Belgische loontrekkenden als werkenden met een laag loon worden beschouwd. Hiermee deed België het relatief goed in de Europese context: het EU-gemiddelde beliep 15 pct. en enkel Denemarken en Portugal lieten een kleiner aandeel optekenen. De situatie was het slechtst in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Voor elk land werd vervolgens nagegaan in welke mate het fenomeen kon worden verklaard door het - al dan niet vrijwillig - uitoefenen van een deeltijdse baan, enerzijds, en een zeer lage vergoeding per gewerkt uur, anderzijds. In België werkte, van de gesalarieerden, ongeveer 11 pct. deeltijds en had 4 pct. een laag uurloon. Belgische werkenden met een laag loon betroffen dan ook veelal personen die door het uitoefenen van een parttime betrekking een maandloon verdienden dat onder de gehanteerde drempel viel. Het feit dat in België minimumlonen gelden⁴⁶, is hieraan ongetwijfeld niet vreemd.

Globaal kan voor alle onderzochte landen worden gesteld dat het risico op een gering arbeidsinkomen hoger ligt voor deeltijds werkenden, voor laaggekwalificeerde jobs, voor personen tewerkgesteld met een contract van bepaalde duur en voor werknemers in de particuliere sector (en vooral in de diensten). Tevens betreft het fenomeen vooral vrouwen, jongeren, laaggeschoolden en diegenen die recentelijk (opnieuw) tot de arbeidsmarkt zijn

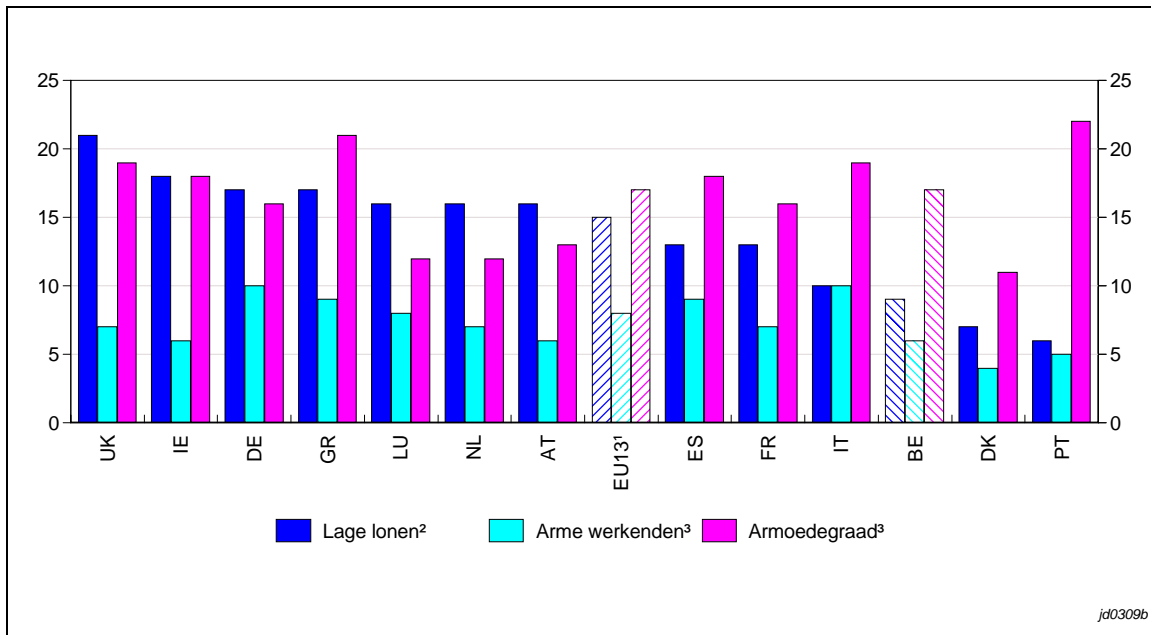
⁴⁵ Het substitutie-effect tussen kapitaal en arbeid is groter voor laaggeschoolden.

⁴⁶ Het algemeen geldend minimumloon is het absolute minimum. In sommige bedrijfstakken leggen de sectorale akkoorden een hoger minimum vast.

toegetreten. Uiteraard spelen daarbij een aantal structureffecten een rol, zoals het hogere aandeel deeltijdwerk bij vrouwen. In de voor de invloed van het deeltijdwerk gezuiverde resultaten bleven de meeste aangehaalde factoren echter geldig, met uitzondering van het geslacht en de bedrijfstak.

Grafiek 47 - Lage lonen, arme werkenden en armoede in de Europese Unie in 1996

(procenten)



Bron: Eurostat.

¹ EU, met uitzondering van Zweden en Finland.

² Procenten van het aantal gesalarieerden.

³ Procenten van de bevolking.

Een gering inkomen uit arbeid hoeft echter nog geen armoede⁴⁷ in te houden. Daarvoor moeten ook andere gezinsinkomsten, bijvoorbeeld vanwege een werkende partner, uitkeringen of uit vermogen, worden in rekening gebracht. Ook de samenstelling van het gezin, o.a. inzake het aantal kinderen, speelt daarbij een rol.

⁴⁷ Als arm werden de personen beschouwd waarvan het "equivalent inkomen", berekend door het totale gezinsinkomen te corrigeren voor de gezinssamenstelling, lager lag dan 60 pct. van het mediaan equivalent inkomen van het betreffende land.

In alle onderzochte landen, met uitzondering van Italië, lag het aandeel van de arme werkenden onder het percentage loontrekkenden met een laag loon. In België leefden 6 pct. van de gesalarieerden in armoede. Opnieuw presteerden enkel Denemarken en Portugal beter; het EU-gemiddelde beliep 8 pct. Opvallend is wel dat de relatieve positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland beduidend gunstiger uitviel dan in het geval van de lage lonen; het hoogste aandeel arme werkenden werd opgetekend in Duitsland en Italië.

In alle landen ligt het aandeel arme werkenden beduidend lager dan de armoedegraad voor de gehele bevolking. Het aan het werk helpen van armen kan voor hen dan ook een belangrijke stap vormen in het vinden van een uitweg uit de armoede.

3.9 Omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid

3.9.1 Context

De strijd tegen zwartwerk werd voor het eerst vermeld in de richtsnoeren van 1999, binnen de tweede pijler betreffende de ontwikkeling van het ondernemerschap. De reeds in de richtsnoeren voor 1998 vermelde doelstelling om het oprichten en het besturen van ondernemingen (meer bepaald KMO's) te vergemakkelijken, geconcretiseerd door de vermelding dat de Lidstaten de administratieve en fiscale lasten dienden te verlichten en te vereenvoudigen, werd in de richtsnoeren van 1999 immers aangevuld met "Dit beleid zal de inspanningen van de Lidstaten om zwart werk aan te pakken, steunen." Concreet werd dit aspect echter niet uitgewerkt. De richtsnoeren van 2000 herhaalden deze formulering, eveneens zonder dat concrete objectieven werden vastgelegd.

In de richtsnoeren van 2001 werd dit element iets verder uitgewerkt: zwartwerk moet worden bestreden en de omvorming ervan in legaal werk dient te worden bevorderd. Hiertoe moeten alle nodige middelen worden gebruikt, waaronder regelgeving, prikkels en de hervorming van de belasting- en socialezekerheidsstelsels, in samenwerking met de sociale partners. In de richtsnoeren van 2002 werd deze formulering overgenomen.

3.9.2 De nieuwe formulering

Niet-aangegeven werk houdt oneerlijke concurrentie in ten opzichte van ondernemers die de wet respecteren en impliceert ook minder inkomsten inzake belastingen en sociale-zekerheidsbijdragen. Bovendien betreft het in een aantal gevallen jobs van eerder lage kwaliteit met weinig tot geen veiligheid voor de betrokken werkenden, soms illegale immigranten. In de ideale maatschappij zou er geen zwartwerk zijn, zodat dat het enige aanvaardbare lange-termijndoel moet zijn. In de praktijk lijkt het beduidend verminderen ervan echter de enig haalbare optie.

De Lidstaten dienen een uitgebreid beleidspalet te ontwikkelen en toe te passen om de omvang van zwartwerk terug te schroeven. Het vereenvoudigen van het ondernemingsklimaat, het wegwerken van belemmeringen, het voorzien van gepaste prikkels in de belasting- en uitkeringsystemen, een betere wetshandhaving en het toepassen van sancties worden hierbij als mogelijke actiepunten vermeld.

Bovendien moeten de Lidstaten investeren in de ontwikkeling van werkgelegenheidsstatistieken teneinde de omvang van het probleem en het verloop ervan te meten.

3.9.3 De situatie in België

Een Commissie-document uit 1998 geeft aan dat de Europese Lidstaten in twee grote extreme groepen opgedeeld kunnen worden: in een aantal landen (de Scandinavische landen, Ierland, Oostenrijk en Nederland) zou de omvang van de ondergrondse economie beperkt blijven tot zowat 5 pct. bbp, terwijl dit in Italië en Griekenland daarentegen meer dan 20 pct. zou zijn. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk vormen een groep die zowat halfweg tussen de beide extremen ligt; België en Spanje zouden met iets hogere cijfers deel uitmaken van een tweede tussenliggende groep.

De actuele voorschriften van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 1995) inzake de raming van de ondergrondse economie beperken er zich toe op te leggen dat de raming van het bbp exhaustief moet zijn. De confrontatie van het aanbod en het gebruik is een van de methoden om activiteiten uit de ondergrondse economie in rekening te brengen. Het INR raamt het exhaustief bbp door de ophoging van de toegevoegde waarde (productie, eventueel ook het intermediair verbruik) met coëfficiënten die afzonderlijk per NACE-klasse werden geraamd. Deze raming resulteert in een toename van het Belgische bbp met ongeveer 4 pct., een veel lager cijfer dan dat genoemd in het document van de Commissie. Het door het INR gehanteerde coherente macro-economische kader levert ramingen op die preciezer, stabiel en beter vergelijkbaar zijn dan resultaten die bijvoorbeeld verkregen worden door de extrapolatie van enquêtes, of waarvoor - zoals bij de monetaire methodes - verregaande hypothesen dienen te worden gebruikt.

De ondergrondse economie in de nationale rekeningen

Het ESR 1995 schrijft voor dat de raming van het bbp exhaustief moet zijn. Dat betekent dat de waarde ervan een raming moet bevatten voor de ondergrondse economie die wordt gevormd door de zwarte economie en de illegale economie. Op Europees vlak is echter afgesproken dat het bbp voorlopig enkel wordt gecorrigeerd voor de zwarte economie. Aangezien er geen informatie beschikbaar is die toelaat een autonome raming te maken van de toegevoegde waarde resulterend uit niet-geregistreeerde arbeid en on(der)gedeclareerde belastbare inkomens (de zwarte economie), wordt een correctie per bedrijfstak geraamd.

In de Belgische nationale rekeningen zijn twee ramingmethodes voor die correcties, afhankelijk van de beschikbare informatie voor de betreffende bedrijfstak:

- *de eerste methode is een 'demand side' benadering die een autonome raming maakt van zowel het gebruik als de productie van de goederen en diensten van die bedrijfstak. Als blijkt dat het gebruik hoger ligt dan de productie wordt die laatste opgehoogd. Deze*

benadering wordt gebruikt in de bedrijfstakken uit de bouwnijverheid en de gezondheidszorg en sluit aan bij het opzet van de aanbod- en gebruikstabellen;

- *de tweede methode bestaat erin om een 'best practice' oefening te maken van de informatie die beschikbaar is in de ons omringende landen. Op die manier wordt een gemiddelde ophogingcoëfficiënt geraamd voor, ondermeer, de bedrijfstakken uit de horeca en de handel.*

Zoals in de meeste andere Europese landen is de zwarte economie het sterkst ontwikkeld in de bedrijfstakken die het grootste gedeelte van hun productie aan particulieren leveren. Dit geldt onder meer voor de bouwnijverheid (in het bijzonder voor de bouwinstallatie en de afwerking van gebouwen), de detailhandel, het onderhoud en de reparatie van motorvoertuigen, de horeca en de activiteiten van artsen, tandartsen en dierenartsen.

Over de ramingen van de omvang van de ondergrondse economie in de andere Lidstaten zijn geen officiële gegevens beschikbaar; de prioriteit inzake het verbeteren van de statistische basis lijkt dan ook eerder op hen van toepassing dan wel op België.

De raming van de niet-officiële lonen is heel wat moeilijker, vermits er - in tegenstelling tot voor de toegevoegde waarde waarvoor het intern coherente geheel van de aanbod- en gebruikstabellen gebruikt kan worden - geen dergelijk kader is om de raming te toetsen. Momenteel wordt geschat dat de zwarte lonen ongeveer 1 pct. zouden uitmaken van de totale loonmassa.

