



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 1 juli 2019
(OR. en)

10688/19

SOC 521
EMPL 402
ECOFIN 674
EDUC 332

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Evaluatie van de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) van 2019 en de uitvoering van de LSA's van 2018 = Goedkeuring van de adviezen van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en van het Comité voor sociale bescherming (SPC)

Voor de delegaties gaan hierbij de in hoofde genoemde adviezen met het oog op de zitting van de Raad (Epsco) op 8 juli 2019.

Horizontaal advies voor 2019 over het Semester

Overeenkomstig het mandaat van de Raad hebben het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) zich gebogen over de uitvoering van de arbeidsmarktaspecten en de sociale aspecten van de landspecifieke aanbevelingen voor 2018. Het EMCO en het SPC hebben in juni 2019 bij de Raad een horizontale nota ingediend met beschouwingen over de LSA-voorstellen voor 2019 van de Europese Commissie; een aantal kernboodschappen van het multilateraal toezicht van de comités op de hervormingen van de lidstaten op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid; en een analyse van de vorderingen in de richting van de Europa 2020-streefcijfers. De onderhavige nota vormt een aanvulling op de vorige bijdrage met beschouwingen over de governanceaspecten van het Europees Semester (deel 1), de visie van de sociale partners en sociale ngo's (deel 2) en thematische boodschappen die resulteren uit de evaluaties in het kader van het multilaterale toezicht (deel 3) voor beide comités.¹

Deel 1: De landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester

Het Europees Semester is een waardevol instrument voor het coördineren, bevorderen en monitoren van de hervormingsinspanningen van de lidstaten. Het dient ter evaluatie en ondersteuning van de hervormingen in de lidstaten en van de samenstelling en kwaliteit van hun bredere beleidsmix. Het LSA-pakket voor 2019, dat door de Commissie op 5 juni werd gepresenteerd, bouwt voort op de voorgaande jaren en wordt door de comités beschouwd als evenwichtig met een sterke sociale dimensie. Terwijl de comités hiermee ingenomen zijn, verzochten sommige lidstaten om beraad over de reikwijdte van het Semester wat beleidsdomeinen betreft, waarbij zij benadrukten dat volgens hen de focus in de voorbije jaren aanzienlijk is verbreed. De Europese pijler van sociale rechten neemt een vooraanstaande plaats in en de beginselen ervan zijn terdege meegenomen in het pakket, hetgeen ook wordt toegejuicht. Een aantal lidstaten wenste een verdergaande integratie van de beginselen van de pijler in de LSA's en een voortdurende beoordeling van alle beginselen van de pijler werd aangemerkt als een waardevol traject voor verdere werkzaamheden.

¹ Landspecifieke conclusies zullen als bijlage worden ingediend.

Dit jaar nam het totale aantal LSA's toe ten opzichte van vorig jaar, hetgeen met name het gevolg is van de toevoeging van investeringsspecifieke LSA's en de verwelkoming van Griekenland in het Europees Semester nu het land het programma voor financiële bijstand met succes heeft voltooid. De sociale, werkgelegenheids- en onderwijsdimensie werd verder versterkt, hetgeen positief is. De comités herhalen dat, in een context van vergrijzing, digitalisering en klimaatverandering, bij het Semesterproces een holistische aanpak moet worden gehandhaafd, waarin beleidsmaatregelen en hervormingen op alle relevante gebieden, waaronder economie, werkgelegenheid, onderwijs en opleiding en sociale inclusie, worden geïntegreerd. De onlangs aangenomen werkgelegenheidsrichtsnoeren bieden in dit verband een politieke en juridische ondersteuning.

Het pakket van dit jaar voorziet ook in een betere afstemming van investeringen op hervormingen, en in de daarbij horende sterkere focus op investeringen in de LSA's. De comités wijzen erop dat iedere lidstaat een LSA over investeringen heeft gekregen en dat de overige LSA's investeringsdimensies kunnen hebben, met name op het gebied van werkgelegenheid, sociaal beleid en onderwijs. De comités nemen er nota van dat de integratie van de investeringsdimensie een betere afstemming van hervormingsinspanningen op investeringsbeslissingen, en dus een verdere versterking van het Semester, mogelijk maakt. Een aantal lidstaten verzocht om verder beraad over het verband tussen de investeringsbehoeften en de structuurfondsen van de EU. Sommige onderstreepten ook de noodzaak van voldoende flexibiliteit in de fiscale regels en beleidsgebieden die in aanmerking komen voor financiering van investeringen uit de structuurfondsen van de EU.

De comités beklemtonen dat de manier waarop zowel het EMCO als het SPC werkt in het kader van het Semester, in de loop der jaren is verbeterd, en wijzen op de volgende aspecten met betrekking tot het proces zelf en het opstellen van de LSA's.

Wat het **proces** betreft, merken de comités op dat de vertraagde indiening van de LSA's voor 2019 reden tot bezorgdheid was, aangezien dit impliceerde dat de Europese Raad geen politieke goedkeuring kon geven na een toereikende evaluatie van het pakket in de comités van de Raad.

De nauwe samenwerking tussen het Epsco-comité en het Ecofin-comité zorgde ervoor dat het proces toch vlot verliep, ondanks de laattijdige indiening van de LSA's. De comités bleven een actieve rol spelen bij de voorbereiding van de aanneming van de LSA's door de twee verantwoordelijke Raadsformaties - Epsco en Ecofin. De gezamenlijke vergadering van het EPC, het EMCO en het SPC blijft een efficiënte manier om een aantal LSA's van horizontale aard te bespreken. Het verstrekken van voldoende tijd voor bespreking bevordert ownership, maakt een dieper en werkelijk multilateraal begrip mogelijk en draagt op lange termijn bij tot een betere uitvoering van de hervormingen.

