



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 3 oktober 2023
(OR. en)

13307/23

SOC 635
EMPL 454
ECOFIN 916
EDUC 365

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid
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 – Goedkeuring

Voor de delegaties gaan hierbij de kernboodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid en de werkgelegenheidsprestatiemonitor (EPM), met het oog op de goedkeuring ervan door de Raad (Epsco) op 9 oktober 2023.

Het volledige prestatieverslag werkgelegenheid staat in doc. 13307/23 ADD 1.

De EPM staat in doc. 13307/23 ADD 2.

Kernboodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) op basis van het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid en de werkgelegenheidsprestatiemonitor van 2023

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 bouwt voort op de werkgelegenheidsprestatiemonitor ("Employment Performance Monitor" – EPM¹) van 2023, waarin de vorderingen naar de doelstellingen voor 2030 worden bijgehouden, en voor de gehele EU en elke lidstaat afzonderlijk de belangrijkste uitdagingen op het gebied van de werkgelegenheid en de goede arbeidsmarktresultaten in één oogopslag in kaart worden gebracht.
2. De belangrijkste bevindingen van de EPM van dit jaar, waarover eind mei overeenstemming is bereikt in de Groep indicatoren van het EMCO, zijn samengevat in het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid 2023. Ze vormen een aanvulling op de conclusies van het multilaterale toezicht van het Comité voor de werkgelegenheid op de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) en andere aanbevelingen van de Raad in het kader van het Europees Semester.
3. Zowel de EPM als het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid bevatten voor het tweede jaar op rij de kerndoelen van de EU voor 2030 inzake werkgelegenheid en volwassenen-educatie die de Europese Commissie in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten heeft voorgesteld en die door de EU-leiders tijdens de sociale top van Porto in mei 2021 en door de Europese Raad van juni 2021 warm werden ontvangen, alsook de daarmee verband houdende nationale doelstellingen die de lidstaten hebben vastgesteld en tijdens de Raad Epsco van juni 2022 hebben gepresenteerd.

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 Comité voor de werkgelegenheid, het Comité voor sociale bescherming (SPC) en de Europese Commissie. Het omvat 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.

4. Voorts bevat de analyse in het jaarlijks prestatieverslag werkgelegenheid van dit jaar een toekomstgericht aspect door te tonen wat op EU- en nationaal niveau de jaarlijkse minimumtoename van de arbeidsparticipatie moet zijn om de respectieve streefcijfers voor arbeidsparticipatie uiterlijk in 2030 te halen. Ook wordt in de analyse het potentieel van specifieke bevolkingsgroepen aangetoond om bij te dragen aan het halen van het streefcijfer voor arbeidsparticipatie.
5. Ondanks grote uitdagingen, zoals de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, de energiecrisis en de inflatoire druk, presteerde de EU-economie in 2022 relatief goed en bleef de arbeidsmarkt veerkrachtig, terwijl het percentage werkenden en het percentage niet-werkenden recordniveaus bereikten.
6. Meer bepaald is de arbeidsparticipatie van mensen tussen de 20 en 64 jaar in de EU-27 in 2022 verder verbeterd en gestegen tot 74,6 % (een stijging met 1,5 procentpunten ten opzichte van 2021), het hoogste percentage sinds het begin van de tijdreeks in 2009. In 2022 is de arbeidsparticipatie op EU-niveau voor alle leeftijdsgroepen (jonge werknemers, werknemers in de meest actieve leeftijdsgroep en oudere werknemers) gestegen. Voorts is de arbeidsparticipatie van mensen tussen de 20 en 64 jaar in 2022 in alle lidstaten verbeterd ten opzichte van 2021, en in bijna alle lidstaten overschreed de arbeidsparticipatie (20-64 jaar) in 2022 het niveau van vóór de pandemie (2019). De participatiegraad in de EU (voor mensen van 20-64 jaar) bleef in 2022 verbeteren. Deze steeg tot 79,4 %, een stijging van 1 procentpunt ten opzichte van 2021 die vooral aan vrouwen is toe te schrijven.
7. Het werkloosheidspercentage voor mensen van boven de 15 jaar daalde in 2022 in bijna alle lidstaten en in de EU gemiddeld met 0,9 procentpunten ten opzichte van 2021, tot 6,2 %. Ook het percentage langdurige werkloosheid is in 2022 in de EU-27 gedaald.