3.10 Regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken

3.10.1 Context

De regionale aspecten van de arbeidsmarkt waren reeds aan bod gekomen in de vorige versie van de richtsnoeren, waarvan er één betrekking had op de lokale en regionale actie voor werkgelegenheid (richtsnoer 11). Daarbij werd vooral de nadruk gelegd op de rol die alle betrokkenen op dit niveau moeten spelen om de Europese werkgelegenheidsstrategie uit te voeren. Voorts werden de Lidstaten in een van de horizontale doelstellingen opgeroepen rekening te houden met de regionale verschillen, door het beleid eventueel te differentiëren (horizontale doelstelling C).

3.10.2 Nieuwe formulering

De nieuwe formulering van de richtsnoeren terzake is duidelijker: de prioriteit ligt bij het verkleinen van de regionale werkgelegenheidsverschillen. In dat verband wordt voorgesteld gunstige voorwaarden te bevorderen voor de groei van de economische activiteit in regio's met een achterstand en de overheidssteun te richten op investeringen in menselijk kapitaal en passende infrastructuur. In dat opzicht dienen de mogelijkheden van het Cohesiefonds en de Structuurfondsen, alsook van de Europese Investeringsbank (EIB), ten volle te worden benut. Het beleid dat in dit richtsnoer wordt voorgesteld, moet vooral op lokaal niveau worden uitgevoerd en vormt slechts een onderdeel van de waaier aan mogelijke maatregelen om de regionale verschillen te verminderen. Daarbij hoort vanzelfsprekend ook de bevordering van de geografische mobiliteit, die het voorwerp uitmaakt van richtsnoer 3.

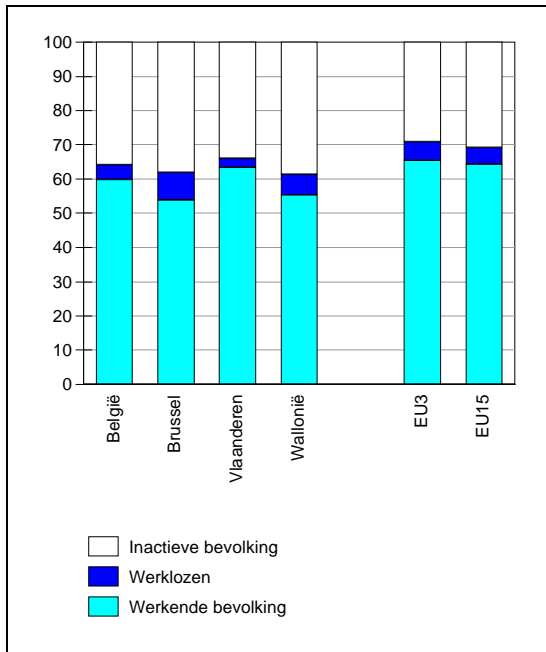
3.10.3 De situatie in België

De Belgische werkgelegenheidsgraad beliep in 2001 59,9 pct. van de bevolking op arbeidsleeftijd. Dit nationale gemiddelde verhult echter aanzienlijke regionale verschillen. Zo kende Vlaanderen in 2001 een hogere werkgelegenheidsgraad, van 63,4 pct. In het Waalse en in het Brusselse gewest lag die ratio duidelijk lager, met respectievelijk 55,3 pct. en 53,8 pct. De analyse van de regionale werkloosheidsgegevens toont een vergelijkbaar beeld: in 2001 vertegenwoordigden de werkzoekenden minder dan 4 pct. van de Vlaamse beroepsbevolking, terwijl in het Waalse en het Brusselse gewest geharmoniseerde werkloosheidscijfers⁴⁸ van bijna 11 pct. werden opgetekend.

⁴⁸ Volgens de definitie van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB), die iedere persoon die gelijktijdig zonder werk, werkzoekend, en beschikbaar om te werken is, als werkloze beschouwt.

Grafiek 48 - Bevolking op arbeidsleeftijd in 2001¹

(procenten)



Bron: Eurostat, arbeidskrachtentelling.

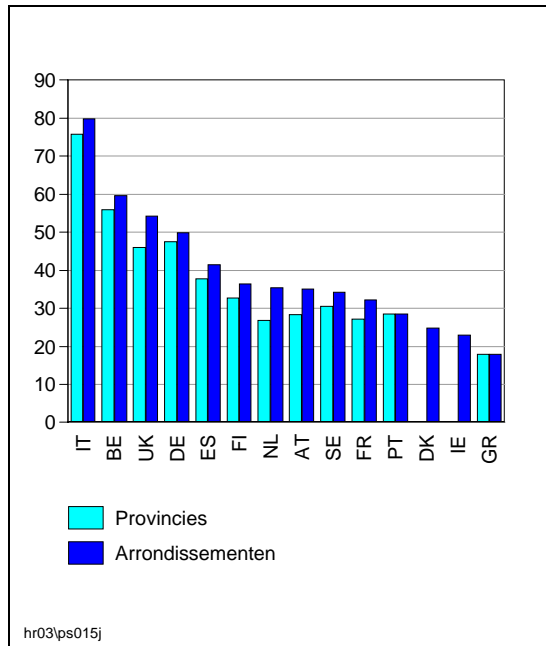
¹ Gemiddelde 2001 voor België en de gewesten; gegevens 2e kwartaal voor de overige EU-landen.

De drie gewesten vormen uiteraard geen homogene entiteiten: binnen elk gewest zijn er subregio's met uiteenlopende resultaten. Zo varieert de werkgelegenheidsgraad in Vlaanderen van 60 pct. (Limburg) tot 66,5 pct. (Vlaams-Brabant). In Wallonië schommelt hij tussen 52 pct. (Henegouwen) en 61,5 pct. (Luxemburg). De laagste werkloosheidsgraad in Vlaanderen wordt in Vlaams-Brabant opgetekend (2,6 pct. in 2001), de hoogste in de provincie Antwerpen (4,7 pct.). Tussen de Waalse provincies zijn de verschillen evenwel duidelijk groter: in 2001 varieerde de werkloosheidsgraad er van 5,8 pct. (Luxemburg) tot 12,8 pct. (Henegouwen).

De regionale diversiteit inzake werkgelegenheid en werkloosheid is in België bijzonder markant. In 2001 beliep de variatiecoëfficiënt tussen de werkloosheidscijfers in de verschillende Belgische provincies nagenoeg 56 pct. Italië is de enige Lidstaat waar grotere verschillen (van nagenoeg 75 pct.) worden opgetekend; in de andere landen is het beeld homogener. Inzake de spreiding van de werkloosheidsgraad over de arrondissementen worden gelijkaardige verschillen tussen de Lidstaten genoteerd. In België belooft de variatiecoëfficiënt voor dit niveau bijna 60 pct.

Grafiek 49 - Indicator van de regionale verschillen in 2001

(variatiecoëfficiënten van de werkloosheidsgraden)



Bron: EC.

De in dit richtsnoer geformuleerde prioriteiten vormen voor België dus een belangrijke uitdaging. Het regionale verschil heeft wellicht velerlei oorzaken, waarvan bepaalde aspecten in andere richtsnoeren worden besproken. Het is echter vanzelfsprekend dat verschillen in het regionale verloop van de economische activiteit hun weerslag hebben op de vraag naar arbeid en dus op de werkgelegenheids- en werkloosheidsgraden van de gewesten. Tussen 1985 en 1997⁴⁹ bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei van de toegevoegde waarde tegen vaste prijzen 2,3 pct. in Vlaanderen, 1,5 pct. in Wallonië en slechts 1 pct. in Brussel. Het creëren van de juiste voorwaarden om de economische groei te stimuleren in de regio's met een achterstand moet dus hand in hand gaan met de tenuitvoerlegging van de Europese werkgelegenheidsstrategie in België.

Met dat doel stelt de Europese Unie verscheidene hefboomen ter beschikking van de Lidstaten, die worden aangespoord er gebruik van te maken. De steun van de Europese Structuurfondsen wordt hoofdzakelijk aangewend om te voldoen aan de hoofddoelstellingen van het regionaal beleid van de Gemeenschap. In dat kader ontvangt België voor de periode 2000-2006 een totaalbedrag van 1.795 miljoen euro. De provincie Henegouwen, waarvan het bbp per inwoner inmiddels hoger ligt dan 75 pct. van het EU-gemiddelde, komt niet meer in aanmerking voor doelstelling 1 inzake de regio's met een ontwikkelingsachterstand, maar kreeg wel nog voor 625 miljoen euro overgangssteun. De middelen voor Doelstelling 2 ter ondersteuning van de

economische en sociale omschakeling van gebieden in structurele moeilijkheden belopen voor deze periode 433 miljoen euro, een bedrag dat over de meeste van de Belgische provincies wordt verdeeld. Voor Doelstelling 3, ten slotte, in verband met onderwijs, opleiding en werkgelegenheid, wordt voor de periode 2000-2006 737 miljoen euro uitgetrokken. Omdat zijn bbp per inwoner hoger ligt dan 90 pct. van het EU-gemiddelde, kan België niet rekenen op steun van het Cohesiefonds, dat projecten financiert op het gebied van milieu en van trans-Europese netwerken voor vervoersinfrastructuur. De Europese Investeringsbank, van haar kant, verleent steun aan de financiering van investeringen met het oog op de verwezenlijking van de EU-doelstellingen. Op deze instelling wordt in België zelden een beroep gedaan: sinds begin 2001 werden slechts 2 niet-vertrouwelijke projecten ingediend.

⁴⁹ Recente periode waarvoor gegevens zonder breuk in de reeksen beschikbaar zijn.

SAMENSTELLING VAN DE HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID

ONKELINX Laurette Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid
 Voorzitster

Federale leden:

SMETS Jan (N)	Directeur van de Nationale Bank van België
Ondervoorzitter	
BAECK Karel (N)	Administrateur-generaal van de RVA
BOGAERT Henri (F)	Commissaris bij het Plan
DE KEYSER Véronique (F)	Professor, Universiteit van Luik
LUX Bernard (F)	Professor, Universiteit van Bergen
NYSENS Marthe (F)	Professor, Katholieke Universiteit van Leuven (UCL)
RAYP Glenn (N)	Professor, Rijksuniversiteit van Gent

Regionale leden:

Vlaanderen:

BOSTYN Yvan	Administrateur-generaal van de VDAB
STAPPAERTS Mieke	Directeur-generaal, Werkgelegenheid Administratie

Wallonië:

MEAN Jean-Pierre	Administrateur-generaal van FOREM
MICHEL Etienne	Secretaris-generaal van CEPES

Brussel:

COURTHEOUX Eddy (F)	Administrateur-generaal van BGDA
STROOBANT Maxime (N)	Professor, Vrije Universiteit Brussel

Secretaris:

JADOT Michel	Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
--------------	--

Contactpersonen:

Secretariaat van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid

- tel. 02 233 49 44
- fax 02 233 47 38
- e-mail: albert.vannuffel@meta.fgov.be

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg VAN NUFFEL Albert

Wetenschappelijke ondersteuning

- Pierrette HEUSE: tel.: 02 221 20 26
e-mail: pierrette.heuse@nbb.be
- Jan DE MULDER: tel. 02 221 21 91
e-mail: jan.demulder@nbb.be
- Pierrick STINGLHAMBER: tel. 02 221 38 16
e-mail: pierrick.stinglhamber@nbb.be

Nationale Bank van België: DELHEZ Philippe, FAMEREE Hugues, HEUSE Pierrette,
DE MULDER Jan, STINGLHAMBER Pierrick

SYNTHESE

EN

AANBEVELINGEN

INHOUDSTAFEL

<u>1. RECENTE ONTWIKKELINGEN OP DE ARBEIDSMARKT</u>	6
<u>2. DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE</u>	8
<u>2.1. Terugblik op de eerste vijf jaar van de Europese werkgelegenheidsstrategie</u>	8
<u>2.2. De nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren</u>	10
<u>2.3. De nieuwe filosofie van de Europese werkgelegenheidsstrategie</u>	11
<u>Vereenvoudiging</u>	11
<u>Coördinatie</u>	12
<u>Beheer</u>	13
<u>3. DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE EN DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT</u>	14
<u>3.1. Volledige werkgelegenheid</u>	15
<u>3.2. Het verhogen van de participatie</u>	18
<u>De inschakeling op de arbeidsmarkt bevorderen</u>	18
<u>Discriminatie</u>	20
<u>Specifieke groepen</u>	23
<u>3.3. Opleiding</u>	25
<u>Een kwaliteitsvolle basisopleiding</u>	25
<u>Opleiding tot de oprichting en het beheer van ondernemingen</u>	26
<u>Volwassenenopleiding</u>	27
<u>3.4. De werkomgeving</u>	29
<u>Werk lonend maken</u>	29
<u>Kwaliteit van de arbeid</u>	30
<u>Mobiliteit</u>	31

1. RECENTE ONTWIKKELINGEN OP DE ARBEIDSMARKT

Het jaar 2002 werd gekenmerkt door een lichte daling van het werkgelegenheidspeil. Gemiddeld waren er in België zowat 4.139.000 werkzame personen, dat is 8.000 personen of 0,2 pct. minder dan het voorgaande jaar. Deze achteruitgang, die zich voordoet na zeven opeenvolgende jaren van werkgelegenheidstoename, weerspiegelt de vertraging van de economische activiteit gedurende het hele jaar 2001. Na een zekere stabilisatie van de werkgelegenheid tijdens de eerste twee kwartalen van 2002 gaven het derde en het vierde kwartaal een vrij grote vermindering van het aantal werkzame personen te zien. Het arbeidsvolume liep eveneens terug: het aantal gewerkte uren daalde in de Belgische economie met 0,6 pct. in 2002. Tegelijkertijd vond nochtans een geleidelijk herstel van de economische groei plaats, maar de effecten van schommelingen in de activiteit komen slechts met een zekere vertraging, van gemiddeld twee kwartalen, in de werkgelegenheid tot uiting.