De hoge kwaliteit van de documentatie van de Commissie tijdens het gehele Semesterproces werd erkend. Het bilaterale overleg van de Commissie met de lidstaten over de ontwerpen van de verslagen wordt gewaardeerd als een gelegenheid om de lidstaten en de Commissie meer inzicht te geven in de evaluatie, de daarmee verband houdende problemen en de beleidsinspanningen. Het kan ook bijdragen tot groter nationaal ownership van de LSA's, hetgeen van cruciaal belang is voor het welslagen van het Semester. Hoewel dit als een positief aspect van het proces wordt aangemerkt, herhalen de comités dat een nog nauwere en eerdere betrokkenheid wenselijk is, aangezien dit cruciaal is voor de versterking van het ownership en, bijgevolg, het welslagen van de hervormingen.

De comités herhalen ook dat er een doeltreffender manier moet worden gevonden om opmerkingen van de lidstaten over feitelijke kwesties op te lossen vóór de belangrijke vergaderingen van de comités. Dat zou, tezamen met een duidelijke prioritering van de opmerkingen van de lidstaten en het toespitsen ervan op de LSA's, ervoor zorgen dat de besprekingen op inhoudelijke kwesties zijn gericht.

De comités zijn ook ingenomen met het feit dat steeds meer lidstaten opmerkingen maken over de LSA's en overwegingen van andere lidstaten aangezien dit het gemeenschappelijk belang en de overloopeffecten binnen de Europese Unie weergeeft. Die discussies dragen bij tot een verdere verbetering van het wederzijds begrip van gemeenschappelijke beleidsuitdagingen en tot een verdieping van de uitwisseling van goede praktijken.

Het proces van het onderling verbinden van de monitoringinstrumenten van de comités en het concreet gebruikmaken daarvan tijdens de LSA-onderhandelingen is eens te meer doeltreffend gebleken. De bevindingen van de werkgelegenheidsprestatie-monitor en de prestatie-monitor sociale bescherming bleken nuttig als basis voor de besprekingen. De comités nemen er nota van dat de Commissie ruim uit de werkzaamheden inzake multilateraal toezicht heeft geput bij het opstellen van de LSA's en de empirische onderbouwing van de LSA-onderhandelingen. Conclusies van het toezicht, die werden opgesteld tijdens de besprekingen over de LSA's, hebben in de besprekingen of het debat vaak voor een definitieve oplossing gezorgd. De werkzaamheden in het kader van het toezicht, die aanzienlijke middelen van zowel de Commissie als de lidstaten vergen, hebben op dit punt in de cyclus nogmaals hun waarde bewezen. Tegelijkertijd werd, voor de toekomst, gewag gemaakt van de noodzaak om na te denken over manieren om de efficiëntie van het voorbereidende werk verder te verbeteren.

Er werd algemeen erkend dat de reële betrokkenheid van de sociale partners, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden essentieel blijft voor de uitvoering en de doeltreffendheid van hervormingen.

Wat betreft het **opstellen** van de LSA's nemen de comités nota van de hoge kwaliteit van de Commissietekst en van het vermijden van overbodige woorden (zoals "blijven", "voortgaan met", "verder"). Tevens handhaafden de comités de algemene regel dat voorgestelde niet-feitelijke wijzigingen die geen rekening houden met de conclusies van de evaluaties tijdens het Semester, niet worden aanvaard. De comités benadrukken dat de LSA's voldoende duidelijkheid moeten bieden omtrent de bedoelde context, maar blijven erbij dat overwegingen geen plaatsvervangende LSA's mogen zijn. Een betere - consequente - neerslag van de vorderingen van de lidstaten in de overwegingen is eveneens wenselijk.

Met het oog op de **toekomst** nemen de comités er nota van dat de politieke realiteit van een hervormingsproces ook beter zou moeten worden onderkend in de LSA's. Het omschrijven, bespreken en uitvoeren van hervormingen vraagt tijd. De uitvoering vindt dikwijls plaats in het kader van meerjarige cycli. Daarom moet worden nagedacht over manieren om vooruitzichten voor de middellange termijn beter in de LSA's te integreren, en tegelijk de vaart in de hervormingen en de verbanden met de nationale politieke cycli te behouden.

Deel 2: Standpunten van de sociale partners en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld

Betrokkenheid van de sociale partners en overleg met het maatschappelijk middenveld blijven van groot belang voor de succesvolle uitvoering van beleidshervormingen. De twee comités hebben, als inleiding op de bespreking van de LSA's zelf, met de Commissie, de Europese sociale partners en sociale ngo's van gedachten gewisseld in het kader van hun multilateraal toezicht en het nieuwe LSA-pakket.

Zowel de Europese sociale partners als de sociale ngo's waren ingenomen met de nauwere samenwerking met de comités en bleven positief over hun deelname op EU-niveau, maar hadden bedenkingen bij hun tijdige en zinvolle betrokkenheid op nationaal niveau en riepen op tot nauwere samenwerking in alle fasen van het Europees Semester. De sociale partners onderstreepten het belang van hun ruimere betrokkenheid, ook bij andere thema's dan werkgelegenheid. De vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld benadrukten de noodzaak van een grotere erkenning van hun rol in het Semester en van structurering van de dialoog met de burger.

