

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Dutch

Werkgelegenheidsvooruitzichten in de OESO-landen: editie 2004

Nederlandstalige samenvatting

Een herwaardering van de werkgelegenheidsstrategie van de OESO

door John P. Martin

Verantwoordelijk Directeur voor Onderwijs, Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Zaken

De werkgelegenheidsstrategie van de OESO heeft zijn vruchten afgeworpen, maar is na tien jaar aan herwaardering toe.

Tien jaar geleden zagen de OESO-landen de werkgelegenheidsstrategie als een blauwdruk voor de bestrijding van de hoge en aanhoudende werkloosheid. De werkgelegenheidsstrategie vertoont veel gelijkenissen met de Europese Werkgelegenheidsstrategie die in 1997 werd gelanceerd. Vanaf het begin heeft de strategie een grote invloed gehad op het debat dat hierover gevoerd werd in de lidstaten. In een evaluatierapport van het Secretariaat van de OESO werd gesteld dat in de landen die deze strategie trouw toegepast hadden, de situatie op de arbeidsmarkt aanzienlijk verbeterd was.

Toch is er in de OESO-landen sinds 1999 veel gebeurd op het vlak van werkgelegenheidsbeleid en de gevolgen daarvan. De ministers van Arbeid en Werkgelegenheid van de OESO beslisten daarom op een bijeenkomst in Parijs in september 2003 dat het hoog tijd was om de werkgelegenheidsstrategie te herwaarderen in het licht van de huidige situatie en de toekomstige uitdagingen.

Er is nog veel te doen op het gebied van de werkloosheid...

Ten eerste is de hoge werkloosheid niet afgenomen. De werkloosheid in de OESO-landen is weliswaar gedaald tot net onder de waarde van vóór 1994, en de laatste prognose (cf. Hoofdstuk 1) wijst op een daling van de werkloosheidscijfers voor de volgende twee jaar, gevolgd door een zeer sterke toename in bepaalde landen (met name in de Verenigde Staten) en een herstel in de meeste andere (in het bijzonder in Japan en in mindere mate in de Europese Unie). Toch zullen de werkloosheidscijfers in de meeste landen hoger zijn dan tijdens de jaren '70 en '80.

...bovendien is er de vergrijzing van de bevolking en de vraag naar meer en betere banen

Tegelijkertijd verschijnen de toekomstige economische groei en de levensstandaard van de ouder wordende bevolking steeds vaker bovenaan op de politieke agenda. Ministers hebben besloten dat de beste manier om deze problemen aan te pakken het scheppen van meer en betere banen is, in het bijzonder voor mensen die op dit moment benadeeld worden op de arbeidsmarkt en onevenredig veel schade ondervinden van de werkloosheid en de hoge inactiviteit op de arbeidsmarkt. Er zijn talloze mogelijkheden om hier iets aan te doen. Gemiddeld 35 % van de beroepsbevolking in de OESO-landen is werkloos – de meerderheid wordt in de statistieken gecategoriseerd als 'inactief', hoewel ze vaak kunnen en willen werken. Dit cijfer maskeert echter grote verschillen tussen de landen. In Australië, Nederland, Nieuw-Zeeland, de Scandinavische landen (behalve Finland), Noord-Amerika, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk ligt dit cijfer onder de 30 %, maar in België, Centraal- en Oost-Europa, Griekenland, Italië, Mexico en Turkije ligt het boven de 40 %.

De werkgelegenheidsstrategie werd opgesteld in een tijd waarin de hoge en aanhoudende werkloosheid de grootste zorg was in vele landen. Bij de herwaardering zal worden onderzocht in welke zin de aanbevelingen van de werkgelegenheidsstrategie moeten worden herzien en/of verder uitgebreid om de doelstelling van meer en betere banen te realiseren.

De werkgelegenheidsmaatregelen moeten wel in overeenstemming worden gebracht met een aantal sociale doelstellingen. Regeringen moeten ook rekening houden met werkzekerheid...

'Meer en betere banen' mag dan weliswaar een centrale doelstelling zijn, maar dit moet wel gecombineerd worden met andere sociale doelstellingen, in het bijzonder een adequate sociale zekerheid, een betere verzoening tussen werk en gezinsleven, en een resultaat dat beantwoordt aan de nationale voorkeuren.

