

Column

De Europese werkgelegenheidsstrategie: een zinvolle exercitie?

Het is algemeen bekend: het meten van de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid is niet eenvoudig. Arbeidsmarktbeleid kenmerkt zich door het ingrijpen van de overheid om marktfalen (met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt) op te heffen. Dubbele doelstellingen en diverse indirecte effecten maken dat het voor beleidsmakers vaak een moeilijke opgave is om vast te stellen of afzonderlijke maatregelen de (politiek) gewenste uitkomst hebben opgeleverd. Zeker als daarbij ook nog eens jaarlijkse effectrapportages zijn afgesproken. Het zijn worstelingen waar beleidsmedewerkers in Nederland belast met arbeidsmarktbeleid mee te maken hebben. Toch staan deze nog niet in verhouding tot de problemen van beleidsambtenaren die zich in Europa bezighouden met de uitvoering van de werkgelegenheidsstrategie: hoe jaarlijks de effecten vast te stellen van beleidsinspanningen van 15 lidstaten op basis van 18 abstracte doelstellingen en meer dan 50 vaak onvergelykbare indicatoren? Geen eenvoudige opgave kan ik u verzekeren.

Midden jaren negentig was de werkloosheid in Europa hoog. Het Paarse kabinet had werk, werk en nog eens werk, tot motto van het kabinet gemaakt. En met succes. Mede dankzij het Nederlands Voorzitterschap kreeg het Europese Verdrag voor het eerst sinds de oprichting van de EU in 1957 een werkgelegenheidsparagraaf (Titel VIII, artikelen 125-130 Verdrag van Amsterdam). Europa had een mandaat gekregen actief te investeren in de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van lidstaten, onder Euro-intimi de werkgelegenheidsstrategie genoemd: met jaarlijkse doelstellingen en lan-

denrapportages (de nationale actieplannen werkgelegenheid), voortdurende benchmarking en heldere landenspecifieke aanbevelingen.

In het jaar 2002 is het moment aangebroken om de strategie te evalueren. Inmiddels is deze uitgegroeid tot een omvangrijke procedure waarbij jaarlijks honderden pagina's worden volgeschreven over de meest uiteenlopende beleidsterreinen en vele ambtenaren vaak maandelijks uren achtereen doorbrengen in Brusselse vergadercentra. Meest in het oog springend succes van de strategie is de introductie van de sluitende aanpak in Europa, een 'best practice' van Scandinavische makelij. Alle 15 lidstaten hebben zich in 1997 verplicht om de nieuwe instroom werklozen direct actief op te pakken met een intake en – indien nodig – het aanbieden van een traject richting werk. Ook in Nederland is deze aanpak geïntroduceerd: sinds 1998 zijn er afspraken gemaakt met uitvoerders (gemeenten en uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid) over de invoering van de nieuwe methode. Inmiddels meldt de Sociale Nota dat de aanpak vrijwel sluitend is.¹

De vraag is echter of deze aanpak nu effect heeft gehad op de daling van langdurige werkloosheid in Europa. De vraag ligt voor de hand, maar is niet zo makkelijk te beantwoorden. Het meest recente verslag van de Europese Commissie over de voortgang geeft op dit punt ook geen uitkomst.² De Commissie heeft de lidstaten van de Unie weliswaar netjes gerangschikt als het gaat om de invoering van de sluitende aanpak, maar geeft niet aan of de inspanningen in de lidstaten ook hebben geleid tot

* Drs. G.A. ten Dolle is senior beleidsmedewerker algemeen economische vraagstukken bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

extra arbeidsdeelname. Vijf jaar na de gezamenlijke afspraken is weliswaar een handjevol indicatoren afgesproken, maar is het nog niet mogelijk om op basis hiervan betrouwbare uitspraken te doen over het effect van de maatregelen zelf. Wat rest is te kijken naar de macro-prestaties van lidstaten. En deze zijn niet ongunstig te noemen: de gemiddelde participatiegroei in de EU tussen 1996-2001 is enorm geweest (van 60% in 1996 naar 63% in 2001, gemeten in personen). Er zijn meer dan 3 miljoen mensen aan de slag gekomen. De werkloosheid is tegelijkertijd aanmerkelijk gedaald (van 10,8% in 1996 naar 8,2% EU gemiddeld in 2001).³ Geen arbeidseconoom durft echter hieraan de conclusie te verbinden dat deze resultaten zijn toe te schrijven aan de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid in Europa. We weten nu eenmaal niet of de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld voor sluitende aanpak ook tot extra plaatsingen hebben geleid. Net zo min kunnen we vaststellen of de plaatsingen ook zonder deze extra middelen zouden hebben plaatsgevonden.

Heeft de strategie van coördinatie daarmee zijn doel gemist? Nee, dat niet. Integendeel zelfs. Zonder de strategie had in Europa het vraagstuk van beleidsevaluatie niet zo hoog op de agenda gestaan als nu het geval is. De 15 lidstaten zijn door de jaarlijkse exercitie zich ervan bewust dat de coördinatie van structurele vraagstukken om heldere en resultaatgerichte doelstellingen vraagt, die we met eenduidige

en objectieve indicatoren moeten kunnen meten. Dit blijkt niet in de minste plaats uit de recent gepubliceerde werkgelegenheidsrichtsnoeren (de gezamenlijke doelstellingen) voor het komende jaar, waarin een verbintenis is opgenomen om op nationaal niveau meer inspanningen te plegen om de effecten van beleid vast te stellen.⁴ De strategie zal ook na 2002 hiermee rekening moeten houden. Coördinatie op zich moet niet het doel zijn: geen papier omdat we nu eenmaal jaarlijks hebben afgesproken om de situatie te beoordelen. De strategie zal zich moeten focussen op een beperkt aantal heldere doelstellingen, die het proces van modernisering van de arbeidsmarkt, dat momenteel al in vele landen gaande is, ondersteunen. Aldus kan Europa de beleidsambtenaren in de lidstaten helpen bij hun worstelingen om de effecten van eigen arbeidsmarktbeleid transparant te maken. Me dunkt, een zinvolle exercitie.

Noten

- 1 Ministerie van SZW, Sociale Nota 2002
- 2 Europese Commissie, Gezamenlijk Verslag voor de Werkgelegenheid 2001, COM (2001) 438 FINAL
- 3 Europese Commissie, Employment in Europe 2001
- 4 Besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002, 5224/02