De vertegenwoordigers van de **werkgevers**² waren over het algemeen ingenomen met het volgens hen evenwichtige pakket. De LSA's zijn belangrijker geworden voor de huidige uitdagingen inzake digitalisering, vergrijzing en decarbonisatie. Met het oog op economische en sociale convergentie pleitten zij voor meer nadruk op het verminderen van de arbeidskosten en het aanpakken van de belastingwig. Vaardigheden – en met name de noodzaak om voor het juiste niveau van digitale vaardigheden bij de beroepsbevolking te zorgen – werden als een essentieel punt van zorg genoemd. Het uit de weg ruimen van vaardigheidskloven en mismatches in vaardigheden wordt nog steeds als een topprioriteit beschouwd, vooral voor de kleine en middelgrote ondernemingen, en de vertegenwoordigers zouden graag meer diepgaande besprekingen over het onderwerp met het EMCO voeren.

De werkgeversorganisaties benadrukten ook dat de lidstaten hun uitkeringsstelsels moeten moderniseren en werk moeten maken van gerichtere en kosteneffectievere sociale investeringen, in het kader van de bredere inspanningen ter versterking van de openbare financiën. Er zijn zowel particuliere als openbare investeringen nodig. Wat het terugdringen van armoede betreft, spelen openbare investeringen een essentiële rol bij een kwaliteitsvolle dienstverlening. De lidstaten werden ook aangemoedigd beste praktijken en ervaring te delen in verband met de beste manier om de belastingwig te verkleinen door het ontwikkelen van werkgelegenheidsvriendelijke manieren voor het financieren van de sociale bescherming.

² BusinessEurope, SMEunited (Europese Unie van het Ambacht en van het Midden- en Kleinbedrijf) en Europees Centrum van overheidsbedrijven (CEEP)

De vertegenwoordigers van de **vakverenigingen**³ onderstreepten hun standpunt dat de economische groei fragiel is en de sociale dimensie in Europa niet aanzienlijk heeft verbeterd. Bijgevolg moet de op rechten gebaseerde benadering van de Europese pijler van sociale rechten duidelijker tot uiting komen in het Europees Semester zodat de problemen in verband met armoede, sociale uitsluiting, lage lonen en toegang tot sociale bescherming kunnen worden aangepakt. De recente verbeteringen komen er na de crisisjaren, die werden gekenmerkt door een laag investeringsniveau dat zich nog moet herstellen. Het Semester moet daarom een nieuw patroon hebben voor investeringen en begrotingsbeleid. De lidstaten zouden over enige flexibiliteit moeten beschikken om openbare investeringen te activeren voor het creëren van banen. Aangezien in de LSA's de nadruk op striktere financieringsvoorwaarden wordt gelegd, vraagt het EVV om meer flexibiliteit, zodat de pijler kan worden toegepast. Er is een budgettaire ruimte die de lidstaten zou toelaten de sociale situatie te verbeteren. De niet-uitvoering van de conclusies van de evaluatie van de sociale dialoog die het EMCO samen met de sociale partners heeft verricht, werd ook genoemd als een punt van bezorgdheid.

De vertegenwoordigers van het **maatschappelijk middenveld**⁴ waren ingenomen met de grotere aandacht voor vraagstukken in verband met de arbeidsmarkt, onderwijs en sociaal beleid, en met de integratie van de Europese pijler van sociale rechten in het LSA-pakket voor 2019. De erkenning dat investeringen en hervormingen hand in hand moeten gaan, werd eveneens gewaardeerd. De vertegenwoordigers wezen erop dat werkgelegenheids- en onderwijsaspecten ruim aan bod komen in de aanbevelingen, maar dat meer aandacht moet uitgaan naar kwesties in verband met armoede en sociale uitsluiting (vooral bij kinderen en achtergestelde groepen), dakloosheid, betaalbare en houdbare gezondheidszorg en langdurige zorg van goede kwaliteit. Beklemtoond werd dat het huidige gunstige economische klimaat een gelegenheid is om tot opwaartse sociale convergentie te komen en dat de klemtoon die op hervormingen ligt, sterk moet blijven. Er moet meer worden gedaan voor degenen die reeds in armoede leven en om uitvoering te geven aan hervormingen, met name met betrekking tot achtergestelde groepen. Het belasting- en uitkeringsstelsel kan arbeidsmarktparticipatie ondersteunen en ongelijkheid verminderen.

³ Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV).

⁴ Sociaal Platform, Eurodiaconia, EAPN (in april) en Eurochild.

Deel 3: Horizontale boodschappen van de evaluaties in het kader van het multilaterale toezicht en multilaterale evaluaties van de uitvoering

Multilateraal toezicht, dat bestaat uit collegiale toetsing in comités van de stand van de uitvoering van de LSA's, is een van de kerntaken van zowel het EMCO als het SPC, met name in het kader van het Europees Semester.

A. Boodschappen van het door het Comité voor de werkgelegenheid verrichte multilaterale toezicht

In de periode van oktober 2018 tot en met april 2019 heeft het EMCO evaluaties in het kader van het multilateraal toezicht verricht, evenals een onderzoek per land, waarin het de onderdelen van de LSA's in verband met de volgende beleidsthema's heeft bestudeerd: i) langdurige werkloosheid, ii) sociale dialoog, iii) arbeidsmarktsegmentatie en zwartwerk, iv) arbeidsmarktparticipatie, v) actief arbeidsmarktbeleid en openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's), vi) onderwijs, vaardigheden, beroepsonderwijs en -opleiding en volwasseneneducatie en vii) lonen, concurrentievermogen en belastingen op arbeid.

Zoals hierboven reeds opgemerkt, zijn de evaluaties in het kader van het multilaterale toezicht van het EMCO thematisch opgezet. Daardoor kunnen uit elke reeks evaluaties horizontale conclusies worden getrokken, die in deze nota worden gepresenteerd.