Doordat de daling van de werkgelegenheid samenging met een stijging van de bevolking op arbeidsleeftijd slaagde België er niet in nauwer aan te sluiten bij de in Lissabon vastgelegde Europese werkgelegenheidsdoelstellingen. Volgens de resultaten van de arbeidskrachtentelling, de referentie voor het opstellen van werkgelegenheidsstatistieken op Europees niveau, beliep de totale werkgelegenheidsgraad over de eerste negen maanden van 2002 gemiddeld 59,8 pct., tegen 60,1 pct. tijdens de overeenstemmende periode van het jaar voordien¹. De bevolkingsgroep van 55 tot 64 jaar liet echter een positieve ontwikkeling optekenen: in deze leeftijdscategorie, waarvoor een specifieke doelstelling werd vastgesteld op de Top van Stockholm, is de werkgelegenheidsgraad gestegen van 25,1 pct. tot 26,7 pct., waarmee hij opnieuw aansloot bij het in 2000 opgetekende peil, van 26,3 pct. Ten slotte bleef de werkgelegenheidsgraad van de vrouwen onveranderd, op 51,2 pct.

In het kielzog van de demografische groei is de beroepsbevolking verder toegenomen, zij het in een matiger tempo dan het voorgaande jaar: het arbeidsaanbod is aangegroeid met ongeveer 26.000 personen. Bovendien is, gelet op de daling van de werkgelegenheid, de werkloosheid opgelopen. Gemiddeld werden 491.000 niet-werkende werkzoekenden opgetekend in 2002, dat is 34.000 meer dan het jaar voordien². Bijgevolg bedroeg de geharmoniseerde werkloosheidsgraad gemiddeld 7,3 pct. van de beroepsbevolking, tegen 6,7 pct. een jaar eerder.

¹ Op basis van nationale administratieve gegevens bedroeg de werkgelegenheidsgraad 61,9 pct. in 2002.

² Om een breuk in de reeks te vermijden, werd er geen rekening gehouden met de respectievelijk in november 2001 en januari 2002 door de FOREM en de BGDA aangebrachte wijzigingen in de berekeningsmethode van de werkzoekenden, teneinde die methode af te stemmen op die van de VDAB. Het aantal werkzoekenden in 2002 stemt daarentegen overeen met de officiële statistiek.

Uitgaand van de meest recente vooruitzichten, die niet wijzen op een verbetering van de arbeidsmarktprestaties in 2003, vraagt de Hoge Raad al wie betrokken is bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid de structurele hervormingen voort te zetten, die helpen de economie weerbaarder te maken tegen conjuncturele schokken en bovendien bijdragen tot een verhoogd groeipotentieel op middellange termijn.

2. DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE

Sinds het Verdrag van Amsterdam staat de werkgelegenheid bovenaan op de agenda van de Europese Unie. In november 1997 vond in Luxemburg een aan dat thema gewijde top plaats, waar de grondslag werd gelegd voor een Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS). Destijds werd ernaar gestreefd binnen de vijf jaar een doorslaggevende vooruitgang te boeken op de arbeidsmarkt, met name inzake de vermindering van de werkloosheid. Daartoe werd op Europees vlak een open coördinatiemethode op gang gebracht: elk jaar keurt de Europese Raad, op voorstel van de Commissie, werkgelegenheidsrichtsnoeren goed; deze laatste worden omgezet in nationale actieplannen (NAP's), die worden beoordeeld in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid van de Commissie en de Raad, teneinde de volgende jaarlijkse richtsnoeren vast te stellen. Sinds 2000 worden tevens specifieke aanbevelingen gericht aan de Lidstaten, aansluitend op de voorstelling van de richtsnoeren.

In juli 2000 droeg de Belgische regering de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid op de voornoemde documenten jaarlijks te analyseren en na te gaan in hoeverre het Belgische arbeidsmarktbeleid overeenstemt met de doelstellingen van de strategie. Bovendien heeft de ministerraad de Hoge Raad verzocht analyses te verrichten en aanbevelingen te formuleren om de regering te helpen bij het zoeken naar maatregelen en beleidslijnen die het best voldoen aan het Europese werkgelegenheidsbeleid.

Dit advies past in dat kader. De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid formuleert hierin aanbevelingen die het Belgische arbeidsmarktbeleid in staat moeten stellen nauwer aan te sluiten bij de Europese strategie, zonder echter de inbreng van het Belgische sociale model uit het oog te verliezen en rekening houdend met de respectieve bevoegdheden op Europees, federaal, gewestelijk en gemeenschapsvlak.

2.1. Terugblik op de eerste vijf jaar van de Europese werkgelegenheidsstrategie

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de strategie werd deze in 2002 beoordeeld onder leiding van de Commissie. Daaruit blijkt dat de EU tussen 1997 en 2001 een nettocreatie van meer dan 10 miljoen banen liet optekenen, dat is een stijging met 6,5 pct., terwijl de werkloosheidsgraad afnam van 10,1 pct. tot 7,4 pct. Terzelfder tijd steeg de werkgelegenheid in België met 254.000 personen (+ 6,5 pct.) en liep de werkloosheidsgraad terug van 9,2 pct. tot 6,7 pct. Het conjunctuurklimaat, dat werd gekenmerkt door een forse groei van de economische activiteit tijdens die periode, heeft uiteraard bijgedragen tot die goede resultaten. Deze vertonen evenwel een duurzaam karakter, wat blijkt uit de daling van de structurele werkloosheidsgraden, enerzijds, en een hogere werkgelegenheidsintensiteit van de groei, anderzijds. De bijdrage van de EWS terzake blijft echter moeilijk kwantificeerbaar, te meer daar sommige structurele hervormingen slechts op lange termijn ten volle hun invloed uitoefenen. Er deden zich echter aanzienlijke

veranderingen voor in het nationale werkgelegenheidsbeleid, waarin geleidelijk de prioriteiten van de Europese strategie werden opgenomen.

Afgezien van die algemene convergentie heeft de door het proces van Luxemburg ingevoerde open coördinatiemethode haar deugdelijkheid bewezen. De Europese werkgelegenheidsstrategie leidde bovendien tot nieuwe werkmethoden die efficiënt zijn gebleken. Een van die methoden, namelijk het multilaterale toezicht (peer pressure), stimuleerde de hervormingen door de best presterende Lidstaten als referentie te hanteren. Dankzij een uitgebreider en diepgaander uitwisseling van informatie tussen de EU-landen werden de goede praktijken vlotter doorgegeven. Ten slotte gingen de betrokken instellingen nauwer samenwerken, zowel op EU-niveau als op nationaal vlak. Voorts droegen de sociale partners, net als de regionale en lokale overheden, steeds meer bij tot de tenuitvoerlegging van het in de richtsnoeren aanbevolen werkgelegenheidsbeleid, en hun deelname zou in de toekomst nog moeten groeien.

Niettemin moeten nog structurele zwaktes worden aangepakt, met name om de in Lissabon en Stockholm vastgelegde werkgelegenheidsdoelstellingen te bereiken. De werkgelegenheidsgraad en de activiteitsgraad zijn nog steeds ontoereikend, terwijl de werkloosheid hoog blijft in een aantal Lidstaten of regio's en voor bepaalde bevolkingscategorieën. Er bestaan nog aanzienlijke genderkloven in tal van domeinen. Daarenboven tekenden zich nieuwe uitdagingen af sinds de eerste formulering van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

Op demografisch vlak zal de vergrijzing van de bevolking na 2010 leiden tot een inkrimping van de bevolking op arbeidsleeftijd, die het arbeidsaanbod en derhalve het economische-groeipotentieel zal beperken en daarbij een bedreiging zal vormen voor de duurzaamheid van de sociale-beschermingsstelsels. Tegen die achtergrond, en al vereist een versterking van het groeipotentieel van de economie inspanningen om de investeringen en het ondernemerschap te doen toenemen, is het thans ook van het grootste belang onverwijld de arbeidsparticipatie te stimuleren. De mondialisering en de overgang naar een kennismaatschappij versnellen trouwens het tempo van de economische herstructureringen, wat het risico inhoudt van een uitholling van kwalificaties en van sociale uitsluiting. Ook op sociaal-professioneel vlak vinden snelle veranderingen plaats. Voor een groeiend deel van de werknemers wordt het evenwicht tussen flexibiliteit en werkzekerheid een reële bron van bekommernis waarmee rekening moet worden gehouden.

2.2. De nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren

Op basis van die evaluatie, alsook van de beraadslagingen met alle instellingen van de EU en van andere actoren, meer bepaald de sociale partners, en van de richtlijnen van de Europese staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Raad te Brussel op 20 en 21 maart jongstleden, hebben de Europese instanties een herziening van de Europese werkgelegenheidsstrategie voorgesteld.

De nieuwe uitvoerige formulering van die strategie werd definitief goedgekeurd door de staatshoofden en regeringsleiders op de vergadering van 19 en 20 juni laatstleden in het kader van de Europese Top van Thessaloniki. De nieuwe richtsnoeren zijn gestructureerd in de vorm van een piramide, waarvan de top bestaat uit drie primaire doelstellingen die de Lidstaten dienen na te streven:

- volledige werkgelegenheid;
- arbeidskwaliteit en -productiviteit;
- sociale samenhang en integratie.

Die thema's zijn rechtstreeks ingegeven door de op de Top van Lissabon in maart 2000 geformuleerde ambitie om de Europese Unie te doen uitgroeien tot "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang".

Inzake volledige werkgelegenheid worden de kwantitatieve doelstellingen van Lissabon en Stockholm herhaald, evenals de wens dat de Lidstaten nationale streefcijfers zouden vaststellen die consistent zijn met de op EU-niveau verwachte resultaten. De verbetering van de arbeidskwaliteit wordt aangehaald als een onontbeerlijke dimensie in een concurrerende kenniseconomie, terwijl wordt aangestipt dat de verhoging van de werkgelegenheidsgraad hand in hand moet gaan met een stijging van de productiviteit. Ten slotte dringt Europa erop aan dat het bij de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid noodzakelijk is de sociale integratie te bevorderen, door de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken voor elke persoon die kan en wil werken en door discriminatie te bestrijden. De sociale samenhang moet derhalve worden bevorderd door de regionale verschillen te verkleinen en herstructureringen in achtergestelde gebieden te steunen.

De voornoemde doelstellingen, die als volkomen gelijkwaardig worden beschouwd, ondersteunen en vervullen elkaar wederzijds. Ze moeten worden nagestreefd door middel van tien onderliggende actieprioriteiten, die de kern van de nieuwe richtsnoeren vormen:

1. Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven;
2. Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap;

3. Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt;
4. De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen;
5. Vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden;
6. Gendergelijkheid;
7. Bevordering van de integratie en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt;
8. Werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken;
9. Omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid;
10. Regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken.

Ook hier werd geen rangorde vastgelegd tussen die specifieke richtsnoeren, aangezien elk ervan moet bijdragen tot de verwezenlijking van een of meer primaire doelstellingen. De Hoge Raad merkt echter op dat de richtsnoeren betrekking hebben op toepassingsgebieden met een verschillende draagwijdte. Aan enkele van de tien genoemde prioriteiten zijn - op de Unie afgestemde - gekwantificeerde doelstellingen verbonden, die de concrete basis van de piramide vormen en tevens moeten dienen als bakens die het mogelijk maken de geboekte vooruitgang te meten. De Lidstaten worden uitgenodigd zelf hun eigen doelstellingen te bepalen in verscheidene van die domeinen door zich te richten op de vooruitzichten binnen de EU, rekening houdend met hun specifieke nationale context.

