



ADVIES Nr. 1.369

Onderwerp : Mededeling van de Commissie van de Europese Unie van 21 juni 2001 betreffende het werkgelegenheids- en sociaal beleid tot vaststelling van een kader voor het investeren in kwaliteit

De heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken, en mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, hebben bij brief van 27 juni 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over de mededeling van de Europese Commissie van 21 juni 2001 betreffende het werkgelegenheids- en sociaal beleid : een kader voor het investeren in kwaliteit.

Deze adviesaanvraag ligt in de sfeer van de Europese conferentie die op 20 september 2001 op initiatief van het Belgische voorzitterschap van start gaat over de kwaliteit van werk.

De bespreking ervan werd toevertrouwd aan de commissie Europa.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 19 september 2001 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

De heer F. VANDENBROUCKE, minister van Sociale Zaken, en mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, hebben bij brief van 27 juni 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over de mededeling van de Europese Commissie van 21 juni 2001 betreffende het werkgelegenheids- en sociaal beleid : een kader voor het investeren in kwaliteit.

Deze mededeling biedt "een breed kader voor een kwaliteitsaanpak in het kader van de agenda voor het sociaal beleid en concentreert zich op het bevorderen van de kwaliteit van werk".

Het doel is meer bepaald :

- "- een duidelijke aanpak te bepalen voor de beleidsdoelstelling van verbetering van de kwaliteit van werk (en de uitvoering van dit beleid);
- een aantal ruime, coherente indicatoren voor de kwaliteit van werk te definiëren, voor een effectiever en efficiënter beleid ter verbetering van de kwaliteit van werk. (...);
- te garanderen dat het doel van kwaliteitsverbetering volledig en op coherente wijze in het werkgelegenheids- en sociaal beleid wordt geïntegreerd, door middel van een reeks kwaliteitsbeoordelingen."

De mededeling van de Commissie stelt een reeks bestaande of nog te ontwikkelen indicatoren voor die betrekking hebben op de tien belangrijkste aspecten van kwaliteit onderverdeeld in twee brede dimensies : de kenmerken van de baan zelf en de arbeidsmarkt in ruimere zin.

Deze indicatoren moeten het mogelijk maken "te beoordelen hoe succesvol het nationaal en EU-beleid is in de verwezenlijking van de kwaliteitsdoelstellingen op deze tien gebieden".

Een fundamenteel horizontaal principe in deze aanpak is de gelijkheid van mannen en vrouwen.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Context van dit advies

Met dit advies wil de Raad een bijdrage leveren aan het ruime debat dat op gang werd gebracht alsook aan de Europese conferentie die op initiatief van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie wordt georganiseerd over de kwaliteit van werk.

Een en ander ligt ook in de sfeer van de aanneming, door de Raad Arbeid en Sociale Zaken, van algemene doelstellingen en gemeenschappelijke indicatoren inzake kwaliteit, in het kader van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid 2002, met het oog op de Europese Raad van Laken van december 2001.

De Raad wil meer bepaald de voornaamste doelstelling van de genoemde mededeling van de Europese Commissie ontwikkelen, d.i. het formuleren van een aantal voorstellen voor het bepalen van een reeks indicatoren voor de evaluatie van het door de lidstaten gevoerde beleid op het stuk van de bevordering van de kwaliteit van werk.

B. Beschouwingen van de Raad

De Raad wijst op het belang dat hij aan de kwaliteit van werk hecht als vector van het concurrentievermogen van de ondernemingen, het welzijn van de werknemers en de sociale samenhang. Hij neemt ook met tevredenheid kennis van de bijzondere aandacht die uitgaat naar de bevordering van de kwaliteit van werk in het kader van de conclusies van de Europese Raden van Lissabon, Nice en Stockholm, waaraan de thans onderzochte teksten concreet uitvoering geven.

In het licht van dit initiatief is hij bijgevolg verheugd over het feit dat het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie prioriteit geeft aan het eigenlijke thema van de kwaliteit van werk en dat hij hierover om advies wordt verzocht.