De evaluatie door het EMCO van de uitvoering van de **aanbeveling van de Raad over de integratie van langdurig werklozen in de arbeidsmarkt** vond plaats in een context van een verbeterde arbeidsmarktsituatie, maar de verschillen in de EU blijven bestaan.⁵ Ook het niveau van uitvoering verschilt, hoewel alle lidstaten stappen hebben ondernomen met het oog op een betere uitvoering van de aanbeveling. De capaciteit van de ODA's is een algemene uitdaging, en een aantal lidstaten kent ook aanzienlijke regionale verschillen wat betreft de ODA-dienstverlening. In een aantal lidstaten houdt de hoge inschrijvingsgraad van langdurig werklozen nauw verband met het feit dat inschrijving bij de ODA een voorwaarde is voor het verkrijgen van uitkeringen. Sommige hebben beleidsmaatregelen ingevoerd ter voorkoming van uitschrijving, maar vele moeten nog hun inspanningen om niet-actieven te bereiken intensiveren, en stimulansen voor inschrijving ontwikkelen.

⁵ De kernboodschappen zijn afzonderlijk aan de Raad Epsco gezonden, zie Raadsdocument 14409/18.

De evaluatie bevestigde dat extra diensten zoals maatregelen op sociaal gebied en op het gebied van gezondheid, opleiding en ondersteuning belangrijk zijn op de weg naar werk. Er zijn inspanningen gedaan voor meer coördinatie tussen de verschillende dienstverleners, maar coördinatie blijft een algemene uitdaging. De nationale benaderingen van het opzetten van het centrale contactpunt gaan van volledige integratie van diensten tot de aanwijzing van een instantie die als contactpunt moet fungeren. In de meeste lidstaten bestaan er re-integratieovereenkomsten of equivalenten daarvan, maar er moet meer worden gedaan, vooral wat betreft het regelmatig evalueren van individuele beoordelingen. Er is een reeks activiteiten in verband met betrokkenheid van werkgevers gepresenteerd, met inbegrip van gespecialiseerd ODA-personeel en loonsubsidies in combinatie met opleiding op de werkplek. In sommige lidstaten ontbreekt evenwel nog steeds een meer strategische aanpak van partnerschappen tussen belanghebbenden. Hoewel de kwaliteit en de volledigheid van de gegevens die met steun van de lidstaten op basis van het EMCO-kader van indicatoren zijn verzameld, aanzienlijk zijn verbeterd, moeten er over het algemeen extra inspanningen worden geleverd voor het verbeteren van de gegevens in verband met de houdbaarheid van de resultaten voor de langdurig werklozen.

Bij de evaluatie van de **sociale dialoog** werd gekeken naar verschillende aspecten van de betrokkenheid van de sociale partners bij hervormingen en beleidsmaatregelen en het Europees Semester. Zowel de nationale als de Europese sociale partners namen deel aan de evaluatie. Hoewel een grote meerderheid van de lidstaten over een juridisch en institutioneel kader voor sociale dialoog beschikt, werd in de evaluatie opgemerkt dat de betrokkenheid van de nationale sociale partners bij het uittekenen en uitvoeren van hervormingen en beleidsmaatregelen op sociaal en werkgelegenheidsgebied en het Europees Semester verschilt in de geëvalueerde lidstaten. Het EMCO wees op het belang van een tijdige en zinvolle betrokkenheid.

Het EMCO nam ook nota van uitdagingen met betrekking tot de representativiteit van de sociale partners in een aantal lidstaten en wees op de noodzaak van doeltreffende ondersteuning om de capaciteit van de sociale partners te vergroten.

In de evaluatie van de LSA's inzake **arbeidsmarktsegmentatie en zwartwerk** werd gewezen op het heterogene karakter van de segmentatie en het zwartwerk in de lidstaten van de EU, en opgemerkt dat statistieken alleen niet altijd een totaalbeeld geven. Segmentatie en zwartwerk kunnen op veel manieren schade toebrengen aan het leven van mensen (zo is er een verband met overwegingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk, en toegang tot sociale bescherming) en aan de economie in bredere zin. De lidstaten hebben de laatste jaren een aantal hervormingen op deze gebieden doorgevoerd ter bevordering van vaste werving en kwaliteitsvolle banen, maar het volledige effect van die hervormingen zal pas na verloop van tijd blijken. Veel van de huidige hervormingen zijn namelijk gericht op het aanpakken van de negatieve gevolgen die zich momenteel laten voelen als resultaat van gedeeltelijke liberalisering van de arbeidsmarkt (d.w.z. toestaan van een ruimer gebruik van tijdelijke contracten zonder wijziging van de regeling voor vaste contracten) die tientallen jaren geleden hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld door de kloof tussen de regelingen inzake vaste en tijdelijke contracten te verkleinen (ook wat betreft belastingen en sociale bijdragen).

Het EMCO nam er nota van dat het moeilijk is tot een consensus te komen over welke arbeidsmarkthervormingen precies moeten worden doorgevoerd in het huidige politieke klimaat. Hiermee wordt de belangrijke rol onderstreept die voor de sociale partners weggelegd kan zijn, en het belang van een effectieve sociale dialoog. Zoals voor veel andere kwesties geldt, zijn opleiding en vaardigheden om mensen in staat te stellen het beste te halen uit de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt, uiterst belangrijk (en er zij op gewezen dat een van de negatieve effecten van segmentatie is dat werkgevers gaan aarzelen om te investeren in vaardigheden). Er moet aandacht uitgaan naar het verstrekken van adequate begeleiding en adequaat baanadvies aan werkzoekenden. Daarmee kan de kwaliteit van werkaanbiedingen worden verbeterd en kunnen mismatches in vaardigheden worden verkleind.