8. De werkloosheid onder jongeren in de EU (15-24 jaar) is in 2022 gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor, maar is meer dan twee keer zo hoog als het totale werkloosheidspercentage, wat wijst op een belangrijke uitdaging in dit verband en op de aanhoudende noodzaak om de versterkte jongerengarantie uit te voeren. Voorts is in de EU het percentage jongeren tussen de 15 en 29 jaar dat geen werk heeft en geen onderwijs of opleiding volgt (NEET) in 2022 met 1,4 procentpunten gedaald tot 11,7 %. Daarnaast blijft de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen in de EU-27, dat wil zeggen het verschil tussen de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen tussen de 20 en 64 jaar, groot, hoewel deze in 2022 een beetje kleiner is geworden (10,7 procentpunten ten opzichte van 10,9 procentpunten in 2021). Derhalve moet op deze twee gebieden aanzienlijke vooruitgang worden geboekt. Volgens het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten moet Europa, om het kerndoel te halen van een arbeidsparticipatie van 78 % vóór het eind van 2030, ernaar streven de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen ten opzichte van 2019 ten minste te halveren en het NEET-percentage van jongeren tussen de 15 en 29 jaar terug te brengen van 12,6 % (2019) tot 9,0 % in 2030 (wat neerkomt op een daling van 3,6 procentpunten), met name door hun werkgelegenheidsvooruitzichten te verbeteren.
9. Vooruitblikkend is een van de belangrijkste conclusies van de economische voorjaarsprognose 2023 van de Commissie dat de aanhoudende gespannen situatie op de arbeidsmarkt, het hamsteren van arbeid als gevolg van tekorten aan vakmensen en een grote vraag, met name voor diensten, naar verwachting de gevolgen van de economische vertraging voor de arbeidsmarkt zullen opvangen. In dit kader wordt de werkgelegenheidsgroei in de EU dit jaar geraamd op 0,5 %. In 2024 zal de werkgelegenheid naar verwachting matig blijven groeien (met 0,4 %), wat een minder banenscheppende groei betekent dan in 2022. Verwacht wordt dat het werkloosheidspercentage in de EU in 2023 dicht bij zijn historisch dieptepunt (6,2 %) zal blijven en vervolgens langzaam kleiner zal worden tot 6,1 % in 2024.

10. Wat met name het kerndoel voor de arbeidsparticipatie aan het einde van 2030 betreft, droegen de sterke arbeidsmarktomstandigheden in 2022 in belangrijke mate bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van 78 % aan het einde van 2030. Om de doelstelling te halen is nu een gemiddelde stijging van 3,4 procentpunten vóór het einde van 2030 op EU-niveau vereist, maar acht lidstaten streven ernaar hun arbeidsparticipatie nog verder te verhogen om hun nationale streefcijfers te halen. Op basis van de meest recente jaarlijkse arbeidskrachtenenquête over de arbeidsparticipatie (mensen van 20-64 jaar) hebben vijf lidstaten in 2022 hun nationale streefcijfers overschreden en heeft één lidstaat zijn streefcijfer bereikt. Voorts was de arbeidsparticipatie in 2022 in elf lidstaten al hoger dan het EU-kerndoel van 78 % (het jaar daarvoor was dit in acht lidstaten het geval).
11. Uit een vergelijking van de recente (2022) jaarlijkse werkgelegenheidsgroei in de lidstaten met de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei in de periode 2013-2019 (vóór COVID-19) en met de minimale (jaarlijkse) werkgelegenheidsgroei die elke lidstaat nodig heeft om het nationale streefcijfer voor arbeidsparticipatie te halen, kan worden geconcludeerd dat de meeste lidstaten in 2022 een grotere werkgelegenheidsgroei hebben gerealiseerd dan het respectieve gemiddelde van vóór de COVID-19-pandemie, en dat de meerderheid van de lidstaten als gevolg van de afnemende bevolking een lagere minimale jaarlijkse werkgelegenheidsgroei nodig heeft dan in de periode vóór de crisis om hun nationale streefcijfers te halen.

