



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 1 oktober 2021
(OR. en)

11899/21

SOC 518
EMPL 376
ECOFIN 848
EDUC 297

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Kernuitdagingen op werkgelegenheidsgebied: kernboodschappen van het EMCO op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid en de werkgelegenheidsprestatie-monitor - Goedkeuring

Voor de delegaties gaan hierbij de kernboodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid en de werkgelegenheidsprestatie-monitor (EPM), met het oog op de goedkeuring ervan door de Raad (Epsco) op 15 oktober 2021.

Het volledige prestatieverslag werkgelegenheid staat in document 11899/21 ADD 1.

De werkgelegenheidsprestatie-monitor staat in document 11899/21 ADD 2.

Kernuitdagingen op werkgelegenheidsgebied: kernboodschappen van het EMCO op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid 2021 en de werkgelegenheidsprestatiemonitor

1. Het Comité voor de werkgelegenheid heeft, overeenkomstig zijn mandaat krachtens artikel 150 VWEU, voor de Raad een jaarlijkse evaluatie van de werkgelegenheidssituatie in de EU opgesteld. Deze evaluatie is opgenomen in de werkgelegenheidsprestatiemonitor (EPM) van 2021, waarin de vorderingen met de doelstellingen van de Europa 2020-strategie worden bijgehouden, en voor de gehele EU en elke lidstaat afzonderlijk de belangrijkste uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid in kaart worden gebracht, evenals de goede resultaten op de arbeidsmarkt. De EPM is gebaseerd op de bevindingen van het gezamenlijk evaluatiekader van Europa 2021. Het gezamenlijk evaluatiekader is een op indicatoren gebaseerd evaluatiesysteem dat gezamenlijk is opgezet door het Comité voor de werkgelegenheid, het Comité voor sociale bescherming en de Commissie. Het omvat zowel algemene als specifieke beleidsgebieden van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en is bedoeld om in één oogopslag de kernuitdagingen en goede arbeidsmarkresultaten op deze gebieden weer te geven en de lidstaten te helpen prioriteiten te stellen.

2. De belangrijkste bevindingen van de EPM van 2021 staan samengevat in het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid van 2021. Ze vormen een aanvulling op de conclusies van het multilaterale toezicht van het Comité voor de werkgelegenheid op de uitvoering van de aanbevelingen van de Raad in het kader van het Europees Semester. Uit de bevindingen van de EPM van 2021 blijkt welke ingrijpende gevolgen de COVID-19-pandemie voor de arbeidsmarkt heeft gehad.

3. Door de crisis kwamen de gezondheidsstelsels van de lidstaten onder ongekende druk te staan. Tegelijkertijd hadden de maatregelen inzake social distancing ernstige gevolgen voor de productie, consumptie en investeringen. In 2020 daalde het bbp in de EU in totaal met 6 % ten opzichte van het voorgaande jaar. Volgens de tussentijdse economische zomerprognose van 2021 zal de economie van de EU in 2021 met 4,8 % en in 2022 met 4,4 % groeien. Het werkloosheidspercentage steeg van 6,7 % in 2019 naar 7,1 % in 2020 en zal naar verwachting nog verder stijgen naar 7,6 % in 2021 (en dalen naar 7 % in 2022)¹. De manier waarop de lidstaten uit de crisis zullen komen, zal ongelijk zijn en zou de inspanningen uit het verleden om tot opwaartse convergentie te komen wel eens kunnen ondermijnen. De aanpak van deze uitdagingen zal van cruciaal belang zijn voor een duurzaam en inclusief herstel.
4. In het afgelopen decennium is de werkgelegenheid in de EU fors toegenomen. Sinds de aanneming van de Europa 2020-strategie in 2010 nam de arbeidsparticipatie van de EU-27 (20-64 jaar) met in totaal 5,3 procentpunten toe (van 67,9 % in 2010 tot 73,2 % in 2019), waarbij de grootste groei na 2015 plaatsvond. In 2019 bereikte de werkgelegenheid in de EU een nieuwe recordhoogte. Door de pandemie is deze verbetering tot stilstand gebracht. In 2020 daalde de arbeidsparticipatie naar 72,5 % (78 % voor mannen en 66,9 % voor vrouwen). In alle EU-lidstaten, op drie na, werd een daling van de arbeidsparticipatie waargenomen. In 2020 bereikten of overtroffen 15 EU-lidstaten hun nationale Europa 2020-doelstellingen, terwijl 12 lidstaten deze nog niet haalden. Voor de toekomst wordt in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten het streefcijfer voor arbeidsparticipatie in de EU voor 2030 op ten minste 78 % vastgesteld. Dit streefcijfer werd op 25 juni 2021 gunstig onthaald door de Europese Raad, conform de Verklaring van Porto².