Over het algemeen blijft het belangrijk afschrikking en preventie te combineren (bijvoorbeeld door bewustmakingsactiviteiten en verbetering van het vertrouwen in instellingen) bij het aanpakken van zwartwerk, en dit vereist gezamenlijke inspanningen van en coördinatie tussen verschillende instellingen, zoals inspectiediensten, socialezekerheidsinstellingen, ODA's en belastingautoriteiten. In veel gevallen moeten culturele attitudes en gedragingen veranderen, en dit vereist per definitie gezamenlijke inspanningen gedurende een bepaalde tijd. Voorts is een beter begrip van de rol en functie van nieuwe vormen van werk, waaronder platformwerk, nodig gezien het ontstaan en het toenemend belang van dergelijke vormen van werk in de lidstaten van de EU.

Er is een aantal stappen ondernomen om de arbeidsinspectiediensten te versterken, zowel door de totale aantallen inspecteurs te verhogen als door ervoor te zorgen dat zij de hun verstrekte middelen slim en gericht gebruiken. De lidstaten hanteren dikwijls een sectorale of regionale aanpak voor de meest getroffen gebieden. Uit de cijfers blijkt dat deze maatregelen tastbare resultaten opleveren.

In de EMCO-evaluatie van de **arbeidsmarktparticipatie** werden twee verschillende aspecten in aanmerking genomen: de participatie van individuele personen op zich en de toename van het aantal werkuren voor individuele personen. In sommige gevallen werd ook nota genomen van een regionale dimensie van arbeidsmarktparticipatie. De beschikbaarheid, de kwaliteit en de betaalbaarheid van kinderopvang en ouderenzorg kunnen een grote rol spelen in de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Veel lidstaten doen inspanningen om de zorgverlening te verbeteren, en het ESF is in een aantal landen van cruciaal belang geweest (hoewel dit vragen oproept in verband met houdbaarheid op de langere termijn). Flexibele verlof- en werkregelingen kunnen ook helpen.

Tegelijkertijd kan het de moeite lonen te kijken naar de belastingregelingen, die met name op de participatie van tweede verdieners van invloed kunnen zijn. Tevens kan een zorgvuldige opzet van bijdragestelsels mensen helpen de arbeidsmarkt te betreden en er te blijven. Hier ligt een bijzondere uitdaging met betrekking tot de manier waarop werk zich in de toekomst kan ontwikkelen, en dit moet in het oog worden gehouden. Een aantal lidstaten onderneemt stappen voor meer transparantie en bewustzijn in verband met de loonkloof tussen mannen en vrouwen, en het zal interessant zijn om te zien of deze vruchten afwerpen.

Voor oudere werknemers zijn de inspanningen ter verbetering van de arbeidsparticipatie gericht op het beperken van de toegang tot vervroegde uittrekking, en op het bieden van toegang tot voor de arbeidsmarkt relevante opleiding. Een multidimensionale aanpak die sociale en werkgelegenheidsdiensten omvat, is nodig voor kansarme groepen die vele belemmeringen voor arbeidsmarktparticipatie op hun weg vinden. Anonieme werving is een instrument dat kan bijdragen tot het aanpakken van diepgewortelde discriminatie op de arbeidsmarkt. Hoewel het gebruikelijk is te betogen dat veel aspecten van de arbeidsmarktparticipatie op enigerlei wijze "cultureel" van aard zijn, tonen recente succesvolle initiatieven aan dat er positieve resultaten kunnen worden bereikt, ook al vraagt dat tijd.

In de evaluatie betreffende **actief arbeidsmarktbeleid en openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's)** werd opgemerkt dat, hoewel de situatie op de arbeidsmarkt verbetert in de EU, de lidstaten steeds meer te maken krijgen met vaardighedentekorten, en dat bepaalde groepen niet profiteren van de verbetering. De planning en de uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid moeten in een bredere context plaatsvinden door het aanvullen van en voortbouwen op onderwijs- en opleidingsmaatregelen, en sociale beleidsmaatregelen en diensten. Gerichtte opleidingsmaatregelen en goed ontwikkelde manieren om de behoeften van de arbeidsmarkt in kaart te brengen, zijn belangrijk om deze kwesties aan te pakken (de sociale partners kunnen hierbij een belangrijke rol spelen). Er moet een manier zijn om de kwaliteit en de prestaties van opleidingsinstellingen te meten en duidelijke informatie daarover te verstrekken aan alle belanghebbenden.

Het verband tussen activeringsmaatregelen en uitkeringen is van belang voor de aanvaarding van beleidsmaatregelen door het publiek, en bij het bepalen van criteria voor het zoeken van werk moet ervoor worden gezorgd dat het doel van dat verband wordt bereikt. Met het oog op meer werkgelegenheidskansen en een grotere bereidheid om een baan aan te nemen, moet het actief arbeidsmarktbeleid worden aangevuld met adequaat baanadvies en adequate begeleiding. Over het algemeen moet actief arbeidsmarktbeleid voortdurend worden gemonitord, beoordeeld en geëvalueerd, om de doeltreffendheid ervan te waarborgen. Wat de ODA's betreft, zijn er veel hervormingen doorgevoerd ter vergroting van de capaciteit en reikwijdte ervan, hoewel een aantal van die hervormingen aanzienlijke vertraging heeft opgelopen. Het monitoren van de uitvoering van deze hervormingen zal cruciaal zijn om te kunnen bepalen of zij de gestelde doelen al dan niet bereiken.

In de evaluatie betreffende **onderwijs, vaardigheden, beroepsonderwijs en -opleiding en volwasseneneducatie** hadden veel van de bestudeerde LSA's betrekking op een alomvattende onderwijshervorming. Digitale vaardigheden werden op de voorgrond geplaatst, vaak in het kader van een bredere overheidsstrategie. Tevens werd de noodzaak van meer inschrijvingen in het STEM-onderwijs onderstreept. Uit de bestudering van de maatregelen die zijn genomen om het beroep van leerkracht aantrekkelijker te maken, blijkt dat het loon (hoewel belangrijk) slechts één element is. Er moet aandacht uitgaan naar mobiliteit, opleiding en vermindering van de administratieve lasten.

