

Brussel, 2 oktober 2025
(OR. en)

13296/1/25
REV 1

SOC 627
EMPL 413
ECOFIN 1254
EDUC 364

NOTA I/A-PUNT

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Kernboodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid en de werkgelegenheidsprestatiemonitor (2025) – Goedkeuring

De delegaties vinden in de bijlage de kernboodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO), die zijn opgesteld op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid (AEPR) 2025 en de werkgelegenheidsprestatiemonitor (EPM) 2025 en waaraan het EMCO op 25 september 2025 de laatste hand heeft gelegd, met het oog op de goedkeuring ervan door de Raad op 17 oktober 2025.

Het volledige AEPR staat in document 13296/25 ADD 1.

De EPM staat in doc. 13296/25 ADD 2.

Kernboodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid en de werkgelegenheidsprestatiemonitor van 2025

1. Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) heeft, overeenkomstig zijn mandaat krachtens artikel 150 VWEU, voor de Raad een jaarlijkse evaluatie van de werkgelegenheidssituatie in de EU opgesteld. Deze evaluatie bouwt voort op de werkgelegenheidsprestatiemonitor (EPM¹) van 2025, die de vorderingen richting de EU-kerndoelen en nationale doelen voor 2030 inzake werkgelegenheid en volwassenen-educatie bijhoudt, en voor de gehele EU en elke lidstaat afzonderlijk in één oogopslag de kernuitdagingen op werkgelegenheidsgebied en goede arbeidsmarktresultaten weergeeft.
2. De belangrijkste bevindingen van de EPM van dit jaar, waarover in mei overeenstemming werd bereikt in de Groep indicatoren van het EMCO, zijn samengevat in het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid (AEPR) 2025. Deze vormen een aanvulling op de conclusies van het multilaterale EMCO-toezicht op de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) van de Raad en andere aanbevelingen van de Raad die relevant zijn voor het EMCO in het kader van het Europees Semester, met inbegrip van de conclusies van de EMCO-SPC-evaluaties van de sociale convergentie van 2025 op basis van de analyse van opwaartse sociale convergentie door de Commissie in overeenstemming met het kader voor sociale convergentie (SCF)².

¹ De EPM is gebaseerd op de bevindingen van het gezamenlijk evaluatiekader. Het gezamenlijk evaluatiekader is een op indicatoren gebaseerd evaluatie-instrument dat gezamenlijk is ontwikkeld door het EMCO, het Comité voor sociale bescherming (SPC) en de Europese Commissie. Het bestrijkt zowel algemene als specifieke beleidsgebieden van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en is bedoeld om de kernuitdagingen en goede arbeidsmarktresultaten op deze gebieden weer te geven en de lidstaten te helpen prioriteiten te stellen.

² Zie het [2025 Joint Employment Report \(JER\)](#) voor de eerste analyse van het SCF en het [Staff Working Document](#) van 11 april voor de tweede analyse van het SCF. De landenevaluaties van het SCF werden op 13 mei 2025 uitgevoerd door het EMCO en het SPC.

3. Het AEPR bevat een analyse van de belangrijkste arbeidsmarktindicatoren aan de hand van de meest recente jaargegevens van de EU-arbeidskrachtenenquête 2024 en de verslagen over de vorderingen richting de doelen voor 2030, waarbij gebruik wordt gemaakt van de methodologische benaderingen die de Groep indicatoren van het EMCO in respectievelijk 2022 en 2024 heeft onderschreven. Bovendien bevat het AEPR een thematische analyse en een samenvatting van de kernuitdagingen op werkgelegenheidsgebied en goede arbeidsmarktresultaten voor de gehele EU en voor elke lidstaat afzonderlijk. Deze analyse en samenvatting zijn nuttig bij het in kaart brengen van de belangrijkste EU-prioriteiten voor de komende jaren. Daarnaast worden ook “in de gaten te houden trends” en “positieve recente trends” die een aantal lidstaten gemeen hebben in kaart gebracht, zodat er meer nadruk komt op het horizontale aspect van veranderingen in de lidstaten.
4. De arbeidsmarkt van de EU bleef in 2024 veerkrachtig. Ondanks een bescheiden groei van het bbp telde de economie van de EU in 2024, dankzij de aanhoudende groei van de werkgelegenheid, 1,73 miljoen meer banen dan in 2023. De arbeidsparticipatie in de EU (voor mensen van 20 tot 64 jaar) steeg van 75,3 % in 2023 naar 75,8 % in 2024. Dit is het hoogste percentage sinds het begin van de tijdreeks in 2009, en het betekent dat er nu al voor het vierde opeenvolgende jaar groei is, na de terugval tot 71,7 % in 2020 als gevolg van de COVID-19-pandemie.
5. Wat de uitsplitsingen naar leeftijd betreft, bleef de arbeidsparticipatie van jongeren tussen 20 en 29 jaar in 2024 stabiel op 66,0 %, terwijl het percentage voor mensen in de leeftijdsgroep 30-54 jaar heel licht, met 0,4 procentpunt, steeg tot 83,4 %. Tegelijkertijd zette de arbeidsparticipatie van oudere werknemers (55-64 jaar) de reeds lang ingezette opwaartse trend voort, met een stijging tot 65,2 % in 2024, wat 1,3 procentpunt meer is dan in 2023 en 22,0 procentpunt meer dan in 2009.
6. In 2024 bedroeg de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen, gedefinieerd als het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen in de leeftijdsgroep 20-64 jaar, 10,0 procentpunt, zijnde een lichte daling met 0,2 procentpunt ten opzichte van 2023. De kloof blijft echter groot, waaruit blijkt dat er verdere beleidsinspanningen nodig zijn als de EU de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen ten minste wil halveren ten opzichte van 2019 en haar kerndoel van 78 % arbeidsparticipatie in 2030 wil halen.