Naast de eigenlijke richtsnoeren handelt een paragraaf specifiek over goed beheer en over de vereiste samenwerking bij de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Deze moeten op alle niveaus worden versterkt, via een nauwere betrokkenheid van de parlementen, de regionale en lokale overheden, alsook van de sociale partners.

2.3. De nieuwe filosofie van de Europese werkgelegenheidsstrategie

De nieuwe formulering van de Europese werkgelegenheidsstrategie beantwoordt aan een drievoudige logica van vereenvoudiging, coördinatie en goed beheer.

Vereenvoudiging

Gelet op de complexiteit van de richtsnoeren na opeenvolgende herzieningen sinds 1997, was een vereenvoudiging noodzakelijk. Zo omvatte de voorgaande, door de Europese Raad in 2002 goedgekeurde formulering van de Europese werkgelegenheidsstrategie niet minder dan zes horizontale doelstellingen alsook achttien richtsnoeren ingedeeld in vier pijlers. Aangezien ze zich tot een groter aantal betrokkenen richten, verschaffen de nieuwe richtsnoeren algemenere richtlijnen inzake de hervorming van het werkgelegenheidsbeleid, die meer toegespitst zijn op de te bereiken resultaten en minder op de daartoe te hanteren methoden.

Daar het bovendien tijd vergt hervormingen uit te werken, goed te keuren en toe te passen, en nog meer alvorens ze hun invloed uitoefenen op de arbeidsmarkt, werd overeengekomen dat de richtsnoeren, behalve in uitzonderlijke gevallen, periodes van drie jaar dekken; ze zouden dus niet moeten worden aangepast vóór de in 2006 geplande tussentijdse evaluatie. Het opstellen van nationale actieplannen zou worden vergemakkelijkt door de stabiliteit van de richtsnoeren in de tijd.

De Hoge Raad spreekt zijn voldoening uit over de piramidale herstructurering van de richtsnoeren. De vaststelling van primaire doelstellingen ondersteund door een beperkt aantal in de tijd stabiele actieprioriteiten biedt een passend antwoord op het streven naar vereenvoudiging van de richtsnoeren. De omschrijving van gekwantificeerde doelstellingen verleent de nieuwe richtsnoeren een dwingender aspect en waarborgt een betere zichtbaarheid ervan. Om geloofwaardig te blijven moeten deze realistische doelen vooropstellen. Deze benadering hoeft echter niet de uitvoering te verhinderen van maatregelen waarvan het resultaat niet statistisch meetbaar is. De Hoge Raad betreurt evenwel dat bepaalde prioriteiten - bijvoorbeeld wat betreft de vermindering van het aantal arbeidsongevallen of de opleidingsinspanningen door de ondernemingen -, bij gebrek aan consensus, niet konden worden geconsolideerd door een of andere relevante, op grondig onderzoek van het beschikbare statistische materiaal berustende, kwantitatieve doelstelling. Dergelijke ambitieuze maar realistische doelstellingen kunnen de politieke beleidsverantwoordelijken aanzetten tot actie en hervormingen stimuleren.

Coördinatie

Voor het eerst werden de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de Lidstaten tegelijk met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB's) gepresenteerd. Aldus legde de Commissie de nadruk op de complementariteit tussen de Europese werkgelegenheidsstrategie en de GREB's: deze laatste vormen het algemene instrument voor de coördinatie van het economische beleid, terwijl de Europese werkgelegenheidsstrategie een eersterangsrol vervult inzake de koers en de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid. De nieuwe strategie vertoont trouwens een wisselwerking met andere politieke-coördinatieprocessen op Europees vlak, ongeacht of ze betrekking hebben op sociale integratie, pensioenen of immigratie.

De Hoge Raad staat positief tegenover een synchronisatie van de verschijningsdatum van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de GREB's. Dit is een belangrijke stap in de richting van een grotere samenhang tussen de verschillende politieke-coördinatieprocessen op Europese schaal, waar een gelijke aandacht wordt besteed aan economische en sociale politiek. In dat opzicht is het van belang dat de GREB's inzake arbeidsmarktbeleid de in de werkgelegenheidsrichtsnoeren omschreven beleidslijnen weerspiegelen.

Beheer

De effectieve uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt overgelaten aan de Lidstaten. Deze dienen de betrokken parlementen, evenals de regionale en lokale overheden, daarbij nauw te betrekken. Op alle niveaus wordt ook de betrokkenheid van de sociale partners aangemoedigd. De Lidstaten moeten er vooral op toezien om binnen hun budgettaire mogelijkheden passende financiële middelen uit te trekken voor de tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Daartoe moeten ze beschikken over efficiënte diensten voor arbeidsvoorziening. Aan die principes van goed beheer van het arbeidsmarktbeleid wordt trouwens bijzondere aandacht besteed, aangezien ze thans in een volwaardige paragraaf van de strategie aan bod komen.

De Hoge Raad verheugt zich over de Europese ambitie om alle betrokkenen in de maatschappij te mobiliseren teneinde de doelstellingen van Lissabon te bereiken. De Raad wenst dat de Belgische overheid, zowel de federale als de regionale en lokale overheden, met de steun van de sociale partners die ambitie waarmaakt, zodat ieder op zijn niveau zijn verantwoordelijkheid op zich neemt om die gemeenschappelijke uitdaging aan te gaan.

3. DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE EN DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

In dit deel wordt de situatie op de Belgische arbeidsmarkt gesynthetiseerd aan de hand van de voornaamste elementen van de EWS die tot uiting komen in de relatie tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid. Deze werden gehergroepeerd in vier hoofdstukken. In een eerste deel met betrekking tot volledige werkgelegenheid wordt de vraagzijde van de arbeidsmarkt onder de loep genomen. In de volgende drie hoofdstukken worden aspecten behandeld die de aanbodzijde betreffen: het verhogen van de participatie wordt gevolgd door een bespreking van scholing en opleiding en van de werkomgeving. Waar aangewezen, wordt de analyse van de Belgische situatie aangevuld met de aanbevelingen van de Hoge Raad.

Deze thematische benadering laat toe de talrijke dimensies van de EWS beter te belichten: ze toont immers de onderlinge verbanden tussen de verschillende facetten van de complexe relatie tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag die besproken wordt in de drie overkoepelende doelstellingen, de tien specifieke richtsnoeren en de daarmee verband houdende gekwantificeerde doelstellingen van de strategie.

Terwijl de overkoepelende doelstelling van sociale samenhang en integratie als rode draad doorheen alle facetten van de EWS loopt, richten de overige doelstellingen zich meer specifiek op bepaalde aspecten. Zo is de overkoepelende doelstelling van volledige werkgelegenheid, die nauw samenhangt met die van de productiviteit, onlosmakelijk verbonden met de bevordering van het ondernemerschap en het probleem van het verkleinen van de regionale verschillen (richtsnoeren 2 en 10). De in de EWS beoogde werkgelegenheid is duidelijk reguliere arbeid met maximale zekerheidswaarborgen, die op geen enkele manier kan worden verzoend met het verschijnsel van het zwartwerk (richtsnoer 9).

Bij de meer specifieke thema's inzake het arbeidsaanbod is de verhoging van de participatie de tegenhanger van de doelstelling van de volledige werkgelegenheid. Bedoeling is de integratie van werkzoekenden en inactieven te bevorderen (richtsnoeren 1 en 5). Ook dienen discriminaties te worden bestreden waarvan bepaalde groepen, zoals vrouwen (richtsnoer 6) en personen met een handicap of allochtonen (richtsnoer 7) het slachtoffer zouden kunnen zijn op de arbeidsmarkt. Tenslotte is het noodzakelijk dat voorwaarden worden gecreëerd om oudere werkenden zo lang mogelijk actief en aan het werk te houden (richtsnoer 5).

Het opleidingsniveau is een cruciale factor voor de arbeidsmarktparticipatie van de bevolking op arbeidsleeftijd; om die reden wordt er uitdrukkelijk naar verwezen in het vierde richtsnoer van de EWS, dat gericht is op de ontwikkeling van het menselijk kapitaal en de bevordering van onderwijs en levenslang leren. Dit thema komt ook in andere richtsnoeren aan bod, zoals richtsnoer 7 met

betrekking tot jongeren die vroegtijdig de school verlaten, of richtlijn 2 inzake het ondernemerschap.

Tot slot moet arbeid voldoende aantrekkelijk gemaakt worden om het arbeidsaanbod te verhogen. Deze doelstelling komt in verschillende aspecten van de EWS aan bod. Zo moet onder meer de financiële aantrekkelijkheid van arbeid (richtsnoer 8) worden verhoogd, maar het gaat ook over minder materiële aspecten inzake de kwaliteit van de werkgelegenheid op zich (tweede overkoepelende doelstelling). De bevordering van de geografische en professionele mobiliteit (richtsnoer 3), tot slot, vormt een laatste mogelijkheid om het aanbod van en de vraag naar arbeid beter op elkaar af te stemmen.

3.1. Volledige werkgelegenheid

Het bereiken van volledige werkgelegenheid blijft de **voornaamste doelstelling** van de nieuwe versie van de EWS. De streefcijfers hernemen de werkgelegenheidsgraden zoals ze in Lissabon en Stockholm werden vastgelegd. Meer bepaald dient tegen 2010 (2005) in de Europese Unie gemiddeld 70 pct. (67 pct.) van de totale bevolking op arbeidsleeftijd aan het werk te zijn. Bovendien moet de werkgelegenheidsgraad voor vrouwen in 2010 (2005) 60 pct. (57 pct.) belopen, en die voor de 55-64-jarigen in 2010 50 pct.

De ambitie van die doelstellingen, geformuleerd op basis van de hypothese van een gemiddelde jaarlijkse activiteitsgroei van 3 pct. tot in 2010, blijkt duidelijk uit een vergelijking met de situatie in de Europese Unie in 2002, te weten een werkgelegenheidsgraad van 64,2 pct. in totaal, 55,5 pct. voor de vrouwen en 39,8 pct. voor de 55-plussers. Ter illustratie zijn in de onderstaande tabel ook de overeenkomstige werkgelegenheidsgraden voor België en de drie gewesten weergegeven.

Werkgelegenheidsgraden

(aantal werkenden in procenten van de overeenstemmende bevolking op arbeidsleeftijd, tweede kwartaal van 2002)

	EU	België	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
Totaal	64,2	59,7	52,0	63,1	55,6
Vrouwen	55,5	51,1	45,9	54,6	46,4
Ouderen	39,8	25,8	33,9	24,7	25,7

Bron: Eurostat.

De doelstelling van volledige werkgelegenheid beoogt in eerste instantie het behoud en de verhoging van de levensstandaard van de bevolking. De verwachte demografische ontwikkelingen,

waarbij de bevolking als geheel en de bevolking op arbeidsleeftijd gemiddeld ouder worden³, brengen immers met zich dat de mate waarin deze laatste effectief aan het werk is, drastisch moet worden opgetrokken. Dit is tevens de reden waarom, in de **tweede overkoepelende doelstelling** inzake de arbeidskwaliteit, ook de verhoging van de productiviteit werd opgenomen.

Het aan het werk helpen van een groter aantal personen is daarnaast ook gericht op het verhogen van de sociale samenhang in de maatschappij (**derde overkoepelende doelstelling** van de nieuwe EWS). Werkzame personen komen immers frequent in contact met andere mensen. Uiteraard kunnen dergelijke contacten ook tot stand komen door middel van niet-vergoede arbeid, zoals het - overigens zeer waardevolle - vrijwilligerswerk, doch een deelname aan de arbeidsmarkt houdt tevens een participatie in aan en een versterking van de financiering van het sociale-zekerheidssysteem, dat een belangrijk maatschappelijk solidariteitssysteem uitmaakt.

Een grotere mate van integratie is tevens verbonden met de doelstelling de - momenteel heel grote - regionale verschillen inzake arbeidsmarktprestaties terug te dringen. Een hogere mate van mobiliteit, op vrijwillige basis, uit minder presterende regio's naar streken die kampen met kraptes op de arbeidsmarkt kan hiertoe bijdragen (**richtsnoer 3**). Mobiliteit is echter, onder andere door taalverschillen, niet altijd even evident. Bovendien betreft het, gezien de in de vacatures gestelde vereisten, vaak enkel de meest gekwalificeerden, ook al omdat zij het meest toegang hebben tot die informatie en zij het zich het best kunnen veroorloven elders te gaan werken. Het komt er ook op aan de economische activiteit in de minder presterende regio's op te schroeven, teneinde ook ter plaatse de nodige arbeidsplaatsen te scheppen. Dat is overigens de doelstelling van **richtsnoer 10** in verband met de regionale werkgelegenheidsverschillen. Om de lokale mogelijkheden voor het creëren van banen te verhogen, wordt expliciet voorgesteld de overheidssteun aan deze regio's te concentreren op investeringen in menselijk kapitaal en op de creatie van een passende infrastructuur. Daartoe moet gebruik gemaakt worden van het Cohesiefonds en de Structuurfondsen, alsook van de mogelijkheden van de Europese Investeringsbank.