1. Beschouwingen vooraf

Alvorens over te gaan tot de bespreking van de voornoemde mededeling van de Europese Commissie en de lijst van indicatoren die erin worden voorgesteld, wenst de Raad eerst een aantal beschouwingen te formuleren over de rol die de sociale partners volgens hem moeten spelen bij het verwezenlijken van de doelstelling inzake de kwaliteit van werk.

Met andere woorden, de werkzaamheden die aan de gang zijn mogen de lidstaten niet ontslaan van hun verantwoordelijkheid om een werkgelegenheidsbeleid vast te stellen en mogen de bijdrage van de sociale partners en hun kritische blik op de plannen van de overheden niet maskeren.

a. De bevoegdheden van de sociale partners

Volgens de Raad spelen de sociale partners een primordiale rol bij het nastreven van de bevordering van de kwaliteit van werk.

Het begrip "kwaliteit van werk" impliceert immers maatregelen in actiedomeinen die traditiegetrouw tot de bevoegdheid van de sociale partners behoren. De sociale partners zijn dus het best geplaatst om collectieve en evenwichtige oplossingen uit te werken die bijdragen tot de verbetering van de kwaliteit van werk en die volledig beantwoorden aan de concrete behoeften van de ondernemingen, de verwachtingen van de werknemers en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, met name wat betreft arbeidsorganisatie, arbeidstijd, combinatie van gezins- en beroepsleven, beroepsopleiding, enz.

Ter adstructie hiervan verwijst hij naar de talrijke initiatieven die de sociale partners in België hebben ondernomen in het kader van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden en die een rechtstreekse en gunstige invloed hebben op de verbetering van de kwaliteit van werk, laatst nog in het kader van het jongste centraal akkoord voor de periode 2001-2002.

De vele bijzondere bepalingen in de jongste richtsnoeren voor de werkgelegenheid 2001 bevestigen de belangrijke rol van de sociale partners in domeinen die nauw verbonden zijn met het begrip "kwaliteit van werk", voornamelijk :

- levenslang leren ;
- modernisering van de arbeidsorganisatie ;
- aanpassingsvermogen van de ondernemingen ;
- bestrijding van de genderkloof ;
- combinatie van arbeid en gezinsleven.

Het gaat hier om bepalingen die volgens hem zeker ten volle gevaloriseerd moeten worden in het kader van de bevordering van de kwaliteit van werk, waarbij de sociale partners de nodige bewegingsruimte wordt gelaten in de domeinen die tot hun bevoegdheid behoren, zowel op nationaal vlak als in het kader van de sociale dialoog op Europees niveau, zodat deze laatste nieuw leven wordt ingeblazen.

De Raad herinnert dienaangaande aan de verbintenis die de Europese Unie in het kader van de Europese sociale agenda heeft aangegaan om op evenwichtige wijze een beroep te doen op de verschillende communautaire instrumenten en "de sociale partners ruim baan te geven voor het nemen van initiatieven".

Volgens hem moet erop worden toegezien dat deze bepaling volledig wordt toegepast, zodat ten volle recht wordt gedaan aan de inbreng van de sociale partners om de doelstelling van de bevordering van de kwaliteit van werk te helpen verwezenlijken.

b. De voorlichtings- en raadplegingsprocedures op Europees niveau

De Raad acht het voorts van belang dat de sociale partners, zowel op Europees als op nationaal niveau, effectief worden geraadpleegd over de richting die de bevordering van de kwaliteitsdimensie van het werkgelegenheidsbeleid in de toekomst moet uitgaan.

Hij vindt dat zoveel mogelijk voordeel moet worden gehaald uit de procedures die recentelijk in zijn midden werden opgezet met de Belgische vertegenwoordigers bij het comité Werkgelegenheid en die de sociale partners op centraal niveau nauwer betrekken bij de vaststelling van de beleidslijnen in het kader van het proces voor de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid.

Meer in het algemeen herinnert hij aan zijn verzoek om de sociale partners de mogelijkheid te bieden in het kader van passende procedures hun stem te laten horen met betrekking tot instrumenten en processen die traditiegetrouw tot hun bevoegdheden behoren en waarop de open coördinatiemethode van toepassing is.