Ten aanzien van de inclusiviteit van onderwijsstelsels hanteren de lidstaten verschillende benaderingen. Sommige leggen de nadruk op het leren van talen, andere op voor- en vroegschoolse educatie en opvang, en nog andere op het bieden van kwaliteit op alle niveaus. Gezien de vergelijkbare uitdagingen waarmee een aantal lidstaten wordt geconfronteerd, zal het belangrijk zijn na te gaan welke benaderingen de beste resultaten lijken op te leveren. Voortijdig schoolverlaten is in een aantal landen een probleem. De capaciteit en doeltreffendheid van systemen voor vroegtijdige waarschuwing zijn belangrijk, maar het is ook essentieel te bepalen welke ingrepen na een dergelijke waarschuwing moeten worden gedaan. Bepalen wat de beste manier is om gezinnen bij deze ingrepen te betrekken, kan ook een probleem zijn. Inclusiviteit kan ook sterk afhangen van de vaardigheden van leerkrachten en hun vermogen om te werken met leerlingen uit minderheden of kansarme milieus.

Met betrekking tot beroepsonderwijs en -opleiding zijn er in veel lidstaten aanzienlijke hervormingsinspanningen geleverd om de relevantie ervan te verbeteren. Hiervoor is in veel gevallen EU-financiering gebruikt, hetgeen uiteraard geen probleem op zich is, maar wel de vraag naar de houdbaarheid van projecten doet rijzen. Er moet echter meer worden gedaan om beroeps- en -opleiding evenals stages aantrekkelijker te maken, aangezien er vaak weinig gegadigden zijn. De mogelijkheden voor stages in kleine en middelgrote ondernemingen moeten worden verruimd. De betrokkenheid van de sociale partners is vaak doorslaggevend voor succesvolle hervormingen in beroepsonderwijs en -opleiding. Er wordt een aantal innovatieve benaderingen uitgetoetst om het verstrekken en het aanvangen van volwasseneneducatie te verbeteren, zoals individuele opleidingstegoeden. Naast nationale strategieën spelen lokale projecten dikwijls een belangrijke rol bij het aanpakken van specifieke lacunes in de geografische dekking.

In de evaluatie met betrekking tot **lonen, concurrentievermogen en belastingen op arbeid** werd opgemerkt dat de onderliggende loonstijging nog steeds trager verloopt dan werd verwacht op basis van het historische verband tussen loonstijging en werkloosheid. De voornaamste oorzaken van de geringe loonstijging lijken de lage inflatie en de lage productiviteitsgroei te zijn. Andere factoren kunnen echter ook een rol hebben gespeeld, zoals bijvoorbeeld mobiliteit binnen de EU en de toename van deeltijdarbeid. Een interessant gegeven dat zich in een aantal lidstaten manifesteert, is de vraag om meer niet-financiële voordelen, en bijgevolg minder loonstijging, op te nemen in collectieve onderhandelingen. Al deze gebieden kunnen baat hebben bij verdere analyse.

Beleidsmaatregelen om geringe loonstijging aan te pakken omvatten minimumloonmaatregelen, een sterker kader voor collectieve onderhandelingen, belastingen en lonen in de overheidssector. Indirecte maatregelen die van invloed kunnen zijn op de loonstijging, zijn onder meer beleidsmaatregelen die, in de geest van de sociale pijler, werknemers meer rechten en inspraak geven in collectieve onderhandelingen (bv. toegang tot sociale zekerheid, overdraagbaarheid van rechten, geografische en beroepsgerelateerde mobiliteit van werknemers) of beleidsmaatregelen die de tweedeling van de arbeidsmarkt verminderen. Terwijl de rol van de lidstaten er vaak slechts in bestaat te zorgen voor een rechtskader voor collectieve onderhandelingen, kan het interessant zijn mogelijke extra maatregelen te overwegen die de sociale partners zouden stimuleren om hun capaciteit of de dekking van collectieve overeenkomsten te vergroten, of meer collectieve overeenkomsten te sluiten voor de sectoren of werknemers die momenteel niet onder een collectieve overeenkomst vallen. Actief arbeidsmarktbeleid heeft nog steeds het potentieel om arbeidsmarkten beter aanpasbaar te maken, de inzetbaarheid te vergroten, arbeidsmobiliteit te verbeteren en meer kansen op werk te bieden voor werkzoekenden en mensen buiten de beroepsbevolking. Als de lonen stijgen, moet vaak rekening worden gehouden met de koopkracht aangezien deze nog dalend kan zijn (bv. door huisvestingskosten). Een aantal lidstaten overweegt andere maatregelen die een effect hebben op de lonen, bijvoorbeeld maatregelen die indirect productiviteit en groei verhogen door het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling en door het investeren in menselijk kapitaal (onderwijs, vaardigheden en een leven lang leren).

B. Boodschappen van de door het Comité voor sociale bescherming verrichte multilaterale evaluaties van de uitvoering

In maart 2019 heeft het SPC de uitvoering van 38 aanbevelingen geëvalueerd op de onder zijn bevoegdheden vallende gebieden: i) sociale bescherming en sociale insluiting; ii) pensioenen; iii) gezondheidszorg; en iv) langdurige zorg. Kwesties in verband met het gebied volksgezondheid zijn gezamenlijk met vertegenwoordigers van de Raadsgroep volksgezondheid op hoog ambtelijk niveau behandeld. De evaluaties werden thematisch gestructureerd, zodat voor elk thematisch gebied horizontale conclusies konden worden getrokken.