Het verband tussen werkgelegenheid en economische activiteit is onmiskenbaar. Zoals opgemerkt hierboven, is het opportuun te vermelden dat de Stockholm/Lissabon-doelstellingen inzake werkgelegenheidsgraden werden opgesteld op basis van een ambitieuze veronderstelling inzake de economische groei. Aan het einde van de jaren negentig en in 2000 werden inderdaad dergelijke hoge groeicijfers opgetekend, die gepaard gingen met een vrij forse toename van het aantal arbeidsplaatsen. Sindsdien ging de conjunctuur echter aan het slabakken; de substantiële verzwakking van de bbp-groei leidde tot een stabilisatie van de werkgelegenheidscreatie, en zelfs

³ Volgens de meest recente bevolkingsprognoses van het NIS en het FPB, zou de bevolking op arbeidsleeftijd tot ongeveer 2010 blijven toenemen, waarna een geleidelijke vermindering zou volgen. De totale bevolking daarentegen zou ook na 2010 nog verder blijven stijgen.

tot een terugval van het aantal jobs. Het bereiken van de doelstelling van volledige werkgelegenheid zal dan ook in niet onaanzienlijke mate afhangen van het conjunctuurverloop in de komende jaren. De Hoge Raad verwelkomt dan ook het feit dat de werkgelegenheidsstrategie en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, die gericht zijn op het bevorderen van een duurzame groei van de activiteit, in onderlinge consistentie werden opgesteld.

De huidige zwakke groei van de activiteit en de grote mate van onzekerheid omtrent de toekomstige ontwikkeling ervan versterken de noodzaak inspanningen te leveren om de groei arbeidsintensiever te maken. Het betrachten van een economische omgeving waarin het creëren van arbeidsplaatsen wordt gestimuleerd, is een taak waarin elk van de economische actoren, niet in het minst de sociale partners, een belangrijke rol te spelen hebben. Zo wijst de Hoge Raad erop dat een verantwoorde loonkostenontwikkeling een *conditio sine qua non* is, vooreerst met het oog op het behoud van het huidige werkgelegenheidspeil, en zeker om de beoogde stijging van het aantal arbeidsplaatsen te realiseren en om het proces van substitutie van arbeid door kapitaal af te remmen. De Hoge Raad nodigt de bevoegde overheden overigens uit om de ontplooiing van bedrijfstakken die buitengewoon arbeidsintensief zijn te bevorderen, zowel in de markt- als in de niet-marktsector.

Tevens dienen verdere maatregelen genomen te worden om het ondernemerschap te bevorderen (**richtsnoer 2**). De aan de gang zijnde vereenvoudiging van de administratieve procedures, waarbij bijvoorbeeld de terzake op de ondernemingen wegende last beduidend wordt teruggedrongen, is gunstig voor de creatie van arbeidsplaatsen en wordt door de Hoge Raad dan ook verwelkomd. Verdere stappen zijn ongetwijfeld mogelijk en aangewezen, zoals vereenvoudigingen van de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid, naar het voorbeeld van het Activa-plan. Het is eveneens belangrijk om de ondernemers niet te confronteren met voortdurend veranderende voorschriften.

Tevens kan gepleit worden voor het verder vergemakkelijken van het personeelsbeheer, teneinde de personeelsbezetting in de ondernemingen, met respect voor de sociale rechten van de werknemers, vlotter te kunnen aanpassen aan de omstandigheden. In die context mag de sociale kost die zou kunnen voortvloeien uit eventueel banenverlies niet louter worden afgewenteld op de betrokken werknemers en op de maatschappij in het algemeen. De sociale verantwoordelijkheid van de ondernemingen vereist dan ook dat zij, onder andere door middel van opleidingen, de inzetbaarheid van hun personeel - binnen het bedrijf of elders - ondersteunen. De Hoge Raad beschouwt de begeleiding van de sociale interventie-adviseurs van de VDAB en van de door de FOREM beheerde reconversiecellen, die tussenkomen in geval van (collectieve) ontslagen, als "good practice".

De omvang van het zwartwerk in de economie moet worden teruggedrongen (**richtsnoer 9**). Het verrichten van niet-aangegeven werk is maatschappelijk ongewenst, omdat het oneerlijke concurrentie inhoudt voor wie zich wel aan de regels houdt, en tevens niet bijdraagt tot de

financiering van het sociale-zekerheidssysteem. De overheid moet meer in het werk stellen om controles effectiever en sancties efficiënter te maken. In dit kader is het eveneens nodig op te treden tegen het oneigenlijk gebruik van het statuut van zelfstandige waarvan sommige groepen van werknemers gebruik maken.

De vele maatregelen die nodig zijn om de werkgelegenheid fors op te krikken, vereisen een nauwgezette opvolging door de overheid. Tevens is het concrete engagement en de actieve medewerking van de sociale partners, op alle niveaus, een noodzakelijke voorwaarde om deze ambitieuze doch noodzakelijke doelstelling enige kans op slagen te geven.

3.2. Het verhogen van de participatie

Het bereiken van hogere werkgelegenheidsgraden impliceert dat een groter aantal personen actief aan de arbeidsmarkt deel moet nemen, zodat, naast de werkenden, een deel van de momenteel werkloze of inactieve bevolking werkzaam zou worden (**richtsnoer 5**). Een niet onaanzienlijk deel onder hen is echter, bijvoorbeeld omdat hun vaardigheden niet overeenstemmen met de in vacatures vermelde vereisten, niet onmiddellijk inzetbaar op de arbeidsmarkt. Voor bepaalde groepen van zowel werklozen als inactieven zijn dan ook gepaste ondersteunende maatregelen noodzakelijk om hen in de arbeidsmarkt in te sluiten. Andere groepen worden geconfronteerd met een of andere vorm van discriminatie, wat additionele initiatieven vereist. Specifieke groepen zijn de ouderen en de laaggeschoolden: bovenop het feit dat momenteel slechts een relatief klein aantal onder hen aan het werk is, worden zij bij herstructureringen vaak als eersten uitgesloten. Naast het probleem om hen in sterkere mate een arbeidsplaats te bezorgen, is er dan ook de uitdaging om diegenen die nog aan het werk zijn, aan het werk te houden.

De inschakeling op de arbeidsmarkt bevorderen

Net als de meeste andere Lidstaten heeft België een groot deel van zijn inspanningen inzake werkgelegenheid geconcentreerd op de omschakeling van een passieve benadering (gericht op uitkeringen voor werklozen) naar een actieve aanpak (gericht op een duurzame integratie van deze groep op de arbeidsmarkt). Getuige daarvan is de bijzondere aandacht die sinds enkele jaren in alle regio's van het land wordt besteed aan het opsporen van de individuele moeilijkheden van de werkzoekenden bij de integratie op de arbeidsmarkt. Met individuele inschakelingstrajecten wordt getracht deze leemtes te vullen en hen meer integratiemogelijkheden te bieden, meer bepaald door een aangepaste begeleiding en, indien nodig, een bijkomende opleiding.

Ondanks de door de regio's geleverde inspanningen - ongeveer 60 pct. van de jongeren en de helft van de volwassenen genoot een individueel actieplan in 2001 -, blijft de instroom in de langdurige werkloosheid groot: het gaat om iets meer dan een derde van zowel de jongeren als de volwassenen. Onder degenen die op die manier werkloos blijven, hebben 30 pct. van de

min-25-jarigen en bijna 40 pct. van de volwassenen geen toegang gehad tot een gepersonaliseerd inschakelingsparcours.

Hoewel een preventieve benadering onontbeerlijk is om te verhinderen dat men in de langdurige werkloosheid terechtkomt, is de Hoge Raad van oordeel dat zij, enerzijds, sterker geconcentreerd moet worden op de mensen met de grootste inschakelingsproblemen, teneinde hun slaagkansen te vergroten (een groot gedeelte van de werklozen, in het bijzonder van de jongeren, is immers in staat zonder enige begeleiding vlot toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt) en, anderzijds, zoals gesuggereerd in de specifieke aanbeveling van de Europese Raad aan de Belgische overheid, moet worden uitgebreid naar de volwassen werklozen.

Het opsporen van inschakelingsmoeilijkheden alleen volstaat uiteraard niet om de integratie van de betrokkenen te waarborgen. Daarom voorziet het inschakelingstraject in opleidings- en bijscholingsmodules. In België valt het aantal personen dat van een maatregel van arbeidsmarktbeleid geniet, vrij hoog uit, maar de opleidingsinspanningen blijven te beperkt. In de nieuwe EWS wijst de Europese overheid erop dat het nodig is "screening" en "nieuwe start" van elkaar los te koppelen. Zo bepaalt **richtsnoer 1** "Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven" van de nieuwe EWS dat de individuele problemen van alle werkzoekenden in een vroeg stadium van hun werkloosheid moeten worden vastgesteld. Op basis van deze vaststelling moet hen, voor ze zes maanden werkloos zijn wanneer het gaat om jongeren en voor ze twaalf maanden werkloos zijn wanneer het gaat om volwassenen, een "nieuwe start" worden geboden in de vorm van opleiding, omscholing, werkervaring, een baan of een andere arbeidsinzetbaarheidsmaatregel. Omdat de behoefte aan een "nieuwe start" bijzonder groot is in het geval van langdurige werkloosheid, beveelt de Europese overheid eveneens aan dat tegen 2010 25 pct. van de langdurig werklozen er een beroep op zou kunnen doen⁴. Het beleid moet zich voortaan dan ook niet enkel richten op nieuwe werklozen, maar dient ook de specifieke moeilijkheden van de langdurig werklozen aan te pakken (achteruitgang van kwalificaties, verlies van sociale referenties).

De overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling zullen het aanbod aan reële inschakelingsmogelijkheden derhalve moeten verruimen en het aantal begunstigden van deze maatregelen vergroten. De uitvoering van deze opdracht zal dan ook extra financiële middelen vergen. Een dergelijke uitbreiding van de maatregelen moet berusten op een algemene mobilisering van de samenleving ten voordele van de werkzoekenden met de grootste inschakelingsmoeilijkheden. Zo moet in de opleidingsmodules niet enkel rekening worden gehouden met de soms beperkte schoolse en sociale vaardigheden van de potentiële deelnemers, maar de voorgestelde stages of banen in de ondernemingen dienen eveneens te worden aangepast zodat de betrokkenen een positieve ervaring kunnen opdoen die hen ertoe aanmoedigt

⁴ Het is momenteel onmogelijk de Belgische of Europese positie terzake te evalueren, vermits er geen volgens deze nieuwe basis opgestelde geharmoniseerde indicatoren beschikbaar zijn.

hun integratie op de arbeidsmarkt voort te zetten. Terwijl de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling alles in het werk moeten stellen om een kwaliteitsvolle individuele begeleiding aan te bieden en de doeltreffendheid van de werkervaring en de opleidingsmaatregelen regelmatig te evalueren, hebben ook de ondernemingen een bepalende rol te spelen door massaal aan deze initiatieven deel te nemen. Hoewel dit op korte termijn kosten met zich meebrengt, zijn de langetermijnvordelen niet te verwaarlozen: door het beschikbaar worden van een groter en beter arbeidsaanbod zal het fiscale draagvlak kunnen worden uitgebreid en zullen de kosten van de veroudering van de bevolking over een groter aantal actoren kunnen worden verdeeld. Van hun kant dienen de werkzoekenden eveneens hun goede wil te tonen om zich in te schakelen in de arbeidsmarkt. Bij een herhaalde weigering om deel te nemen aan met hun capaciteiten overeenstemmende en deontologisch verantwoorde inschakelingsinitiatieven, moeten aangepaste sancties kunnen worden toegepast. Als dit niet gebeurt, dreigt de geloofwaardigheid van het uitkeringsstelsel voor werkzoekenden in gedrang te worden gebracht.

De Hoge Raad pleit er derhalve voor dat de overheid een globale langetermijnvisie inzake het werkgelegenheidsbeleid aanneemt. De onzekerheid waaronder het nationale en internationale economische klimaat momenteel gebukt gaat, mag niet als argument worden ingeroepen om een onderbreking van de werkgelegenheidsinspanningen te rechtvaardigen. Integendeel, de inspanningen moeten worden voortgezet zodat, in weerwil van de conjunctuurschommelingen, iedereen die wil werken een plaats kan krijgen, zonder rekening te houden met leeftijd, basisopleiding en werkervaring.