De hervorming van de wettelijke bescherming van werknemers staat hierin centraal. In hoofdstuk 2 wordt aangetoond dat werkgevers in geval van een minder strikte wettelijke bescherming van werknemers gemakkelijker werknemers in dienst nemen. Hierdoor ontstaan er meer kansen op werkgelegenheid voor groepen die minder gemakkelijk toegang vinden tot de arbeidsmarkt, zoals jongeren en vrouwen. Anderzijds maken deze hervormingen het voor werkgevers gemakkelijker om werknemers te

ontslaan en komt daarmee de werkzekerheid voor oudere en jongere werknemers onder druk te staan. Men moet ook aandacht hebben voor de aard van de voorgestelde hervormingen van de wettelijke bescherming van werknemers. In hoofdstuk 2 wordt aangetoond dat in een aantal landen de voorwaarden voor tijdelijk werk en andere ‘niet-reguliere’ arbeidsovereenkomsten tijdens de laatste tien jaar versoepeld werden, zonder noemenswaardige veranderingen aan de bescherming van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur. Als gevolg daarvan doken er in een aantal landen steeds meer ‘niet-reguliere’ vormen van werkgelegenheid op, met voorwaarden die werknemers niet altijd zelf konden kiezen. Daarbij rijst ook de vraag naar de kosten en baten van de hervormingen die uitsluitend gericht zijn op tijdelijke arbeidsovereenkomsten en wijzigingen van de regels voor vaste arbeidsovereenkomsten, en hoe die kosten en baten beïnvloed worden door andere arbeids- en marktgebonden beleidsmaatregelen en organisaties.

Alles bij elkaar kunnen een aantal maatregelen voor werkzekerheid in combinatie met behoorlijk functionerende werkloosheidsvoorzieningen, een doeltreffend reïntegratiebeleid voor werklozen en toenemende marktconcurrentie, een evenwicht bewerkstelligen in de vraag naar meer flexibele arbeid enerzijds en de vraag naar werk en de behoefte aan een vast inkomen anderzijds. De aard van deze beleidscocktail en de specifieke invulling ervan in de verschillende landen, dienen verder onderzocht te worden in het kader van de herwaardering.

... de methodes om werkgelegenheid te stimuleren,...

Een aantal van de huidige aanbevelingen uit de werkgelegenheidsstrategie zal ongetwijfeld werkgelegenheidsinitiatieven aanwakkeren, maar tegelijkertijd vormen zij een bedreiging voor de sociale bescherming. Door een verlaging van de werkloosheidsuitkeringen of de beperking van de termijn waarbinnen men uitkeringsgerechtigd is, zullen bijvoorbeeld veel uitkeringsgerechtigden terug aan de slag gaan. Door de toelatingsvoorwaarden voor een uitkering aanzienlijk te verscherpen, kan men ervoor zorgen dat mensen die in staat zijn om te werken zich niet uit de arbeidsmarkt terugtrekken. Men moet er wel voor opletten dat mensen die moeilijk aan werk raken als gevolg van zulke maatregelen niet buiten het sociale-voorzieningssysteem vallen en in armoede vervallen.

Vanuit deze visie kan het benadrukken van ‘wederzijdse verplichtingen’ ten aanzien van sociale voorzieningen de realisatie van de doelstellingen van werkgelegenheid en sociale zekerheid bevorderen. Volgens deze aanpak krijgen uitkeringstrekkers advies, begeleiding bij het zoeken naar werk en andere diensten om hen opnieuw aan werk te helpen. In ruil voor deze continue begeleiding worden ze geacht actief te solliciteren of stappen te ondernemen om hun kansen op een baan te vergroten. De laatste jaren is veel bewijsmateriaal verzameld over de ontwikkeling, implementatie en doeltreffendheid van dergelijke werkgelegenheidsmaatregelen van de overheid. In de herwaardering zal vooral aandacht worden besteed aan hoe die werkgelegenheidsmaatregelen mensen daadwerkelijk opnieuw aan een baan kunnen helpen en welke rol de arbeidsbemiddelingsbureaus hierin spelen. Het gaat dan met name om personen die recht hebben op de nodige voorzieningen vanwege van ziekte, arbeidsongeschiktheid, en voor

eenoudergezinnen – hun aantal is in de laatste tien jaar in een aantal OESO-landen aanzienlijk toegenomen.

Tegelijkertijd moet een baan een aantal tastbare voordelen bieden voor de betrokkene en zijn of haar gezin. De zogenaamde ‘maak werk lonend’-programma’s, zoals het aanbieden van werkgebonden sociale voorzieningen als aanvulling op lage lonen, of een verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers voor het in dienst nemen van laagbetaalden kunnen steuntrekkers weer aan werk helpen. In de herwaardering zal ook nagegaan worden welke belastingmaatregelen doelmatig zijn en welke niet en welke impact ze hebben op minimumlonen.

... de impact van flexibele werkgelegenheid op de combinatie van werk en gezinsleven,...