¹ Volgens de economische voorjaarsprognose van 2021 (de tussentijdse economische zomerprognose bevat immers geen informatie over werkloosheid).

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2021-INIT/nl/pdf>

5. Het beleid om de gevolgen van de pandemie in te dammen, kwam snel van de grond, met onder andere regelingen voor werktijdverkorting voor werknemers, inkomenssubsidies voor zelfstandigen en liquiditeitsmaatregelen voor bedrijven, teneinde het verlies aan werkgelegenheid te beperken tijdens de lockdowns. Daardoor kende de arbeidsparticipatie in de EU geen dramatische terugval en steeg het werkloosheidspercentage slechts in geringe mate. Toch komen de gevolgen van de pandemie in 2020 tot uiting in de verslechtering (en volatiliteit) van andere indicatoren zoals het totale aantal gewerkte uren, afwezigheid van het werk en slapte op de arbeidsmarkt.
6. Uit de monitoring blijkt een aantal negatieve trends (2019-2020): de nominale arbeidskosten per eenheid product zijn gestegen (vierentwintig lidstaten), het aandeel nieuw aangenomen werknemers is geslonken (21 lidstaten), de totale werkgelegenheid is gedaald (20 lidstaten), en ook het percentage volwassenen dat onderwijs en scholing volgt is achteruit gegaan (19 lidstaten). Voorts zijn er belangrijke uitdagingen inzake werkgelegenheid geconstateerd op het gebied van vaardigheden en een leven lang leren, arbeidsmarktparticipatie, socialezekerheidsstelsels, onderwijs- en opleidingsstelsels en gendergelijkheid.
7. In de EPM worden echter ook een aantal positieve tendensen benoemd voor de periode 2019-2020. Met name in 15 lidstaten nam het percentage volwassenen met een gemiddeld of hoog onderwijsniveau aanzienlijk toe. Voorts daalde het percentage onvrijwillig tijdelijk werk in tien lidstaten en nam in negen lidstaten de loonkloof tussen mannen en vrouwen af.
8. In het horizontale advies over het Europees Semester voor de zitting van de Raad Epsco van juni 2021 merkte het EMCO op dat de COVID-19-crisis vroeg om buitengewone maatregelen, met als resultaat de oprichting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit – een ongekend financieringsinstrument voor investeringen en hervormingen om de economische en sociale gevolgen van de crisis te verzachten en een inclusief en duurzaam economisch herstel en de groene en de digitale transitie te ondersteunen.