Naast de werkzoekenden dienen ook de inactieven die nooit gewerkt hebben of die een beperkte of oude werkervaring hebben ertoe aangezet te worden zich (opnieuw) op de arbeidsmarkt in te schakelen. Deze groep komt weinig aan bod in het preventieve beleid dat vooral gericht is op het probleem van de geregistreerde werkloosheid. Zo moeten de inactieven bewust gemaakt worden van het feit dat ze door een inschrijving als werkzoekende bij een overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling de mogelijkheid krijgen hun troeven en eventuele lacunes vast te laten stellen en individueel te worden begeleid, waardoor ze in aanmerking komen voor verschillende maatregelen inzake opleiding, arbeidsinzetbaarheid of activering. Tot op heden wordt het merendeel van deze maatregelen pas voorgesteld na een minimale werkloosheidsduur, waardoor inactieven er geen of pas na een bepaalde tijd gebruik van kunnen maken. Het zou zinvol zijn de mogelijkheid te bestuderen de toegang uit te breiden naar de mensen die een lange periode van inactiviteit kunnen bewijzen, teneinde hun inschakeling te versnellen.

Discriminatie

De ondervertegenwoordiging van een aantal groepen op de arbeidsmarkt, zoals van vrouwen, personen met een handicap en personen zonder EU-nationaliteit, kan, naast objectieve elementen als een eventueel lager scholingsniveau of een geringere bereidheid zich in de actuele omstandigheden op de arbeidsmarkt in te schakelen, wijzen op al dan niet expliciete vormen van

discriminatie bij het aanwerven van personeel. Dat iedereen die over de vereiste vaardigheden beschikt maximale kansen op werk wordt geboden, is niet alleen belangrijk vanuit het oogpunt de arbeidsparticipatie te verhogen of om een grotere mate van sociale integratie te bereiken. Ook vanuit moreel standpunt moet discriminatie worden tegengegaan.

De relatief lage werkgelegenheidsgraden voor vrouwen (**richtsnoer 6**) zijn grotendeels toe te schrijven aan de geringe participatie van oudere en laaggeschoolde vrouwen. Beide categorieën vallen overigens voor een deel samen, vermits binnen de oudere generaties vaak het model van de man als kostwinner overheerste, terwijl de vrouw het gezin beredderde. Het volgen van verregaande scholing was dan ook vaak geen prioriteit, wat maakt dat het op de arbeidsmarkt inschakelen van (oudere) thuiswerkende vrouwen, zelfs wanneer de kinderen het ouderlijk huis hebben verlaten, een zeer moeilijke opdracht is. Niettemin kan verondersteld worden dat er bepaalde buurtdiensten gecreëerd kunnen worden die eerder weinig schoolse kennis vereisen, doch die de sociale vaardigheden van de betrokken vrouwen valoriseren.

Ook voor de jongere generaties vrouwen, die gemiddeld hoger geschoold zijn, is de soms moeilijke combinatie van werk en zorg in het gezin een factor die hen ertoe aanzet zich van de arbeidsmarkt terug te trekken. Dat is voornamelijk het geval in grote gezinnen. Alhoewel de gecreëerde stelsels van thematische verloven en tijdskrediet een betere verzoening van werk en gezin beogen, zijn het vooral vrouwen die ervan gebruikmaken, wat aangeeft dat zij uiteindelijk vaak nog de verantwoordelijkheid dragen voor de huishoudelijke taken. Bovendien geeft het onderbreken van de loopbaan of het overschakelen op een deeltijdse baan soms aanleiding tot gereduceerde carrièreperspectieven, waardoor slechts weinig mannen deze stap, die ruimte zou laten voor de vrouw om beroepsactief (-actiever) te worden, effectief zetten. Zo zou de keuze voor een 4/5e-werkregeling ook voor mannen vergemakkelijkt moeten worden, bijvoorbeeld door het verminderen van het vereiste aantal gewerkte jaren. In dat verband beveelt de Hoge Raad aan om dergelijke maatregelen voor iedereen toegankelijker te maken. Dat geldt zowel voor vrouwen en mannen in het algemeen, maar ook voor diegenen met lage inkomens. Ten slotte moedigt de Hoge Raad de sociale partners aan om de hen door de wet geboden mogelijkheid te gebruiken om de periode gedurende dewelke werknemers die dit wensen kunnen genieten van een tijdskrediet langer te maken dan het minimum van 1 jaar.

Om de activiteitsgraad van ouders met jonge kinderen te verhogen, blijft het noodzakelijk de mogelijkheden van kinderopvang te verbeteren. In het zesde richtsnoer inzake de gendergelijkheid schrijft de Europese strategie voor dat tegen 2010 kinderopvangmogelijkheden voorhanden moeten zijn voor tenminste 33 pct. van de kinderen van minder dan 3 jaar⁵. Dat aan deze doelstelling in België vrijwel is voldaan - in 2001 waren in Vlaanderen opvangplaatsen beschikbaar

5 Tevens dient tegen 2010 kinderopvang te worden voorzien voor 90 pct. van de kinderen tussen 3 jaar en de leeftijd waarop de leerplicht aanvangt. Gezien in België de meerderheid van de kinderen van 3 jaar al naar school gaat, is deze bepaling minder relevant.

voor 31 pct. van de kinderen tussen 0 en 3 jaar; in de Franse Gemeenschap voor 24 pct. onder hen - betekent echter niet dat er geen problemen zouden zijn: zowel kwantitatief (tekort aan plaatsen, wachtlijsten) als kwalitatief (aantal kinderen per onthaalouder) zijn er pijnpunten. Een zowel financieel als inzake zekerheid meer aantrekkelijk statuut voor onthaalouders zou er toe kunnen leiden dat meer personen, zoals inactieven waarvan de eigen kinderen groter worden, zich geroepen voelen om dergelijke taken op zich te nemen. De eruit voortvloeiende toename van het aantal opvangplaatsen zou toelaten de druk op de bestaande onthaalouders te laten afnemen en de kwaliteit van de opvang te verhogen. Het grotere aanbod van kwaliteitsvolle beschikbare plaatsen kan andere vrouwen dan weer overtuigen om zelf (opnieuw) beroepsactief te worden. Hiertoe dient er echter ook over gewaakt te worden dat de kosten van kinderopvang, eventueel door middel van subsidiëring, voor de betrokken personen niet te hoog oplopen. Tevens dient ook de buitenschoolse opvang voldoende te worden uitgebouwd en financieel laagdrempelig te zijn.

In het zesde richtsnoer is ook de doelstelling opgenomen om het verschil qua verloning tussen vrouwen en mannen significant terug te dringen. De beschikbare statistieken terzake geven aan dat de loonkloof tussen de Belgische vrouwen en mannen in Europese context zeer beperkt uitvalt. Hierbij dient de bedenking gemaakt te worden dat de loonkloof minstens deels actuele verschillen inzake anciënniteit en de ongelijke vertegenwoordiging in verschillende functies en branches weergeeft. Niettemin wenst de Hoge Raad de noodzaak van gelijke kansen voor vrouwen en mannen te benadrukken.

Overigens bepaalt de Europese strategie dat het principe van de "gender mainstreaming", dat inhoudt dat de dimensie vrouwen-mannen in alle maatregelen van het werkgelegenheidsbeleid moet worden opgenomen, geldt voor alle in de strategie opgenomen richtsnoeren.

Ook risicogroepen, waaronder personen met een handicap en personen zonder EU-nationaliteit, nemen slechts in geringe mate aan de arbeidsmarkt deel. Het **zevende richtsnoer** van de Europese strategie, betreffende integratie en de bestrijding van discriminatie, bepaalt dan ook dat het verschil qua werkloosheidsgraad van personen in een ongunstige situatie in het algemeen en van personen zonder EU-nationaliteit in het bijzonder tegen 2010 op significante wijze verminderd moet worden. Er dient bovendien aandacht te worden besteed aan de situatie van allochtone burgers met Belgische nationaliteit, die in sommige gevallen onrechtvaardig kunnen worden behandeld, uitsluitend omwille van hun vreemde afkomst. In 2002 beliep de werkloosheidsgraad voor personen met een handicap en personen zonder EU-nationaliteit, in verhouding tot de betreffende bevolking op arbeidsleeftijd, in België respectievelijk 5,5 en 15,4 pct., tegenover een totale werkloosheidsgraad van 4,5 pct. Voor deze groepen dienen volgens de Hoge Raad specifieke begeleidingstrajecten te worden ontwikkeld, teneinde de objectieve tekortkomingen, zoals een gebrekkige kennis van multimedia - nieuwe media kunnen bijvoorbeeld voor personen met een fysieke handicap nuttig zijn voor telewerk - of van de landstalen, weg te werken. Tevens zou individuele, aan de betreffende persoon aangepaste hulp geboden moeten worden om de kloof met de arbeidsmarkt te verkleinen; werkervaringsprojecten en hulp bij sollicitaties kunnen daarbij

als voorbeelden worden aangehaald. Aan de vraagzijde moeten de werkgevers ervan overtuigd worden dat dergelijke risicogroepen een meer dan waardevolle bijdrage kunnen leveren, zonder dat dit al te grote inspanningen of additionele kosten hoeft mee te brengen. Tenslotte kan de Hoge Raad niet genoeg benadrukken dat alle vormen van discriminatie uit de arbeidsmarkt gebannen dienen te worden. Het van de arbeidsmarkt uitsluiten van personen op basis van subjectieve en irrelevante kenmerken is niet alleen moreel verwerpelijk, maar schaadt tevens de maatschappij als geheel doordat ze beroofd wordt van geschikte arbeidskrachten en doordat de aldus uitgesloten personen terechtkomen in een situatie van afhankelijkheid.

Specifieke groepen

Laaggeschoolden hebben het moeilijk hun plaats te vinden op de arbeidsmarkt. De evolutie naar een kennismaatschappij, evenals het fenomeen dat hoger gekwalificeerden onder hun niveau worden ingezet, maakt dat zij voor een groot aantal functies uit de boot vallen. Om hun inzetbaarheid te verhogen, kunnen volgens de Hoge Raad twee sporen worden gevolgd.

Vooreerst dient te worden gepoogd de omvang van de groep van laaggeschoolden zoveel mogelijk te beperken. Zo blijven maatregelen om schoolmoeheid tegen te gaan aangewezen, om de instroom in de groep van laaggeschoolden verder terug te dringen. Tevens dienen opleidingen in grotere mate toegankelijk te worden gemaakt voor de momenteel daarin sterk ondervertegenwoordigde laaggeschoolden.

Een tweede spoor betreft het vergroten van kansen op werk voor laaggeschoolden. Het (deels) op deze groep concentreren van maatregelen om de (para)fiscale druk op arbeid te verlagen, teneinde hun loonkosten beter in overeenstemming te brengen met hun productiviteit, dient te worden voortgezet. Evaluaties, onder meer gemaakt door het Federaal Planbureau hebben immers de doeltreffendheid van dergelijke maatregelen aangetoond om de werkgelegenheid van laaggeschoolden te ondersteunen. Tevens verdienen allerlei initiatieven om laaggeschoolden werk(ervaring) te bieden, onder andere in de sociale economie, steun. Tenslotte dienen de resterende werkloosheids- en inactiviteitsvallen weggewerkt te worden, teneinde deze groep de nodige prikkels te geven om aan de arbeidsmarkt deel te nemen.

De arbeidsdeelname van 55-plussers ligt in België het laagst van alle EU-Lidstaten. Zoals in het verleden, zowel door de Hoge Raad als door internationale instellingen, herhaaldelijk werd benadrukt, is het massaal uitstoten van kwaliteitsvolle - want ervaringrijke - arbeidskrachten onhoudbaar. Deze idee lijkt echter nog steeds onvoldoende doorgedrongen in de maatschappij, waar een vroegtijdige uitstap uit de arbeidsmarkt zowat als een verworven recht wordt beschouwd. Een dergelijke mentaliteit is, zeker in de huidige situatie van laagconjunctuur, nefast, vermits het risico reëel is dat opnieuw massaal oudere arbeidskrachten op non-actief worden gezet die - de ervaringen uit het verleden indachtig - later nog zeer moeilijk opnieuw ingeschakeld zullen kunnen worden. In de Europese strategie is niet alleen de doelstelling opgenomen om de

werkgelegenheidsgraad van de ouderen op te trekken. **Richtsnoer 5**, inzake de vergroting van het arbeidsaanbod en het actief ouder worden, bepaalt dat de gemiddelde effectieve leeftijd waarop de arbeidsmarkt wordt verlaten tegen 2010 moet worden opgetrokken tot 65 jaar voor de EU als geheel, dit is een verhoging met 5 jaar ten opzichte van de huidige situatie. In 2001 verlieten werkenden de arbeidsmarkt in België gemiddeld op 57 jaar.