7. De arbeidsmarktparticipatie (d.w.z. het percentage actieve personen in de leeftijdsgroep van 20-64 jaar in verhouding tot de vergelijkbare totale bevolking) bleef in 2024 in de EU toenemen en bereikte een nieuw recordniveau van 80,4 % (+ 0,4 procentpunt ten opzichte van 2023).
8. De werkloosheid onder mensen tussen 15 en 74 jaar in de EU daalde in 2024 heel licht (met 0,2 procentpunt) naar 5,9 %, het laagste niveau sinds 2009. Voorts liep de langdurige werkloosheid in de EU (als % van de actieve bevolking) in 2024 verder terug naar 1,9 % (tegenover 2,1 % in 2023 en 2,4 % in 2022), en ook het aandeel langdurig werklozen in de totale werkloosheid daalde in 2024, tot 32,2 % (tegenover 35,0 % in 2023 en 38,5 % in 2022). Ondanks de daling blijft langdurige werkloosheid in sommige lidstaten een diepgeworteld probleem, waardoor het risico op verslechtering van vaardigheden, armoede en sociale uitsluiting toeneemt.
9. De werkloosheid onder jongeren (15-29 jaar) in de EU steeg in 2024 licht (met 0,2 procentpunt) ten opzichte van 2023 tot 11,4 %, wat een stuk hoger is dan de algemene werkloosheidsgraad. Dit maakt dat jeugdwerkloosheid een grote uitdaging blijft. Het percentage personen tussen 15 en 29 jaar dat geen werk heeft en geen onderwijs of opleiding volgt (NEET) daalde in 2024 op jaarbasis verder, zij het heel licht, met 0,2 procentpunt, tot 11,0 %. Volgens het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten moet de EU ernaar streven het percentage NEET's in de leeftijdsgroep van 15-29 jaar te verlagen van 12,6 % in 2019 tot 9 % in 2030, met name door hun werkgelegenheidsvooruitzichten te verbeteren en op die manier bij te dragen tot de verwezenlijking van het doel van 78 % arbeidsparticipatie in 2030.
10. Uit onderzoeken blijkt dat de aanwerving van personeel en de loongroei zullen vertragen. De indicator voor werkgelegenheidsverwachtingen van de Europese Commissie, waarin de werkgelegenheidsplannen van managers worden samengevat, is sinds vorig najaar heel licht gedaald. Volgens de economische voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zal de groei van de werkgelegenheid in de EU naar verwachting afnemen: van een jaarlijkse groei van 0,8 % in 2024 (1,0 % in de eurozone) tot 0,5 % dit jaar en het volgende jaar, zowel in de EU als in de eurozone. Het werkloosheidspercentage zal dit jaar naar verwachting stabiliseren, om in 2026 een nieuw laagterecord te bereiken.