Het gaat hier volgens de Raad om een essentiële voorwaarde opdat de aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de open coördinatiemethode er niet toe leidt dat de sociale partners een groot deel van hun actiedomein verliezen door een te extensieve interpretatie van de verdragen.

De Raad dringt er ten slotte op aan steeds tijdig om advies te worden verzocht over de toekomstige ontwikkelingen van het beleid ter bevordering van de kwaliteit van werk zodat de sociale partners een reële en effectieve bijdrage kunnen leveren en hun inbreng in domeinen die rechtstreeks tot hun bevoegdheid behoren, niet wordt beperkt tot het formeel bekrachtigen van principiële beleidsbeslissingen die al door de Europese instanties zijn goedgekeurd.

2. Bespreking van de mededeling van de Europese Commissie

a. Beginselstandpunt

De Raad is het principieel volledig eens met de strategie om gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen inzake kwaliteit van werk te bepalen en een lijst op te stellen van gemeenschappelijke indicatoren om na te gaan in hoeverre de verschillende lidstaten deze doelstellingen verwezenlijken.

Voorts vindt hij het essentieel dat het beleid van de verschillende lidstaten beoordeeld en geëvalueerd wordt in het kader van deze strategie, om het nationale beleid te versterken en in de richting van de beste praktijken te doen evolueren met het oog op sociale vooruitgang. Wel moet een "rank making" tussen de lidstaten vermeden worden.

In deze context is de vaststelling van indicatoren voor de kwaliteit van werk volgens hem een sleutelement van de ontwikkelde strategie, waaraan bij voorrang aandacht moet worden besteed.

De Raad is zich evenwel ten volle bewust van het feit dat dit een moeilijke taak is. De kwaliteit van werk is immers zelf een uitgesproken meerdimensionaal - en in sommige gevallen zelfs subjectief - begrip. Bovendien moeten voor de beoordeling van de kwaliteit van werk binnen de Europese Unie situaties worden vergeleken in een soms zeer verschillende economische, sociale en zelfs culturele context.

De Raad heeft dus helemaal niet de ambitie om binnen het raam van deze bijdrage de werkzaamheden die thans op Europees niveau over de kwaliteit van werk worden gevoerd, te doorkruisen of een volledige lijst van kwaliteitsindicatoren voor te leggen.

Binnen het bestek van een korte thematische analyse wenst hij evenwel een aantal punten aan te geven die volgens hem een leidraad kunnen zijn voor de actie van de Europese instanties, namelijk :

- de plaats van de bevordering van de kwaliteit van werk in de verschillende Europese beleidscoördinerende processen inzake werkgelegenheid en sociale zaken;
- de eigenlijke indicatoren voor de kwaliteit van werk.

b. Thematische analyse

1) Plaats van de bevordering van de kwaliteit in de verschillende processen

De Raad heeft reeds in het verleden gewezen op het feit dat er in het kader van de strategie van Lissabon tal van actieplannen, processen en indicatoren bestaan en dat de instrumenten om de beleidsdoelstellingen van de Europese Unie te verwezenlijken steeds ingewikkelder worden. Hij beklemtoont andermaal dat de diverse actoren die bij de implementatie van het economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid betrokken zijn, het moeilijk hebben om zich op doeltreffende wijze in te schakelen in deze diverse instrumenten en processen.

Er moet dus volgens hem een inspanning worden geleverd om duidelijkheid te scheppen, teneinde het communautaire beleid begrijpelijker te maken en de efficiëntie van de aan de gang zijnde hervormingen te waarborgen.

In deze context vindt de Raad dat een wildgroei van processen en instrumenten de duidelijkheid van de ontwikkelde strategie niet ten goede komt.

Met belangstelling neemt hij dan ook akte van de integratie van het aspect "betere banen" in het aan de gang zijnde proces tot coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid (proces van Luxemburg), zonder dat er een nieuwe toepassing van de open coördinatiemethode mee gemoeid is, los van de andere processen.