De noodzakelijke hervormingen lijken echter enkel een kans op slagen te hebben indien alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid terzake opnemen. Op middellange termijn kan de vereiste mentaliteitswijzing het best gesteund worden door een duidelijke stellingname van de overheid en de sociale partners, waarbij een meerjarenplan wordt uitgewerkt dat voor iedereen duidelijk maakt op welke wijze de participatie van ouderen versterkt zal worden.

Verdere inspanningen dienen geleverd te worden om de efficiëntie van het thans gevoerde driesporenbeleid op te drijven. Het eerste spoor betreft een preventief beleid dat vroegtijdige arbeidsuitval moet voorkomen, door een verbetering van de arbeidsomstandigheden en door middel van het uitwerken van reeds bestaande formules als deeltijds werken - zeker voor de functies met de zwaarste jobinhoud - en peterschap of het ook voor oudere werknemers toegankelijker maken van opleidingen. Een tweede spoor focust op het verder en grondiger ontmoedigen van het ontslag van oudere werknemers. Zo beveelt de Hoge Raad aan de structuur van financiële arbeidsprikkelers te verbeteren om een verlenging van de participatie aan te moedigen. Het verder optrekken van de effectieve pensioenleeftijd wordt overigens bevorderd door de aan de gang zijnde verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen. Als derde spoor zouden de op deze groep werkenden gerichte lastenverminderingen kunnen worden uitgebreid.

Tevens meent de Hoge Raad dat een grotere transparantie aangewezen is in plaats van de huidige zeer ingewikkelde reglementeringen. Ook zou de personeelsbijsturing bij herstructureringen gebaseerd dienen te worden op de voor de onderneming noodzakelijke vaardigheden, ongeacht de leeftijd van de betrokken werknemers. De betrokken bedrijven zouden daarbij ten volle hun sociale verantwoordelijkheid moeten opnemen.

De Hoge Raad nodigt alle betrokken actoren uit de broodnodige reflectie over het einde van de loopbaan zo snel mogelijk op de agenda te plaatsen.

3.3. Opleiding

Net als in het geheel van de Europese Unie, vormt de opleiding van de bevolking op arbeidsleeftijd in België een belangrijke factor voor de verhoging van de arbeidsmarktparticipatie. In een kenniseconomie met voortdurend veranderende productieprocessen moet het arbeidsaanbod zich bovendien aan nieuwe omstandigheden kunnen aanpassen, zoniet dreigt het vroegtijdig te worden afgeschreven.

Om het aanpassingsvermogen van de arbeidskrachten te verhogen, dient het opleidingsbeleid te worden herzien. De basisopleiding mag niet langer worden beschouwd als een vroegtijdig verworven standaardbagage die heel het beroepsleven kan worden meegedragen, maar als een modulaire koffer waarvan de inhoud tijdens de loopbaan verandert. Een dergelijke opleiding berust zowel op het verwerven van voldoende schoolse kennis als op het aanleren van bepaalde bekwaamheden en vaardigheden, die de leerlingen de noodzaak aantonen hun oorspronkelijke bagage te verdiepen, te vernieuwen en te diversifiëren.

In België wordt de ontwikkeling van een coherente en transparante strategie inzake opleiding en vorming bemoeilijkt door de institutionele verdeling van deze bevoegdheden. De basisopleiding is immers een gemeenschapsbevoegdheid, terwijl de beroepsopleiding en de opleiding in de ondernemingen onder de bevoegdheid van de gewesten vallen. De overleg- en samenwerkingsprocedures tussen de verschillende beleidsniveaus dienen te worden behouden en versterkt.

Een kwaliteitsvolle basisopleiding

De arbeidsmarktparticipatie stijgt evenredig met het bereikte studieniveau. Laaggeschoolden kampen niet enkel met een lagere werkgelegenheidsgraad, ze hebben ook minder mogelijkheden om langer te werken. Jongeren moeten dus een gedegen basisopleiding krijgen die hen niet enkel de kans geeft (gemakkelijker) toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, maar hen ook het vooruitzicht biedt op een duurzame loopbaan.

Het is dan ook van het grootste belang dat het aantal jongeren dat voortijdig de school verlaat, vermindert. **Richtsnoer 7** "Bevordering van de integratie en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt" is op dat punt duidelijk en stelt onder meer dat het aantal jongeren tussen 18 en 24 jaar dat de school verlaat vóór het einde van het secundair onderwijs en zijn opleiding later niet beëindigt, vóór 2010 moet worden teruggebracht tot een gemiddelde van 10 pct. in de Europese Unie, tegen een peil van 18,9 pct. in 2002. België scoort niet onaardig op dat gebied en bekleedt, met 12,4 pct., de vierde plaats van alle EU-Lidstaten. Dit cijfer verhult echter uitgesproken regionale verschillen, aangezien het cijfer voor

Vlaanderen (11,4 pct.)⁶ erg dicht in de buurt komt van de Europese doelstelling voor 2010 en in Wallonië (16,6 pct.)⁶ en Brussel (20,6 pct.)⁶ duidelijk hoger ligt. Wellicht zou vooruitgang kunnen worden geboekt door de invoering van een programma ter preventie van voortijdige schoolverlating, dat onder meer berust op een verder doorgedreven modularisering van het onderwijstraject via het systeem van studiepunten en op de herwaardering van het technisch en beroepsonderwijs, zoals reeds door de Hoge Raad werd bepleit in zijn advies van 2002 betreffende het Belgische werkgelegenheidsbeleid. Bedrijfsleerervaringen en alternerend leren, die werkervaring koppelen aan deeltijdse schooltijd, vormen interessante alternatieven voor jongeren die de school verlaten. Op die vlakken zouden de scholen meer medewerking moeten krijgen van het bedrijfsleven om het aantal, de diversiteit en de kwaliteit van de voorgestelde stages te verhogen.

Tegelijkertijd streeft de Europese overheid naar een verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau van de jongeren. In **richtsnoer 4** "De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen" ambieert ze immers dat tegen 2010 gemiddeld minstens 85 pct. van de 22-jarigen in de Europese Unie de middelbare studie moet hebben afgerond. Ook op dat vlak doet België het goed: het aantal jongeren tussen 20 en 24 jaar met een diploma van het secundair onderwijs (de indicator die de doelstelling het dichtst benadert) beliep in 2002 reeds 81 pct. van deze leeftijdscategorie. In Brussel zullen de zwaarste inspanningen moeten worden geleverd: daar bedroeg deze ratio minder dan 70 pct., tegen 80 pct. in Wallonië en 84 pct. in Vlaanderen. In alle gewesten moet het gemiddelde kennisniveau van de leerlingen van het secundair onderwijs worden verhoogd, maar de middelen moeten vooral worden geconcentreerd op de scholen met het hoogste aantal probleemleerlingen. De resultaten van de PISA-enquête van de OESO wijzen immers op grote prestatieverschillen tussen de gemeenschappen, maar eveneens tussen verschillende scholen van eenzelfde regio. Overigens zou de kwaliteit van de basisopleiding erop vooruitgaan als meer aandacht werd besteed aan het vroegtijdig aanleren van talen en nieuwe technologieën. Enerzijds zou het zinvol kunnen zijn na te denken over de mogelijkheid om taalinleefstages aan te bieden aan de leerlingen. Om een dualisering van de informaticacultuur tegen te gaan, zou het anderzijds aanbeveling verdienen de ICT-opleiding en de aanschaf van informaticamateriaal door minderbedeelde gezinnen te stimuleren.

Opleiding tot de oprichting en het beheer van ondernemingen

Parallel met de schoolse kennis en de voorbereiding op levenslang leren, zou vroegtijdig aandacht moeten worden besteed aan de ontwikkeling van de zin voor communicatie, polyvalentie en groepsgeest; essentiële bekwaamheden om een plaats op de zich ontwikkelde arbeidsmarkt te verwerven. Ook creativiteit en zin voor initiatief van de jongeren zouden vanaf het lager en het secundair onderwijs moeten worden ontwikkeld. Het ondernemerschap kan niet vroeg genoeg

⁶ De gegevens betreffende de gewesten zijn het gemiddelde van de eerste drie kwartalen van 2001 (Bron: NAP 2002).

worden aangewakkerd. Een positief beeld op het uitoefenen van een zelfstandige activiteit en de waardering van het risico dat gepaard gaat met het oprichten van een nieuwe onderneming zijn onontbeerlijk om meer jongeren ertoe aan te zetten deze uitdaging aan te gaan en ervoor te zorgen dat een activiteit als ondernemer voor iedereen een carrière-optie wordt, zoals aangegeven in **richtsnoer 2** "Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap". Meisjes moeten net als jongens worden aangezet tot een studiekeuze die leidt tot het creëren van nieuwe activiteiten. Dat kan op sociaal gebied zijn, maar ook in technische vakgebieden, waarin ze vaak ondervertegenwoordigd zijn.

Opleidingsmodules voor de oprichting en het beheer van ondernemingen bestaan reeds in de verschillende gewesten, maar inspanningen moeten worden geleverd om de verspreiding van de informatie te verhogen bij studenten en toekomstige ondernemers, of het nu gaat om werknemers, werkzoekenden of inactieven, jongeren, ouderen of zelfs mensen aan het eind van hun beroepsloopbaan. Het verwerven van specifieke ondernemersvaardigheden zou de slaagkansen van nieuwe activiteiten moeten verhogen, in combinatie met de verschillende stelsels voor bijstand en ondersteuning bij de oprichting van ondernemingen en de specifieke kredietnetwerken voor startende bedrijven.

De hervorming van de "starterslening" voor werkzoekenden van minder dan 30 jaar die een loopbaan als zelfstandige willen aanvatten, is dan ook een stap in de goede richting, omdat ze gedurende een voorbereidingsperiode van 3 tot 6 maanden een vergoeding verstrekt als de betrokkene geen inkomsten heeft. Het zou opportuun kunnen zijn deze mogelijkheid tot begeleiding bij het opstarten van een zelfstandige activiteit uit te breiden naar langdurig werkzoekenden en inactieven die bereid zijn tot het volgen van een aangepaste opleiding.

Volwassenenopleiding

In een kennismaatschappij wordt levenslang leren een basisvereiste; dat geldt voor de ondernemingen, omdat het scholingsniveau van de werknemers ermee op peil kan worden gehouden of verhoogd, waardoor de productiviteit kan worden opgedreven, maar ook voor de mannen en vrouwen op arbeidsleeftijd, die hun loopbaan- en inkomensperspectieven zien verbeteren door een verhoging van hun inzetbaarheid. Deze groep moet echter overtuigd worden van het belang en de potentiële voordelen van het levenslang leren. Bij mensen met een hoge basisopleiding is die overtuiging vaak reeds aanwezig, maar het is minder vanzelfsprekend voor lager geschoolden die ofwel moeilijkheden hebben gekend tijdens hun schooltijd en denken niet geschikt te zijn voor de circuits van volwassenenopleiding, ofwel tevreden zijn met hun bekwaamheden en dus niet de behoefte voelen ze te verbeteren, dit in tegenstelling tot de beter opgeleide groep die sneller op eigen initiatief een inspanning zal ondernemen om zijn bekwaamheden te vervolmaken of te diversifiëren.

Deze verschillende perceptie met betrekking tot het nut van de opleiding komt tot uitdrukking in het profiel van de werklozen die een opleiding volgen: paradoxaal genoeg zijn het de hoger opgeleiden die zich inschrijven voor vervolmakings- of omscholingsinitiatieven. Dit fenomeen lijkt ook het opleidingsbeleid in de ondernemingen te beheersen. Werkgevers hebben immers de neiging vooral te investeren in die werknemers van wie zij een hoog rendement verwachten. Bijgevolg is permanente vorming vooral geconcentreerd bij hooggeschoolden en degenen die een hoog professioneel statuut hebben. Globaal bekeken bestaat er voor het geheel van de bevolking tussen 25 en 64 jaar een flagrante discriminatie in de toegang tot opleiding volgens het niveau van de basisopleiding. In België had gemiddeld 6,5 pct. van de mensen tussen 25 en 64 jaar in 2002 toegang tot een opleiding. Ons land bevindt zich daarmee halverwege de Europese doelstelling van 12,5 pct. die in 2010 moet worden bereikt volgens **richtsnoer 4** "De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen". Bij hooggeschoolden beliep dat cijfer 12 pct., terwijl het bij laaggeschoolden nauwelijks 2,5 pct. bedroeg.