11. Wat betreft de monitoring van de vooruitgang richting de EU-kerndoelen, blijft de EU op schema om haar kerndoel voor 2030 inzake arbeidsparticipatie te halen, terwijl er beperkte vooruitgang werd geboekt voor het kerndoel inzake volwasseneneducatie.
12. Gunstige arbeidsmarktomstandigheden in 2024 brachten de EU dichterbij haar arbeidsparticipatiedoel voor 2030, met een percentage dat slechts 2,2 procentpunt onder de streefwaarde van 78 % lag. Uit de jaarlijkse EU-arbeidskrachtenenquête 2024 bleek dat er zeven lidstaten (Slowakije, Ierland, Nederland, Estland, Denemarken, Tsjechië en Polen) waren – tegenover vijf het voorgaande jaar – die hun nationale doelen voor 2030 nu al hadden overtroffen. Voorts lag de werkgelegenheidsgroei in zes lidstaten in 2024 hoger dan hun respectieve gemiddelde jaarlijkse groei in de jaren vóór COVID-19 (2013-2019). Bovendien hebben de meeste lidstaten vanwege de verwachte bevolkingsafname een lagere minimale jaarlijkse werkgelegenheidsgroei nodig dan in de periode vóór de crisis om hun nationale streefcijfers te halen.
13. Om inzicht te krijgen in het traject naar de doelen voor 2030 is het belangrijk de resultaten van verschillende bevolkingsgroepen te onderzoeken. Op die manier kan er worden gekeken welke groepen onder het gemiddelde presteren en waar beleidsinterventies dus het grootste effect kunnen sorteren. Uit deze analyse blijkt dat een verhoging van de arbeidsparticipatie van verschillende groepen, in het bijzonder laagopgeleiden (zowel vrouwen als mannen), voor verschillende lidstaten hypothetische voordelen kan opleveren en tegelijkertijd de vaardighedenniveaus in die lidstaten kan opkrikken. In een aantal lidstaten is er ook ruimte voor verbetering met betrekking tot de arbeidsparticipatie van oudere werknemers (55-64 jaar), jongeren (20-29 jaar) en niet-EU-onderdanen (20-64 jaar)³. Het bevorderen van succesvolle integratie op de arbeidsmarkt van momenteel ondervertegenwoordigde groepen kan eventueel de gevolgen van demografische veranderingen op het arbeidsaanbod helpen compenseren.

³ Het potentieel voor elke lidstaat en subgroep wordt benaderd door het verschil te nemen tussen de specifieke arbeidsparticipatiegraad en de respectieve gemiddelde arbeidsparticipatiegraad in de EU (of het gemiddelde van de drie hoogste arbeidsparticipatiegraden in de EU voor die bevolkingsgroep). De nationale arbeidsparticipatiegraad wordt ook uitgedrukt als percentage van de referentiegraad.

14. Op basis van de meest recente beschikbare cijfers van de enquête volwasseneneducatie (AES) steeg de participatiegraad van de EU in volwasseneneducatie (met uitzondering van begeleid werkplekleren) de afgelopen 12 maanden van 37,4 % in 2016 naar 39,5 % in 2022⁴. Op EU-niveau zal verdere aanzienlijke vooruitgang moeten worden geboekt om het doel inzake volwasseneneducatie voor 2030 te halen, in overeenstemming met de ambitie die Europa nodig heeft om concurrerend, innovatief en inclusief te blijven en te floreren in de context van de grote transformaties die voor ons liggen. Over het geheel genomen is er voor het bereiken van het EU-kerndoel van 60 % tussen nu en 2030 nog steeds een stijging van 20,5 procentpunt nodig. Daartoe moeten structurele uitdagingen worden aangepakt, onder meer op gebieden als actief arbeidsmarktbeleid, onderwijs en opleiding, vaardigheden en een leven lang leren.
15. De deelname aan volwasseneneducatie verschilt aanzienlijk van groep tot groep, met een geringere betrokkenheid van laaggeschoolden, oudere volwassenen en mensen buiten de arbeidsmarkt. Hieruit blijkt dat inclusievere toegang tot leermogelijkheden moet worden bevorderd om de vaardigheden van de EU-beroepsbevolking actueel te houden. In 2022 nam 58,9 % van de hooggekwalificeerde volwassenen deel aan leeractiviteiten, tegenover slechts 18,4 % van de laaggeschoolden. Voorts nam 49,5 % van de jongeren (25-34 jaar) deel aan leeractiviteiten, tegenover slechts 29,9 % van de mensen in de categorie 55-64 jaar. Belangrijk is dat in 2022 slechts 26,8 % van de werklozen en 23,7 % van de mensen buiten de beroepsbevolking aan leeractiviteiten deelnam, tegenover 44,7 % van de werkenden.
16. Wat de thematische prioriteiten voor de lidstaten betreft, wordt in de EPM 2025 gewezen op een aantal belangrijke uitdagingen op werkgelegenheidsgebied, die de komende jaren verder moeten worden gemonitord. Er worden uitdagingen vastgesteld op het gebied van arbeidsmarktparticipatie, met name voor specifieke groepen, zoals niet-EU-onderdanen, jongeren, ouderen en laaggeschoolden. Op het gebied van het aanbod van vaardigheden en een leven lang leren houden de uitdagingen voornamelijk verband met mismatches in vaardigheden, tekorten aan vaardigheden en arbeidskrachten, zwakke punten met betrekking tot het opleidingsniveau van de bevolking, een lage leerparticipatiegraad en het ontbreken van een geïntegreerde strategie voor een leven lang leren. Wat de onderwijs- en opleidingsstelsels betreft, zijn de belangrijkste uitdagingen de afhankelijkheid van de onderwijsresultaten van de sociaal-economische en migratieachtergrond, een ontoereikend aanbod van onderwijs- en opleidingsmogelijkheden om de behoeften van de arbeidsmarkt in te vullen, en de hoge incidentie van voortijdig verlaten van onderwijs en opleiding.