De Raad stemt in met deze noodzakelijke keuze : het is een garantie voor doeltreffendheid dat geen nieuwe eisen worden gecreëerd die de benadering van de communautaire actie nog onduidelijker zouden maken.

Volgens de Raad moeten evenwel een aantal punten verduidelijkt worden, met name :

- de precieze plaats van de strategie voor de bevordering van de kwaliteit van werk, binnen het beleidscoördinerend proces inzake werkgelegenheid;

- de manier waarop concreet zal worden gezorgd voor de noodzakelijke samenhang en afstemming van de verschillende instrumenten en processen voor betere banen.

De Raad wijst erop dat voor de implementatie van deze strategie een beroep zal moeten worden gedaan op diverse instrumenten in tal van actiegebieden binnen de Europese Unie, om zo goed mogelijk rekening te kunnen houden met het meerdimensionale karakter van het begrip "kwaliteit van werk".

De bevordering van de kwaliteit van werk is dus volgens de Raad een doelstelling die alleen kan worden verwezenlijkt door een beleid dat zoveel mogelijk een positieve interactie van de economische, sociale en werkgelegenheidsdynamiek in de hand werkt door een analyse en een evaluatie van het gevoerde beleid op basis van criteria die de diverse kwaliteitsaspecten omvatten.

2) Indicatoren voor de kwaliteit van werk

De Raad zal eerst aangeven aan welke voorwaarden de kwaliteitsindicatoren volgens hem moeten beantwoorden om in aanmerking te komen.

Verder zal hij in het licht van deze voorwaarden nagaan in hoeverre de indicatoren die in de mededeling van de Europese Commissie worden voorgesteld, aan de voorwaarden voldoen. Ten slotte zal hij een aantal voorstellen doen voor het verdere verloop van de werkzaamheden.

a) Voorwaarden in verband met de keuze van de indicatoren

Volgens de Raad moet voor de evaluatie van de kwalitatieve dimensie van het werkgelegenheidsbeleid een lijst worden opgesteld van indicatoren die beantwoorden aan strikte voorwaarden inzake betrouwbaarheid, actualiteit en vergelijkbaarheid.

- Wat de betrouwbaarheid betreft

De betrouwbaarheid onderstelt volgens de Raad dat rekening wordt gehouden met objectieve en relevante evaluatiecriteria ten opzichte van het begrip "kwaliteit van werk", met indicatoren die ten volle verfijnd zijn en zo betrouwbaar mogelijk zijn voor een objectieve analyse van de situatie inzake kwaliteit van werk in de verschillende lidstaten.

De Raad dringt hier in het bijzonder aan op een objectivering van de evaluatiecriteria.

Verder impliceert de betrouwbaarheidsvoorwaarde volgens hem dat bij de keuze van de verschillende indicatoren wordt gestreefd naar een evenwicht tussen indicatoren die de kwaliteit benaderen uit het oogpunt van de werknemer - bijvoorbeeld werkzekerheid of veiligheid en gezondheid op de werkplek - en indicatoren uit het oogpunt van de behoeften van de onderneming, bijvoorbeeld economische prestaties en productiviteit.

De Raad is er immers stellig van overtuigd dat de kwaliteit terug te vinden is op het snijvlak van de aspecten concurrentievermogen en sociale samenhang, waarmee ieder betrouwbaar evaluatiesysteem rekening moet houden om met name te berekenen welke economische winst de investeringen in menselijk potentieel hebben opgeleverd.

- Wat de actualiteit betreft

Voor iedere gebruikte indicator moeten er volgens de Raad voldoende recente bronnen en statistische gegevens zijn met het oog op een evaluatie die kan worden geacht de huidige situatie van de kwaliteit van werk weer te geven.

Wat de bronnen betreft vindt de Raad dat bestaande bronnen moeten worden gebruikt en geoptimaliseerd, gelet op de specifieke kenmerken van de KMO's en rekening houdend met een beperking van nieuwe administratieve verplichtingen voor de ondernemingen.