Hervormingen op het gebied van sociale insluiting en sociale bescherming

De voortdurende expansie van de Europese economie in de voorbije jaren heeft tot betere arbeidsmarktvoorwaarden en toegenomen inkomens van huishoudens geleid. Daardoor is het aantal mensen dat een risico op armoede of sociale uitsluiting loopt, tot onder de niveaus van vóór de crisis gedaald⁶. Ondanks deze positieve ontwikkelingen blijft het inclusieve karakter van het herstel evenwel een punt van bezorgdheid, gezien de blijvende grote ongelijkheden en het aantal personen in een kwetsbare situatie dat aan zijn lot dreigt te worden overgelaten. Goed opgezette socialebeschermingsstelsels die investeren in de actieve deelname van mensen aan de samenleving en de economie en die levenslang bescherming bieden tegen risico's, blijven essentieel voor het aangaan van die uitdagingen.

In het kader van zijn multilaterale evaluaties van de uitvoering voor 2019 heeft het SPC de vorderingen beoordeeld die zijn gemaakt met betrekking tot elf aanbevelingen op het gebied van sociale bescherming en sociale insluiting. Zoals in de vorige jaren ligt in de meeste LSA's op dat thematische gebied opnieuw sterke nadruk op actieve insluiting, met name op verbetering van de dekking en toereikendheid van de uitkeringen, en op het verkleinen van regionale verschillen en versnippering van inkomenssteunregelingen. In verdere aanbevelingen aan de lidstaten wordt opgeroepen tot het aanpakken van de lacunes in de sociale bescherming voor mensen met atypische arbeidscontracten; beter opgezette stelsels van belastingvoordelen en een betere samenstelling van de sociale uitgaven; evenals het verstrekken van hoogwaardige diensten (kinderopvang en huisvesting).

Uit de multilaterale evaluaties van het SPC is gebleken dat de lidstaten inspanningen blijven leveren om de geconstateerde zorgpunten aan te pakken, maar de uitvoering van de hervorming lijkt te zijn vertraagd. Met name heeft het comité geoordeeld dat de vooruitgang het voorbije jaar in nagenoeg twee derden van de geëvalueerde lidstaten beperkt was. Ter vergelijking: uit de conclusies van het jaar voordien bleek dat er beperkte vooruitgang was bij ongeveer een derde van de geëvalueerde LSA's, en enige of aanzienlijke vooruitgang bij de rest. In een aantal lidstaten is de uitvoering van de hervorming vertraagd omdat zij de begrotingsdoelstelling op middellange termijn moesten bereiken en vereisten moesten vervullen om aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen.

⁶ 22.4% van de bevolking van de EU in 2017.

In het licht van deze prestaties en de onzekerheden omtrent de economische vooruitzichten onderstreept het SPC dat de lidstaten dringend hun hervormingsinspanningen moeten hervatten en bespoedigen. Sociale insluiting, investeringen en bescherming moeten, in overeenstemming met de desbetreffende beginselen van de Europese pijler van sociale rechten en in de geest van de aanpak inzake actieve insluiting, leidende doelstellingen blijven voor de hervormingen van de lidstaten.

Hervormingen op pensioengebied

Pensioenen zijn, gezien het budgettaire gewicht en het grote maatschappelijke belang ervan, al sinds het begin van het Europees Semester een van de belangrijkste elementen van de hervormingsagenda's van de lidstaten. De voorbije tien jaar waren de pensioenhervormingen gericht op het aanpassen van de pensioenstelsels aan de veranderende demografie en het garanderen van de financiële houdbaarheid ervan. Meer recentelijk is de vraag naar de toereikendheid op de voorgrond gekomen, maar de aandacht voor houdbaarheidsgerelateerde pensioenhervormingen bleef groot in de LSA's voor 2018.

Het SPC heeft de uitvoering van dertien aanbevelingen op het gebied van pensioenen geëvalueerd, waarvan de meeste verschillende aspecten van de pensioenstelsels bestreken. In negen aanbevelingen stond de houdbaarheid van de pensioenen centraal; en in vijf de toereikendheid of billijkheid ervan. Drie lidstaten werden aangemoedigd de regels voor verschillende bevolkingsgroepen uniform te maken; in verdere aanbevelingen werd aangedrongen op langere loopbanen of een aanvullende pensioenvoorziening.

Uit de multilaterale evaluaties van de uitvoering van de LSA's voor 2018 is gebleken dat een aantal landen reeds maatregelen heeft ingevoerd en blijft uitvoeren om de uitdagingen in verband met de houdbaarheid van hun pensioenstelsels aan te pakken. Tot die maatregelen behoren hogere pensioenleeftijden, striktere voorwaarden om in aanmerking te komen en beperkingen op mogelijkheden inzake vervroegde uittreding. Sommige lidstaten hebben stappen gezet om de mechanismen voor de berekening van de pensioenen te herzien of om meer stimulansen voor het uitstellen van de uittreding te bieden. Andere landen rapporteerden maatregelen ter verbetering van de toereikendheid van de pensioenen, waaronder verhoging van de minimumpensioenen, buitengewone betalingen voor de laagste pensioenen, en indexering. Enkele lidstaten zijn begonnen met aanzienlijke pensioenhervormingen, die naar verwachting in de komende jaren resultaten zullen opleveren.

Uit de beoordeling van het SPC bleek dat ongeveer de helft van de geëvalueerde lidstaten enige of aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt, terwijl dit in de beoordeling van vorig jaar voor slechts een derde van de lidstaten het geval was. Toch hebben twee lidstaten dit jaar geen vorderingen laten optekenen bij het uitvoeren van de aan hen gerichte aanbevelingen.