⁴ Wat betreft de monitoring van de vooruitgang richting de kerndoelen en nationale doelen voor 2030 inzake volwasseneneducatie, is de Groep indicatoren overeengekomen om de enquête volwasseneneducatie (zonder “begeleid werkplekleren”) te blijven gebruiken als de gegevensbron voor het meten van de leerparticipatie van volwassenen in de afgelopen 12 maanden, en om vanaf 2025 te overwegen om de gegevens van de arbeidskrachtenenquête te gaan gebruiken, na een verdere beoordeling van de verschillen tussen de gegevens van beide bronnen.

17. Sommige landen lopen tegen problemen aan met de werking van werkloosheidsuitkeringen en/of het effect van belasting- en uitkeringsstelsels op de arbeidsmarktparticipatie (bijvoorbeeld lagelonnenvallen, werkloosheidsvallen en inactiviteitsvallen). Ook de segmentatie van de arbeidsmarkt blijft in verschillende lidstaten een probleem. Daarnaast zijn er uitdagingen op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid, zoals de werking van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) en de hoge incidentie van langdurige werkloosheid. Wat gendergelijkheid betreft, zijn de aanhoudende arbeidsparticipatie- en loonkloven tussen mannen en vrouwen belangrijke zorgpunten, terwijl voor de werk-privébalans het aanbod en het gebruik van zorgfaciliteiten tot de voornaamste knelpunten behoren.
18. In de analyse worden ook gemeenschappelijke “positieve recente trends” en “negatieve in het oog te houden ontwikkelingen” in de EU in kaart gebracht. In de EPM wordt met name gewezen op een aantal positieve ontwikkelingen voor de periode 2023-2024, zoals een stijging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers in 17 lidstaten en een toename van het percentage volwassenen met middelbaar of hoog onderwijs en het percentage volwassenen met een diploma tertiair of gelijkwaardig onderwijs (30-34 jaar), beide waargenomen in 15 lidstaten. Bovendien is er in 13 lidstaten sprake van een stijging van de arbeidsparticipatie (20-64 jaar) en van de totale werkgelegenheid, en van een daling van de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen. De EPM wijst ook op een aantal negatieve trends voor de periode 2023-2024: een verslechtering (d.w.z. een stijging) van de nominale arbeidskosten per eenheid product⁵ in 23 lidstaten en een daling van het aandeel nieuwe werknemers in 14 lidstaten.
19. Uit het recente multilateraal toezicht door het EMCO blijkt dat de lidstaten hervormingen hebben doorgevoerd op de beleidsterreinen die in de EPM als prioriteiten zijn aangemerkt. Niettemin blijven er aanzienlijke uitdagingen bestaan, zoals ook blijkt uit de landspecifieke aanbevelingen van 2025, die uitgebreider waren dan in voorgaande jaren, toen de in 2022 ingevoerde sobere aanpak werd gevolgd.

⁵ De indicator “nominale arbeidskosten per eenheid product” werd in het gezamenlijke evaluatiekader ingevoerd in een economische context waarin de daling van het kostenconcurrentievermogen van de EU en de lidstaten het belangrijkste zorgpunt was. De afgelopen jaren is echter ook rekening gehouden met andere factoren, zoals de rol en het effect van toereikende lonen op de arbeidstevredenheid, de ontwikkeling van vaardigheden, de productiviteit en de economische groei.

20. Doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid blijft van essentieel belang, met name in de context van grote tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden en de noodzaak om langdurige werkloosheid aan te pakken. Er worden maatregelen ingevoerd om de integratie van NEET's en personen met een handicap op de arbeidsmarkt te versterken, onder meer door verdere uitvoering van de versterkte jongerengarantie en door stimulansen en voorlichtingscampagnes voor werkgevers. Hoewel de lidstaten hun inspanningen voor een doelgerichter actief arbeidsmarktbeleid opvoeren, onder meer door middel van werkgelegenheidssubsidies en de versterking van de capaciteit en dienstverlening van ODA's, blijft er ruimte voor verdere verbetering. Er zijn ook genderverschillen waar te nemen, waarbij de kans dat vrouwen aan activeringsmaatregelen deelnemen kleiner is. Daarom zijn verdere inspanningen nodig om de dekking van maatregelen voor actief arbeidsmarktbeleid uit te breiden, met name in het licht van de groene en de digitale transitie en de impact van demografische veranderingen op de arbeidsmarkt.
21. De lidstaten nemen maatregelen om vaardigheden en competenties te verbeteren en specifieke uitdagingen op het gebied van onderwijs en opleiding aan te pakken. Verscheidene lidstaten hebben belangrijke hervormingen doorgevoerd, waaronder de modernisering van de leerplannen en de versterking van het beroep van leraar, maar de resultaten daarvan moeten nog zichtbaar worden. Er worden maatregelen genomen om de beschikbaarheid van bij- en omscholingsprogramma's verder uit te breiden, gerichte steun voor werkzoekenden te verbeteren en leerplannen voor beroepsonderwijs en -opleiding aan te passen aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Toch is het in veel gevallen nodig deze inspanningen nog op te voeren en met krachtiger beleid te komen om arbeidsmobiliteit te bevorderen, geschoolde onderdanen van derde landen aan te trekken in aanvulling op EU-talent, de verslechtering van de basis- en digitale vaardigheden tegen te gaan en, in voorkomend geval, het tekort aan leerkrachten aan te pakken.

22. Er is een brede bereidheid merkbaar om institutionele factoren aan te pakken, waaronder de belasting- en arbeidsbeschermingswetgeving, die segmentering van de arbeidsmarkt vaak in de hand werken, en om de overgang naar arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur te stimuleren. Er worden ook maatregelen genomen om nieuwe vormen van werk, zoals hybride werken en telewerken, in wetgeving op te nemen. In veel lidstaten blijft er veel ruimte voor verbetering inzake het verschuiven van belasting op arbeid naar andere belastinggrondslagen en inzake het herzien van de opzet van belasting- en uitkeringsstelsels om een hogere arbeidsmarktparticipatie en langere werktijden te stimuleren. De opzet van belasting- en uitkeringsstelsels moet nog worden verbeterd in veel EU-landen, waar nog steeds maatregelen bestaan die inactieven, werklozen, laagbetaalde werknemers en tweede verdieners ontmoedigen om te werken. Deze slechte opzet is ook een van de oorzaken van genderongelijkheden op de arbeidsmarkt en heeft een sterke invloed op de werkkeuzes binnen huishoudens, met name die van tweede verdieners.
23. Het Europees Semester blijft een effectief coördinatie-instrument voor het bevorderen van duurzame en inclusieve economische groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid en voldoende sociale bescherming en sociale inclusie. De cyclus 2025 was ook het eerste jaar van uitvoering van het nieuwe EU-kader voor economische governance, waarin sociale en economische veerkracht, met inbegrip van de Europese pijler van sociale rechten, als een van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU is aangemerkt. In het licht van de neerwaartse risico's die in de economische voorjaarsprognoses 2025 van de Commissie zijn vastgesteld, moet de cyclus van het Europees Semester 2026 gericht blijven op het aanpakken van zowel bestaande als opkomende uitdagingen op de arbeidsmarkt. De cyclus moet ook de groene en de digitale transitie ondersteunen, inspelen op de gevolgen van demografische veranderingen voor de arbeidsmarkt en bijdragen aan de overkoepelende doelstelling om het concurrentievermogen van de EU te versterken.

24. Het EMCO ziet uit naar het komende initiatief voor een routekaart voor hoogwaardige banen en verzoekt de Commissie bij de voorbereiding van die routekaart en van het nieuwe actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten rekening te houden met zijn aan de Raad Epsco van juni 2025 voorgelegde advies over de dimensies van de kwaliteit van banen. De Groep indicatoren van het EMCO werkt momenteel aan de actualisering van het bestaande kader voor monitoring van de kwaliteit van banen, met als doel uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026 de meest geschikte indicatoren voor het beoordelen van de relevante beleidsdimensies te bepalen. In overeenstemming met dit kader moet een systematischere monitoring van de kwaliteit van banen worden geïntegreerd in de volgende cyclus van het Europees Semester.
-