Een dergelijke ongelijkheid inzake opleiding ten nadele van de laaggeschoolden is in het bijzonder ongewenst omdat zij door hun profiel kwetsbaarder zijn bij herstructureringen of collectief ontslag. Net als de Europese instanties roept de Hoge Raad de ondernemingen dan ook op de toegang tot opleiding voor de laaggeschoolde werknemers te verbeteren om hun inzetbaarheid te verhogen. Om zowel ondernemingen als werknemers te overtuigen van de voordelen van opleiding moet een pro-actief beleid worden gevoerd, dat niet enkel gericht is op het invullen van onmiddellijke opleidingsbehoeften, maar ook op het verruimen van de basisvaardigheden van de werknemers (onder meer inzake communicatietechnologieën), zodat de menselijke en financiële inspanningen voor een latere heroriëntering binnen of buiten de onderneming beperkt blijven. De Hoge Raad vraagt derhalve dat de mogelijkheid zou worden bestudeerd om voor alle laaggeschoolde werknemers een competentiebalans op te stellen en dat voor deze groep specifieke opleidingsmodules zouden worden opgezet.

De erkenning van de vroeger (in het traditionele onderwijs, door werkervaring of zelfstudie) verworven kennis is een eerste stap, omdat de latere opleiding van volwassenen op die manier kan worden afgestemd op de bestaande vaardigheden. De Hoge Raad erkent dat een belangrijke stap voorwaarts werd gezet voor de invoering van een certificatiesysteem door de ondertekening van samenwerkingsovereenkomsten terzake. De Raad pleit ervoor dat dit beleid wordt voortgezet en op regelmatige basis wordt geëvalueerd.

Tegelijkertijd toont een recente studie van de OESO⁷ over de praktijk van volwassenenopleiding aan dat een van de sleutels voor succes van deze initiatieven erin bestaat de opleidingen aantrekkelijker te maken door de voordelen voor de werknemers te vergroten. Om de belangstelling van potentiële deelnemers te wekken, zijn meerdere middelen voorhanden, zoals de toepassing van specifieke pedagogische methodes voor volwassenen, afgestemd op de cursist en

7 OCDE, 2003, "Au-delà du discours: politiques et pratiques de formation des adultes".

zijn ervaring, het gebruik van modulaire systemen om de opleiding te kunnen verzoenen met de beperkte beschikbaarheid van volwassenen, en het ter beschikking stellen van pertinente en transparante informatie en aangepast advies over de opleidingsmogelijkheden. Bovendien zou het wenselijk zijn de mensen, en vooral de laaggeschoolden, door het invoeren van adequate financiële prikkels aan te moedigen op eigen initiatief aan opleiding deel te nemen.

Net als laaggeschoolden hebben ouderen een beperktere toegang tot opleiding. Acht procent van de werknemers van minder dan 40 jaar volgde in 2002 een opleiding, tegen amper 5 pct. van de 50-plussers. Opleiding is nochtans een van de bevoorrechte middelen om het actieve leven van de oudere werknemers te verlengen, zoals wordt aangegeven in **richtsnoer 5** "Vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden", in de mate dat hierdoor hun productiviteit verhoogd of in stand wordt gehouden. Zodoende zouden mensen die zeer zwaar werk uitoefenen, via opleiding geheroriënteerd kunnen worden naar een minder belastende job. Overigens doet het vroegtijdig afschrijven van oudere werknemers een voor de ondernemingen en de maatschappij kostbare ervaring verloren gaan, die via peterschap of consultancy zou kunnen worden benut.

In het algemeen moeten de opleidingsinspanningen worden opgedreven, overeenkomstig de Europese streefcijfers voor 2010 inzake participatie en de nationale doelstellingen inzake financiële middelen zoals bepaald in verschillende centrale akkoorden sinds 1998. De opleidingsinspanningen moeten ook gelijkwaardiger gespreid worden over de hele bevolking, zodat de huidige verschillen in toegang tot opleiding naargelang de leeftijd en het scholingsniveau worden uitgevlakt. Overigens moeten kleine ondernemingen, waar opleidingsinitiatieven veeleer beperkt zijn, worden aangemoedigd hun inspanningen terzake op te drijven. De opleidingscheques zijn in dat kader een voorbeeldige voorziening.

3.4. De werkomgeving

Om het arbeidsaanbod te verhogen, moet werken voldoende aantrekkelijk zijn. Meer attractieve banen houden meer mensen langer op de arbeidsmarkt en brengen er ook meer mensen naartoe. De aantrekkelijkheid van een arbeidsplaats verwijst naar allerlei aspecten van de werkomgeving: zowel de verloning, de kwaliteit van de arbeid als de mobiliteit komen hierbij aan bod.

Werk lonend maken

De netto-vergoeding die gekoppeld is aan het vervullen van een arbeidstaak is een belangrijke determinant voor de beslissing om al dan niet aan de arbeidsmarkt te participeren. Een hoge (para)fiscale druk op arbeid werkt arbeidsparticipatie op twee manieren tegen. Vooreerst worden de loonkosten erdoor opgedreven, wat arbeid - vooral voor laaggeschoolden - relatief duurder maakt, en aldus bijdraagt tot de substitutie ervan door kapitaal. Vervolgens wordt de netto-opbrengst voor de werkzame persoon erdoor gedrukt, wat - onder de hypothese van ongewijzigde uitkeringen - kan leiden tot de beslissing inactief te worden of te blijven. Binnen de EU situeert

België zich bij de Lidstaten waar de (para)fiscale druk op arbeid het hoogst ligt. In overeenstemming met de in het **achtste richtsnoer** opgenomen doelstelling van de Europese strategie om de hoge effectieve aanslagvoeten tegen 2010 significant te verlagen en om tegemoet te komen aan de door de Europese Raad geformuleerde landenspecifieke aanbeveling aan België ter zake, is een vermindering van de druk dan ook aangewezen, vooral voor de lage inkomens. De fiscale hervorming van 2001 bevat een aantal elementen in die richting.

Een internationale vergelijking geeft aan dat de druk van de werkgeversbijdragen in procenten van de totale loonkosten in België in 2001, ondanks de in het verleden reeds genomen maatregelen terzake, nog steeds ongeveer een half procentpunt hoger uitvalt dan gemiddeld in de drie buurlanden. Verdere lastenverlagingen kunnen de werkgelegenheid echter slechts ten volle stimuleren in zoverre ze effectief bijdragen tot een daling van de loonkosten, en niet gebruikt worden om hogere brutolonen te financieren.

Dergelijke lastenverminderingen houden minderinkomsten in voor de sociale zekerheid. De te nemen maatregelen mogen, in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, echter niet tot gevolg hebben dat de door België in het stabiliteitsprogramma opgenomen engagementen niet worden nageleefd. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat terugverdieneffecten wel verwacht kunnen worden, doch dat deze slechts partieel zijn. Het toekennen van nieuwe lastenverminderingen kan dus enkel overwogen worden binnen het kader van de bestaande budgettaire marges of mits het opzetten van alternatieve financieringswijzen voor de sociale zekerheid, waarbij gekozen dient te worden voor deze die uiteindelijk bijdragen tot het meest gunstige verloop van de werkgelegenheid.

Kwaliteit van de arbeid

Naast het geldelijke aspect spelen nog heel wat andere, eerder immateriële, factoren een rol bij de beslissing om beroepsactief te blijven/te worden. De kwaliteit van de uit te oefenen baan (**tweede overkoepelende doelstelling**) omvat tien thema's, waaronder de trade-off tussen flexibiliteit en werk(on)zekerheid en de veiligheid op het werk. De verbetering van de immateriële arbeidsvoorwaarden kan sterk bijdragen tot het gemotiveerd houden, en dus tot het langer actief blijven van het personeel, zelfs indien dit bijvoorbeeld tewerkgesteld is volgens atypische werktijden.

De jongste jaren is de flexibiliteit sterk toegenomen in de arbeidscontracten. Trendmatig kende het deeltijds werken een sterke opstoot, doch nog steeds vooral bij vrouwen. Op zich valt deze ontwikkeling toe te juichen als een middel om het professionele en het gezinsleven beter te verzoenen, maar het opnemen van een parttime job dient steeds het resultaat te zijn van een vrije keuze. Anderzijds moeten ook andere groepen grotere kansen krijgen om een deeltijdse betrekking op te kunnen nemen; zeker bij oudere werknemers leeft een sterke vraag om over te kunnen schakelen naar een minder zwaar werkritme.

Flexibiliteit mag niet gepaard gaan met onzekerheid (**richtsnoer 3**). Het is belangrijk dat het statuut van deeltijds werkenden en van werknemers met tijdelijke en atypische contracten geharmoniseerd wordt met dat van de contracten van onbepaalde duur. Dergelijke contracten kunnen de integratie op de arbeidsmarkt vergemakkelijken (wat weerspiegeld wordt door de hogere participatiegraad aan opleidingen van tijdelijke werknemers dan van permanente werknemers), met wederzijdse voordelen voor zowel werkgever als werknemer.

Volgens de Hoge Raad moet voldoende aandacht worden besteed aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden. De bepaling van de werktijden dient een aanvaardbaar compromis te vormen tussen de noden van de onderneming, enerzijds, en het respect voor het familiale en sociale leven van de werknemers, anderzijds.

Hierbij beveelt de Hoge Raad de sociale partners aan om de levensloopbenadering meer kansen te bieden. In deze benadering kan in sterkere mate zelf worden afgewogen en beslist tijdens welke levensfasen men wenst te werken en wanneer men de beroepsactiviteit wenst te onderbreken of stop te zetten. Hierbij dient erover gewaakt dat er geen impliciete bestraffing wordt ingebouwd voor maatschappelijk wenselijke onderbrekingen, zoals voor het opvoeden van jonge kinderen of het verzorgen van afhankelijke personen, of voor een "sabbatical leave". Een dergelijke soepele loopbaanplanning, die meer tijdelijke uitstapmogelijkheden voorziet, moet ertoe aanzetten tot op latere leeftijd actief te blijven.

Ook moet het werk in voldoende veilige omstandigheden kunnen gebeuren (**richtsnoer 3**). Inspanningen dienen dan ook geleverd te worden om het aantal arbeidsongevallen, dat in 1999 met ongeveer 4.900 per 100.000 werkenden in België beduidend hoger lag dan gemiddeld in de EU (bijna 4.100 per 100.000 werkenden), terug te dringen. Dit is in het bijzonder het geval in een aantal branches met hoog risico. Anderzijds moet een redelijk evenwicht gevonden worden tussen de noodzakelijke veiligheidsvoorschriften en de te nemen risico's; overbodige voorschriften vormen immers een belemmering voor de productie.

Mobiliteit

Ook geografische en professionele mobiliteit (**richtsnoer 3**) kunnen bijdragen tot het verhogen van de arbeidsparticipatie. De geografische mobiliteit is en blijft zeer beperkt in België: het dagelijkse pendelen naar Brussel niet te na gesproken, vinden er heel weinig interregionale verplaatsingen of verhuizingen plaats.

Volgens de Hoge Raad is een sterkere samenwerking tussen de verschillende gewesten aangewezen. De bestaande diversiteit is immers eerder complementair dan dat ze samenwerking in de weg staat. Zo zou de opsplitsing in gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling er niet mogen toe leiden dat voor het invullen van vacatures enkel in het eigen gewest naar geschikte

kandidaten wordt gezocht. Het verdient dan ook aanbeveling om de voorhanden zijnde vacatures in het hele land beter toegankelijk te maken. Dit kan gebeuren in het kader van een specifieke doelstelling in de Europese strategie, bepaald in richtsnoer 3, die stelt dat de werklozen in de EU tegen 2005 alle door tewerkstellingsdiensten van de Lidstaten verspreide vacatures moeten kunnen consulteren.

Het feit dat binnen België en binnen de EU verschillende talen worden gebruikt, maakt echter een belangrijk obstakel uit voor mobiliteit. De Hoge Raad wijst dan ook op het belang van een gedegen opleiding van vreemde talen, die idealiter zo vroeg mogelijk, dit is van bij het begin van het lager onderwijs, aanvangt. Tevens verdient het aanbeveling om specifieke modules uit te werken voor personen die in een ander gewest of in een ander land willen gaan werken.

Professionele mobiliteit, of het veranderen van job of jobinhoud vooraleer het werk vervelend of afstompemd wordt, kan een factor zijn die de motivatie op peil houdt, waardoor mensen langer aan het werk kunnen blijven. Transitie dienen dan ook te worden aangemoedigd, waarbij niet langer een vlakke carrière binnen één bedrijf voor ogen wordt gehouden, en waarbij veranderingen en omschakelingen op gelijk welk moment van de actieve loopbaan worden gestimuleerd. Allerlei obstakels daartoe, zoals het verloren gaan van bepaalde rechten bij veranderingen van onderneming of statuut, dienen dan ook te worden weggewerkt.