Dit neemt evenwel niet weg dat eventueel vernieuwende ondervragingstechnieken moeten worden ontwikkeld, maar dan wel binnen het raam van de inspanning die thans wordt geleverd met het oog op een administratieve vereenvoudiging.

- Wat de vergelijkbaarheid betreft

De vergelijkbaarheid onderstelt volgens de Raad dat de gekozen indicatoren het mogelijk maken om, door het opnemen van de noodzakelijke meetbare elementen, situaties die vaak verschillen van land tot land - uit economisch, sociaal, politiek en zelfs cultureel oogpunt - op een waardevolle manier met elkaar te vergelijken.

De Raad vindt dit het grootste probleem waarvoor een oplossing moet worden gevonden bij de vaststelling van een reeks indicatoren voor de kwaliteit van werk. Er zal ongetwijfeld een methodologisch werk en een vergelijkende rechtsstudie aan te pas komen.

De Raad wijst er ten slotte op dat strikt nationale indicatoren alleen aangenomen kunnen worden mits ze de gemeenschappelijke indicatoren verduidelijken in het licht van de nationale eigenheid.

Nationale indicatoren die in de plaats komen van gemeenschappelijke indicatoren zouden immers heel het proces uithollen. Hetzelfde geldt volgens hem voor de aanneming van gemeenschappelijke indicatoren die zijn teruggebracht tot de kleinste gemene deler van de lidstaten.

b) Evaluatie van de door de Europese Commissie voorgestelde lijst van indicatoren

Na een grondig onderzoek van de door de Europese Commissie voorgestelde lijst van indicatoren, die als bijlage bij de mededeling is opgenomen, wijst de Raad op een aantal leemten en tekortkomingen, zowel wat de praktische toepassing van het voorgestelde instrument betreft als ten aanzien van een aantal eisen die hij eerder heeft bepaald inzake betrouwbaarheid van de indicatoren en actualiteit van de bronnen.

- Praktische toepassing van het instrument

De Raad constateert dat in het document van de Europese Commissie 33 indicatoren en een groot aantal subindicatoren worden aangegeven waardoor de leesbaarheid en bijgevolg het nuttige effect nadelig wordt beïnvloed.

Hij stelt voor veeleer een beperkte lijst aan te nemen, bijvoorbeeld 10 indicatoren die inhoudelijk een zekere ambitie en zin zullen hebben.

- Betrouwbaarheid

De Raad wijst hier op verschillende problemen in de selectie van de Europese Commissie, namelijk :

- * Het gebrek aan duidelijkheid wat betreft het positieve of negatieve karakter van sommige indicatoren voor de kwaliteit van het werk.

Als voorbeeld wijst de Raad op de dubbelzinnigheid van de indicator betreffende de sociale dialoog, die onder andere uitgaat van het aantal werkdagen dat verloren gaat door sociale conflicten.

- * Het relevante karakter van sommige indicatoren.

Als voorbeeld wijst de Raad erop dat de evaluatiecriteria inzake de sociale dialoog helemaal niet stoelen op de kenmerken van de sociale dialoog die algemeen aangenomen zijn en op Europees niveau uitgevoerd worden. Zo is het weinig relevant dat alleen rekening wordt gehouden met het aantal gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten en niet met de juridische draagkracht van dit instrument in iedere lidstaat.

- * Het gebrek aan precisie of de leemten van sommige evaluatiecriteria.

De Raad heeft het hier met name over :

- √ Het feit dat geen rekening wordt gehouden met het al dan niet vrijwillige karakter van de toepassing van flexibele arbeidsvoorwaarden, zoals de overeenkomsten voor deeltijdse arbeid.
- √ Het feit dat geen uitsplitsing naar geslacht wordt gemaakt van de gegevens betreffende precare situaties door een laag opleidingsniveau en lage lonen.

De Raad wijst erop dat hij op dit punt veel belang hecht aan de effectieve uitvoering van het transversale karakter van de dimensie inzake gelijkheid van mannen en vrouwen.