9. Voorts werd er in het horizontale advies op gewezen dat het Europees Semester een doeltreffend coördinatie-instrument blijft voor de bevordering van duurzame en inclusieve economische groei, het concurrentievermogen, de werkgelegenheid, en sociale bescherming en sociale inclusie, met name in de huidige crisis. Wat de procedurele aanpassingen in verband met de Semestercyclus 2021 betreft, zijn de leden van het comité van mening dat de veranderingen in het kielzog van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gerechtvaardigd waren, aangezien de nadruk lag op dringende beleidsmaatregelen en hervormingen ter bestrijding van de crisis. Het EMCO is van mening dat deze aanpassingen tijdelijk moeten zijn. De leden van het comité zijn er sterk voorstander van dat reeds in de volgende cyclus tijdig wordt teruggekeerd naar een alomvattend Semesterproces. Pogingen om de toekomstige Semestercycli te stroomlijnen en te optimaliseren, moeten dialoog met de lidstaten en een deugdelijke bespreking in de betrokken Raadsformaties en hun adviesorganen omvatten.
10. Het EMCO is ingenomen met de kerndoelen van de EU voor 2030 van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten en de nadruk die wordt gelegd op het Europees Semester als belangrijk monitoringinstrument. De nieuwe kerndoelen van de EU voor 2030 op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociaal beleid die in het actieplan worden voorgesteld en zijn verwelkomd door de Europese Raad, beantwoorden aan de oproepen van het EMCO, het SPC en de Epsco-ministers tot een vervolg op de Europa 2020-strategie³. De doelen moeten volledig worden geïntegreerd in het Europees semester, op basis van de ervaringen met de Europa 2020-strategie. Ook ondersteunt het EMCO de doelstelling om de monitoring en evaluatie van de werkgelegenheid en de sociale situatie in de Unie, waarop het herzien sociaal scorebord is gebaseerd, te verbeteren. Daartoe heeft het EMCO ermee ingestemd bepaalde nieuwe kernindicatoren, die door de Commissie zijn voorgesteld, in het sociaal scorebord op te nemen⁴.

³ De lidstaten wordt ook verzocht ambitieuze nationale doelen vast te stellen die een passende bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU, rekening houdend met de uitgangspositie van elk land.

⁴ Deze indicatoren moeten worden gebruikt in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, rekening houdend met de vereiste verduidelijkingen in verband met de definities en het gebruik ervan zoals beschreven in de bijlage bij het *Advies van het EMCO en het SPC over het voorstel van de Commissie voor een herzien sociaal scorebord*, dat op 14 juni door de Raad Epsco is goedgekeurd.

11. Ondanks de aanpassingen van het Europees Semester van 2021 bleef het EMCO toezicht houden op de inspanningen van de lidstaten bij de uitvoering van de toepasselijke landspecifieke aanbevelingen voor 2019 en 2020. Uit de door het EMCO uitgevoerde evaluaties blijkt dat de uitbraak van de pandemie de lidstaten ertoe noopte zich te richten op het opvangen van de gevolgen van de crisis voor werknemers, huishoudens en bedrijven. Om het verlies van arbeidsplaatsen tegen te gaan, werden op grote schaal regelingen voor werktijdverkorting en loonsubsidies gebruikt, nu eens op basis van bestaande instrumenten, die evenwel werden verlengd en/of aangepast, dan weer door nieuwe maatregelen in te voeren. Er werden diverse vormen van financiële steun verstrekt, vooral aan zelfstandigen of personen met atypische contracten, waaronder seizoenarbeiders en andere kwetsbare groepen, waarbij jongeren en vrouwen doorgaans oververtegenwoordigd waren onder werknemers met een contract voor bepaalde tijd. De tijdige steun speelde een cruciale rol bij het opvangen van de algemene impact van de crisis op de werkgelegenheid, het behouden van arbeidsplaatsen en het creëren van een basis voor personen die naar een andere baan wilden overstappen.
12. De lidstaten hebben actieve arbeidsmarktmaatregelen versterkt, met name met betrekking tot opleiding en advies voor werkzoekenden en werknemers die een grote kans liepen hun baan te verliezen. Er is ook werk gemaakt van afstandslernen, bij- en omscholing en digitale opleiding, teneinde werknemers en werkzoekenden te ondersteunen. Voorts zijn er inspanningen geleverd voor meer personeel en betere technologische uitrusting voor de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's); zo is er bijvoorbeeld geïnvesteerd in de digitalisering van diensten om hun capaciteit te vergroten en te zorgen voor continuïteit tijdens en na de pandemie. Daarnaast gebruikten de lidstaten vaak flexibele werkregelingen zoals telewerken.
13. Tegelijkertijd streven de lidstaten ernaar de herverdeling van werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de werkgelegenheidsvooruitzichten voor de groepen die het zwaarst getroffen zijn door de crisis: met name jongeren, vrouwen, personen met een handicap en personen met een migratieachtergrond. In de aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE) worden deze inspanningen ondersteund door het schetsen van een strategische aanpak voor de bevordering van banencreatie en transitie op de arbeidsmarkt, onder meer in de digitale en de groene sector.