Een van de algemene beleidslijnen van de werkgelegenheidsstrategie betreft ‘flexibele werktijden’. In verschillende OESO-landen is het gebruik van ‘onregelmatige’ werktijden toegenomen, net als deeltijdwerk, het werken buiten de reguliere werkuren en wisselende werktijden.

Deze ervaring bevestigt in ruime mate de hoop dat zulke maatregelen zullen leiden tot een hogere werkgelegenheid. Zo zullen ruimere mogelijkheden om deeltijds te werken ouders met jonge kinderen de mogelijkheid bieden om hun werk te combineren met ouderschap, en zal een aantal oudere werknemers langer kunnen blijven werken. Dankzij flexibelere werkuren zullen bedrijven de werklast ook beter kunnen verdelen. Uit hoofdstuk 1 blijkt echter duidelijk dat afwijkende werkregelingen het werknemers eerder moeilijker dan makkelijker maken om hun werk te combineren met hun gezinsleven. Werknemers die ’s avonds, ’s nachts of tijdens het weekend werken, of wisselende of buitengewone lange werktijden hebben, ondervinden meer moeilijkheden om hun werkregime te combineren met hun verantwoordelijkheid als ouder. Een toename van de werkgelegenheid, vooral in bepaalde categorieën, moet dus gepaard gaan met de nodige initiatieven om werk en gezinsleven te combineren. Dit thema is onderbelicht in de oorspronkelijke werkgelegenheidsstrategie en zal dus meer aandacht krijgen in de herwaardering.

... en de effecten van salarisverschillen op basis van vaardigheden – een drijfveer voor levenslang leren

Er zijn genoeg bewijzen voor de veronderstelling dat technologische vooruitgang in de OESO-landen in de laatste twee decennia ervoor gezorgd heeft dat geschoolde werknemers beter betaald worden dan ongeschoolde werknemers. Dit toont op zijn beurt duidelijk aan dat er een potentiële wisselwerking bestaat tussen werkgelegenheidsmaatregelen en sociale rechtvaardigheid. De inkomens van laaggeschoolde werknemers zullen waarschijnlijk dalen (in vergelijking met de salarissen van hooggeschoolde werknemers) om de vraag naar zulke werknemers aan te wakkeren. In hoofdstuk 3 wordt bevestigd dat in de laatste twee decennia de inkomensongelijkheid duidelijk is toegenomen, terwijl de werkgelegenheidskansen het meest zijn gestegen in landen waar die inkomensongelijkheid het meest is toegenomen.

Levenslang leren kan een doeltreffende manier zijn om op lange termijn de werkgelegenheidsperspectieven te verbeteren en zo een positieve wisselwerking tussen doelmatigheid en sociaal rechtvaardige doelstellingen te bevorderen. In hoofdstuk 4 staan empirische bewijzen dat indien alle andere omstandigheden onveranderd blijven, werknemers die een opleiding volgen eerder hun baan behouden dan collega's die geen opleiding volgen. Zelfs als zij hun baan verliezen, zullen werknemers die daarvoor een opleiding hebben genoten betere werkgelegenheidskansen hebben. Er bestaan ook bewijzen dat opleidingsbeleid dat is gericht op een bepaalde demografische bevolkingsgroep geen grote verdringen teweegbrengt *binnen* de groep; er is met andere woorden slechts sprake van een positieve netto-effect voor de groep in zijn geheel. Het volgen van een opleiding zal dus vooral laagbetaalde werknemers ten goede komen die zeer gevoelig zijn voor plotselinge conjunctuurveranderingen en vaak in werkloosheid terugvallen of inactief worden, waardoor het werkgelegenheidsbeleid veel complexer wordt. Het kan ook de bereidwilligheid van oudere werknemers om langer te werken vergroten.

Het bewijs dat hier en in de *Employment Outlook* van vorig jaar geleverd werd, versterkt het argument dat levenslang leren een belangrijke plaats moet krijgen in de werkgelegenheidsstrategie. Er moeten op dit gebied echter nog wel concretere voorstellen gedaan worden. De rol van verschillende cofinancieringsprogramma's en beleidsmaatregelen voor meer investeringen in de opleiding van laaggeschoolde en andere ondervertegenwoordigde groepen dient verder onderzocht te worden in de herwaardering.

Er moet ook aandacht besteed worden aan de overgang van informele naar formele tewerkstelling

In verschillende OESO-landen, onder meer in Centraal- en Oost-Europa, een aantal Zuid-Europese landen, Mexico, Turkije, en in een groot deel van de landen die geen lid zijn van de OESO, heeft een groot deel van de actieve bevolking geen formele of een zwarte baan. Zij hebben geen officieel inkomen om te ontsnappen aan belastingen en sociale bijdragen. Het risico op een plotselinge daling van de productiviteit is daarmee reëel. Op die manier wordt ook de basis voor overheidsvoorzieningen uitgehold en zijn er onvoldoende middelen beschikbaar voor degelijk onderwijs en sociale zekerheid, die van wezenlijk belang zijn voor de sociale cohesie en groei. Aan zwartwerken werd geen aandacht besteed in de algemene richtlijnen van oorspronkelijke werkgelegenheidsstrategie; een uitdaging om een aantal aanbevelingen te doen in het kader van de herwaardering.