- √ Het feit dat bij de evaluatie van het inkomen geen rekening wordt gehouden met de fiscale en parafiscale druk.
- √ Het ontbreken van een dynamische evaluatie van de loopbaanontwikkeling.
- √ Het feit dat geen rekening wordt gehouden met het preventiebeleid inzake veiligheid en gezondheid van de werknemers.
- √ Het feit dat geen rekening wordt gehouden met de middelen waarover de sociale inspectie beschikt om de ondernemingen en vooral de KMO's te helpen de sociale regelgeving na te leven.

- Actualiteit van de bronnen

De Raad merkt ten slotte op dat tal van indicatoren stelen op statistische bronnen betreffende de jaren 1994-1997. Hij beklemtoont in dit opzicht dat een inspanning moet worden geleverd om op Europees niveau te kunnen beschikken over voldoende recente statistische gegevens opdat beleidsbeslissingen worden genomen op basis van analyses die de huidige werkgelegenheidssituatie zo getrouw mogelijk weergeven.

Het betreft hier volgens hem een noodzakelijke dynamiek waarbij het in de eerste plaats gaat om de overheden die voor de eigenlijke inzameling van de gegevens moeten zorgen; de sociale partners van hun kant hebben een belangrijke rol wat betreft de dynamiek inzake de actualisering van de criteria.

c. Conclusie

De Raad meent tot besluit dat de werkzaamheden betreffende de vaststelling van indicatoren voor de kwaliteit van werk nog lang niet afgerond zijn en dat deze werkzaamheden voortgezet en zelfs versterkt moeten worden, zeker in het licht van de ambitie van het Belgische voorzitterschap om algemene doelstellingen en gemeenschappelijke indicatoren aan te nemen op de Europese Raad van Laken van december 2001.

Gelet op zijn beoordeling van de mededeling van de Europese Commissie, vindt de Raad immers dat deze mededeling op zich niet kan worden beschouwd als een passend antwoord voor het vaststellen van een reeks indicatoren voor de kwaliteit van werk.

Het interne rapport dat de Europese Stichting tot Verbetering van de Levens- en Arbeidsomstandigheden op 14 juni 2001 ter attentie van het Belgische ministerie van Arbeid en Sociale Zaken heeft opgesteld betreffende de indicatoren voor de kwaliteit van werk en dat volgens de Raad van hoge kwaliteit is, zou een goede basis kunnen zijn voor het verdere verloop van de werkzaamheden, in het bijzonder om te komen tot de aanneming van een lijst van indicatoren die beantwoordt aan de gestelde eisen inzake praktische toepassing, betrouwbaarheid, actualiteit en vergelijkbaarheid.

Dit rapport is volgens de Raad immers een technische bijdrage van een onafhankelijke groep van deskundigen, gebaseerd op een duidelijke en toegankelijke methodologie.

Volgens de Raad moet er evenwel een benadering aan worden toegevoegd en moet ook rekening worden gehouden met de belangen van de ondernemingen inzake concurrentievermogen, ter bevordering van de kwaliteit van werk en ter wille van de sociale vooruitgang.

De Raad vindt dat er dus naar gestreefd moet worden om twee aanvullende benaderingen te combineren, namelijk de kwaliteit van werk uit het oogpunt van de situatie van de werknemer eensdeels en uit het oogpunt van de onderneming anderdeels, om rekening te houden met een positieve en dynamische interactie tussen het economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid.

Op basis hiervan zouden er beleidsbeslissingen kunnen worden genomen om het aantal geselecteerde indicatoren te beperken.

De Raad wijst ten slotte op het evolutieve karakter van dit beleid, waardoor de lijst van kwaliteitsindicatoren zou moeten kunnen evolueren en zich ontwikkelen zodat de relevantie van de indicatoren wordt verfijnd.

Ten slotte dringt hij erop aan dat enige voorzichtigheid aan de dag wordt gelegd bij de beleidsconclusies die getrokken zullen worden uit het gebruik van de indicatoren; het beleid zal volgens hem in de toekomst steeds moeten worden gevoerd op basis van een grondige analyse van de verrichte evaluaties.