14. Tegelijkertijd kent een aantal lidstaten nog altijd grote uitdagingen als het gaat om de capaciteit en organisatie van de ODA's, de toegang van werkzoekenden tot actieve arbeidsmarktmaatregelen, doeltreffende en gerichte ondersteuning van werkzoekenden, personen die geen scholing en geen werk hebben en andere kwetsbare groepen, en om het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmarktparticipatie.
15. De crisis had negatieve gevolgen voor de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt, aangezien deze van invloed was op de toegang tot en de beschikbaarheid van individuele begeleiding of profilering, alsook op de inschrijvingen en geïntegreerde diensten. Veel lidstaten leverden uit gezondheids- en veiligheidsoverwegingen inspanningen om diensten online aan te bieden. Die digitalisering leidde echter tot wisselend resultaat, deels omdat niet alle langdurig werklozen en inactieven even goede toegang tot zulke diensten hebben, vooral mensen met geringere ICT-vaardigheden.
16. Wat de situatie van vrouwen op de arbeidsmarkt betreft, hebben sommige lidstaten te maken met een reeks gemeenschappelijke beleidsproblemen, met name met betrekking tot de hardnekkige arbeidsparticipatiekloof, het hoge aandeel van vrouwen die in deeltijd werken, de loon- en pensioenkloof tussen mannen en vrouwen en de sterke genderdimensie in de langdurige zorg. Om de kansen van vrouwen op de arbeidsmarkt te vergroten, hebben de lidstaten geïnvesteerd in onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK) met als doel zowel de beschikbaarheid als de kwaliteit van de diensten te verbeteren. In deze context kan coördinatie tussen verschillende overheidsniveaus belangrijk zijn om de beschikbaarheid van diensten te waarborgen. Daarnaast hebben sommige lidstaten ouderschapsverlof en -uitkeringen hervormd en de vaderschapsuitkeringen uitgebreid om het evenwicht tussen werk en privéleven te verbeteren.

17. Problemen in verband met arbeidsmarktsegmentatie blijven structureel belangrijk. De pandemie bracht reeds bestaande kwetsbaarheden aan het licht. Het verlies van banen trad voornamelijk op in sectoren waar minder zekere arbeidsvormen overheersen (onder meer bij zelfstandigen) en kwetsbare groepen en jongeren werden onevenredig zwaar getroffen. Vóór de COVID-19-crisis werd een aantal hervormingen doorgevoerd om arbeidsmarktsegmentatie tegen te gaan. In sommige gevallen vertraagde de pandemie aanzienlijk het tempo van de uitvoering ervan. In veel lidstaten zijn het optreden en capaciteitsverhoging van arbeidsinspecties belangrijke elementen om de arbeidsmarktsegmentatie terug te dringen. Daartoe kunnen stimuleringsmaatregelen, zoals aanwervingssubsidies, en handhavingsmaatregelen in de vorm van boeten doeltreffend worden gecombineerd. Evaluatie van de wetgeving inzake ontslagbescherming en de lacunes in de regelgeving om arbeidssegmentatie aan te pakken, blijft belangrijk. Tegelijkertijd vereist de opkomst van nieuwe vormen van werk, met name platformwerk, dat de arbeidsomstandigheden van de betrokken werknemers nader worden bekeken.
18. Wat de belasting op arbeid betreft, is vooruitgang geboekt met de verlaging van de belastingdruk op arbeid, met name voor lage en middelhoge inkomens, voornamelijk door belastingverlichtende maatregelen en verlagingen van de sociale bijdragen. Andere kwesties in verband met het belastingstelsel blijven evenwel bestaan, met name bepaalde achterpoortjes of inefficiënties, alsook negatieve prikkels om te werken voor tweede verdiemers in paren. Wat zwartwerk betreft, is vastgesteld dat multidimensionale strategieën van belang, en arbeidsinspecties van cruciaal belang zijn, evenals samenwerking tussen verschillende autoriteiten.