Hoofdstuk 5 bevat als eerste stap een uitvoerige beleidsanalyse van de overgangmaatregelen naar formele werkgelegenheid. Ten eerste moet een aantal regels worden hervormd. Er moet vooral een coherent belastingsstelsel en een socialezekerheidssysteem komen, en tegelijkertijd moeten de omslachtige regelgeving en administratieve formaliteiten rond formele werkgelegenheid herzien worden. De bestaande regels moeten ook beter uitgevoerd worden. Dat kan onder meer via de oprichting van goed functionerende organen voor arbeids- en belastingcontrole. Socialezekerheids- en werkgelegenheidsprogramma's moeten in de eerste plaats de behoeften bereiken, ook al werken zij in de informele economie. Die programma's

moeten tegelijkertijd zodanig ontworpen worden dat ze hun integratie in de formele economie bevorderen. Over het algemeen blijkt de kwaliteit van het openbaar bestuur hier van cruciaal belang te zijn.

Tenslotte moeten ook het koppelen van verschillende beleidlijnen en alternatieve beleidsprogramma's geëvalueerd worden

De werkgelegenheidsstrategie werd wel eens beschouwd als een lijst met los van elkaar staande aanbevelingen. De ervaring leert echter dat *interacties* tussen beleid en instellingen een grote invloed kunnen uitoefenen op de werkgelegenheid en de mate waarin economieën bestand zijn tegen conjunctuurschokken. Een beleid dat deelname aan de arbeidsmarkt wil stimuleren kan veel doeltreffender zijn door ook bepaalde obstakels aan de vraagzijde aan te pakken. Er kunnen bijvoorbeeld macro-economische steunmaatregelen uitgevaardigd worden door de vrijemarktconcurrentie te bevorderen of al te strikte arbeidsregels te versoepelen. Om maar een voorbeeld te geven: actieve werkgelegenheidsprogramma's zullen meer succes boeken met het bevorderen van de wedertewerkstelling van werknemers die ontslagen werden als gevolg van vraagverschuivingen (bijvoorbeeld als gevolg van de liberalisering van de handel) als de marktreguleringen zodanig hervormd worden dat ze een gezonde concurrentie stimuleren.

Door de interacties tussen en onderlinge aanvulling van beleidszaken te bestuderen, kan worden nagegaan waarom landen als Denemarken, Nederland, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten een even hoge werkgelegenheid hebben ondanks hun zeer verschillende beleidsvoorkeuren en instellingen. Begrijpen of er verschillende benaderingswijzen mogelijk zijn is een van de uitdagingen van de herwaardering.

De herwaardering zal over twee jaar aan de ministers van de verschillende OESO-landen voorgelegd worden

Samengevat heeft de OESO op verzoek van de ministers van Arbeid en Werkgelegenheid de taak op zich genomen om de werkgelegenheidsstrategie opnieuw te evalueren. De uitgaven van *Employment Outlook* dit jaar en volgend jaar zullen een aantal bewijzen voor deze herwaardering toelichten. Op basis van dat bewijsmateriaal zullen de beleidsrichtlijnen en bijzondere aanbevelingen gewijzigd of verder uitgebreid worden. De ministers van de verschillende OESO-landen zullen over twee jaar de resultaten van deze herwaardering bespreken. De uitdaging bestaat erin een aantal evenwichtige hervormingen voor te stellen op basis waarvan landen de nodige aanpassingen kunnen doorvoeren en tegelijk een aantal doelstellingen op sociaal vlak en op het vlak van de werkgelegenheid kunnen verwezenlijken.

© OECD 2004

Deze samenvatting is geen officiële OESO-vertaling.

Reproductie van deze samenvatting is toegestaan, mits het OESO-copyright en de titel van de oorspronkelijke publicatie worden vermeld.

Meertalige samenvattingen zijn vertaalde uittreksels van OESO-publicaties die oorspronkelijk in het Engels en Frans zijn gepubliceerd.

Deze zijn gratis te verkrijgen via de Online Bookshop van de OESO
www.oecd.org/bookshop/

Neem voor meer informatie contact op met de eenheid OECD Rights and Translation,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Frankrijk

Bezoek onze website www.oecd.org/rights/