Gezien deze beoordeling is het SPC van oordeel dat er, om de toenemende demografische druk in onze vergrijzende samenlevingen het hoofd te bieden, in een aantal lidstaten meer inspanningen vereist zijn, terwijl de lidstaten die reeds hervormingen hebben goedgekeurd, deze krachtdadig moeten uitvoeren en een terugval moeten voorkomen. Toereikendheid moet een prominentere plaats krijgen in de hervormingsagenda's van de lidstaten. Aangezien de levensverwachting stijgt, zal een langer arbeidsleven voor mannen en vrouwen van cruciaal belang zijn om een toereikend pensioen te kunnen verwerven. Maatregelen die bevorderlijk zijn voor langer werken, later uittreden uit de arbeidsmarkt, en gelijke voorwaarden voor de pensioenopbouw moeten een plaats hebben in de hervormingsagenda's van de lidstaten.

Hervormingen op het gebied van gezondheidszorg

Universele en houdbare gezondheidszorgstelsels met gegarandeerde toegang tot tijdige, hoogwaardige en betaalbare gezondheidszorg vormen een kernelement van het Europees sociaal model. Hoewel er een verscheidenheid aan gezondheidszorgstelsels is in de EU, zijn veel van de uitdagingen gemeenschappelijk. Een vergrijzende bevolking, stijgende kosten van innovatieve technologieën en geneesmiddelen, tekorten aan of ongelijke spreiding van gezondheidswerkers behoren tot de factoren die druk zetten op de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten.

In het Semester 2018 kregen twaalf lidstaten LSA's op het gebied van gezondheidszorg. In totaal kregen zeven lidstaten aanbevelingen om de budgettaire houdbaarheid en de kosteneffectiviteit van hun stelsels te verbeteren. Twee van die lidstaten waren, net als de rest van de geëvalueerde landen, geconfronteerd met een toegankelijkheidsprobleem.

Uit de multilaterale evaluaties, die tezamen met vertegenwoordigers van de Raadsgroep volksgezondheid op hoog ambtelijk niveau zijn verricht, is gebleken dat alle geëvalueerde lidstaten hun gezondheidszorgstelsels aan het hervormen zijn om de vastgestelde problemen aan te pakken, zij het met een verschillende intensiteit. De hervormingsinspanningen gaan van alomvattende hervormingspakketten (die langetermijnbenaderingen voor goedkeuring en uitvoering vereisen en daarom vertraging kunnen oplopen) tot kortetermijnmaatregelen (waarmee echter niet altijd de onderliggende problemen worden aangepakt). De hervormingen omvatten stappen om de verstrekking van eerstelijnszorg en geïntegreerde zorg te verbeteren en een aantal diensten aan de intramurale ziekenhuissector te onttrekken; verbeterde en geïntegreerde zorgtrajecten voor patiënten met chronische ziekten, intensievere screening- en preventieprogramma's, stimulansen voor patiënten, artsen en apothekers om de farmaceutische uitgaven te beperken, maatregelen om de toegang voor de meest kwetsbaren tot bv. geneesmiddelen en behandelingen te verbeteren; inspanningen om een gezondere levensstijl te promoten (ook bij jongeren), en maatregelen om personeelstekorten, lage lonen en de ongelijke territoriale verdeling van gezondheidspersoneel in een aantal lidstaten aan te pakken.

Ondanks de inspanningen van de lidstaten lijkt het erop dat de vorderingen bij de hervorming van de gezondheidszorgstelsels sinds juni 2018 zijn vertraagd. De beoordeling van het SPC voor dit jaar gaf aan dat ongeveer de helft van de geëvalueerde landen enige of aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt met het aanpakken van de geconstateerde problemen, terwijl in de andere helft de vorderingen beperkt waren. Dit in tegenstelling tot vorig jaar, toen de grote meerderheid van de geëvalueerde lidstaten enige of aanzienlijke vooruitgang boekte. Het comité beklemtoont dat de aangevatte hervormingen moeten worden voortgezet, bespoedigd en verdiept, vooral wat betreft het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de gezondheidszorgstelsels. Er zijn passende preventieve maatregelen nodig om de houdbaarheid te vergroten zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van en de toegang tot diensten. Er moeten ook meer inspanningen worden geleverd met betrekking tot de integratie van verschillende gezondheidszorgdiensten en een betere coördinatie tussen gezondheidszorgdiensten en sociale diensten.

Hervormingen op het gebied van langdurige zorg

Drie lidstaten hebben in 2018 LSA's betreffende langdurige zorg gekregen, met algemene nadruk op het verbeteren van de kosteneffectiviteit, maar ook op het aanpakken van de versnippering en de governance van de diensten. Tot de gerapporteerde maatregelen behoren het testen van nieuwe oplossingen voor de geïntegreerde verstrekking van langdurige zorg in de thuisomgeving, voor het stroomlijnen van de zorg voor mensen met chronische ziekten, evenals het invoeren van uniforme mechanismen om aan de zorgbehoeften van patiënten te voldoen.

De bezorgdheid met betrekking tot het verstrekken van formele diensten inzake langdurige zorg om te voldoen aan de toenemende behoeften in het licht van de vergrijzing van de bevolking in heel Europa blijft overeind. Gezien de druk op de houdbaarheid en de werking van de stelsels voor langdurige zorg onderkent het SPC dat er een toenemend proactieve beleidsaanpak moet komen, waarbij tegelijk naar betere preventie en naar het bevorderen van een efficiënte, kosteneffectieve zorgverstrekking wordt gestreefd, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en toegankelijkheid ervan en aan de voorwaarden voor zelfstandig wonen.