19. Investerings in hogere vaardigheidsniveaus, volwassenenonderwijs en een leven lang leren blijven beleidsprioriteiten. Om de crisis het hoofd te bieden, hebben verscheidene lidstaten extra middelen uitgetrokken om meer te investeren in onderwijs en vaardigheden, met name in digitale basisvaardigheden, infrastructuur en onlineoplossingen zoals digitale platforms. De lidstaten combineren deze respons op de COVID-19-pandemie doorgaans met een perspectief op de langere termijn om doeltreffende transitie op de arbeidsmarkt te ondersteunen en tegelijkertijd de uitdagingen aan te pakken die de digitale en de groene transitie met zich meebrengen. Op alle onderwijsniveaus, ook in onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK), algemeen onderwijs, basis- of voortgezet beroepsonderwijs en -opleiding, hoger onderwijs en volwasseneneducatie, zijn aanzienlijke investeringen en hervormingsinspanningen gedaan. De lidstaten hebben ook maatregelen genomen om de onderwijs- en opleidingsstelsels beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt, problemen in verband met onderwijsverschillen aan te pakken en de digitale kloof te verkleinen.
20. De voortgang die geboekt is met de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2019 en 2020, is evenwel ongelijkmatig. In een aantal lidstaten vormen structurele uitdagingen nog altijd een groot probleem en vereisen deze verdere actie, met name met betrekking tot: voortijdig schoolverlaten, onderwijsresultaten in het algemeen onderwijs en beroepsonderwijs en -opleiding (onder meer met betrekking tot ondermaatse prestaties en PISA-resultaten), geringe deelname aan volwasseneneducatie, een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, sociale en territoriale ongelijkheden bij de toegang tot onderwijs, opleidingen, digitale vaardigheden en infrastructuur. De COVID-19-crisis heeft de reeds bestaande uitdagingen nog groter gemaakt, doordat voortdurende lockdowns en social distancing de problemen in verband met de digitale kloof en ongelijke toegang tot onderwijs en opleiding hebben versterkt. Er is in dit verband gewezen op de moeilijke situatie van kwetsbare en kansarme groepen en op de uitdagingen waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd in de onderwijssector en bij de toegang tot de arbeidsmarkt. Als reactie hierop maken verscheidene lidstaten behalve van nationale financieringsmiddelen reeds uitgebreid gebruik van de beschikbare EU-middelen, zoals het Europees Sociaal Fonds Plus en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, om de nodige hervormingen door te voeren, of maken zij plannen om hier gebruik van te maken.

21. Zoals in de Europese pijler van sociale rechten wordt benadrukt, zijn een doeltreffende sociale dialoog en raadpleging van de sociale partners over het opstellen en uitvoeren van beleidsmaatregelen, overeenkomstig de nationale praktijken, van cruciaal belang om geldige en duurzame beleidsresultaten te boeken. Uit de beoordeling van de vooruitgang bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen inzake sociale dialoog is gebleken dat in de betrokken lidstaten de toepasselijke kaders voor de sociale dialoog aanwezig zijn, maar dat er meer inspanningen nodig zijn om een zinvolle betrokkenheid van de sociale partners tot stand te brengen. Er blijft grote bezorgdheid bestaan over praktische aspecten van de raadpleging van de sociale partners, zoals de transparantie, het juiste moment en de zin ervan, en de werkelijke impact ervan op de beleidsvorming. Er werden enkele bemoedigende ontwikkelingen gemeld, met name wat betreft de grotere betrokkenheid van de sociale partners bij het uittekenen van crisisbestrijdingsmaatregelen en bij de vaststelling van minimumlonen. Capaciteitsopbouw van de sociale partners op langere termijn blijft een belangrijke doelstelling.