12. In het kader van de analyse en monitoring van de vooruitgang in de richting van het streefcijfer voor arbeidsparticipatie voor 2030 is het nuttig om ook de prestaties van verschillende bevolkingsgroepen (bijvoorbeeld jongeren, de meest actieve leeftijdsgroep en ouderen) te onderzoeken, en vast te stellen welke groepen minder dan gemiddeld presteren. Als het potentieel voor elke lidstaat en subgroep wordt bepaald door het verschil 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), zijn er hypothetische voordelen te verwachten van het verhogen van de arbeidsparticipatie in de specifieke groepen. Dit geldt met name voor laaggeschoolden (vrouwen en mannen) in een aanzienlijk aantal EU-lidstaten.
13. In een later stadium zal de Groep indicatoren van het EMCO ook de methodologische aanpak bespreken met betrekking tot de monitoring van de vooruitgang in de richting van de kerndoelen voor volwasseneneducatie voor 2030 en de nationale streefcijfers, rekening houdend met het feit dat de gegevens in 2022 worden gehaald uit de arbeidskrachtenenquête en niet langer uit de enquête volwasseneneducatie.
14. Wat de thematische prioriteiten voor de lidstaten betreft, wordt in de EPM 2023 op een aantal belangrijke uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid gewezen. Op het gebied van vaardigheden en een leven lang leren houden deze uitdagingen vooral verband met discrepanties tussen de gevraagde en aangeboden vaardigheden en een lage deelname aan opleidingen. Het Europees Jaar van de Vaardigheden zal naar verwachting een nieuwe impuls geven aan een leven lang leren, mensen en bedrijven in staat stellen bij te dragen aan de groene en de digitale transitie en innovatie en concurrentievermogen ondersteunen. Wat de onderwijs- en opleidingssystemen betreft, zijn de belangrijkste uitdagingen de afhankelijkheid van onderwijsresultaten van sociaal-economische achtergrond, een laag niveau van basisvaardigheden en tertiair onderwijs, voortijdig schoolverlaten en de geringe aantrekkelijkheid van het beroep van leraar.

15. Op het gebied van arbeidsmarktparticipatie zijn er ook uitdagingen geconstateerd, onder meer voor specifieke groepen, zoals oudere werknemers, jongeren, vrouwen, laaggeschoolde werknemers en onderdanen van derde landen. Sommige landen lopen tegen problemen aan met de werking van werkloosheidsuitkeringen en/of het effect van belasting- en uitkeringsstelsels op de arbeidsmarktparticipatie (bijvoorbeeld lagelonenvallen, werkloosheidsvallen). Op het gebied van gendergelijkheid is een belangrijk punt van zorg de hardnekkige arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen, terwijl wat het evenwicht tussen werk en privéleven betreft de beschikbaarheid en het gebruik van zorgfaciliteiten en het effect van ouderschap op de arbeidsmarktparticipatie essentiële zaken zijn. De segmentering van de arbeidsmarkt blijft ook een punt van zorg voor sommige lidstaten, terwijl zich op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en de werking van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening weer andere uitdagingen voordoen.
16. In de analyse worden ook gemeenschappelijke "recente positieve ontwikkelingen" en "negatieve in het oog te houden ontwikkelingen" in de EU in kaart gebracht. De EPM wijst met name op een aantal positieve ontwikkelingen voor de periode 2021-2022: een stijging van de arbeidsparticipatie van 20-64-jarigen in alle lidstaten; een toename van de totale werkgelegenheid in 25 lidstaten; een stijging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers in 24 lidstaten; een afname van het NEET-percentage voor 15-29-jarigen in 19 lidstaten; een toename van de deelname aan een leven lang leren (percentage volwassenen van 25-64 jaar dat de afgelopen vier weken onderwijs of opleiding heeft gevolgd) in 15 landen. Sommige van deze jaarlijkse trends zijn ook terug te zien in de analyse van de ontwikkelingen op langere termijn over een periode van drie jaar. De EPM wijst echter ook op een aantal negatieve trends voor de periode 2021-2022: een verlaging van de nominale arbeidskosten per eenheid product in 21 lidstaten, en een hoge inactiviteit en veel deeltijdwerk als gevolg van persoonlijke en gezinstaken in 13 lidstaten.
17. Uit de recente multilaterale toezichtwerkzaamheden van het EMCO blijkt dat de lidstaten hervormingen hebben doorgevoerd op alle beleidsterreinen die door de EPM als prioriteitsgebieden zijn aangemerkt, maar dat er nog uitdagingen blijven bestaan, zoals ook wordt benadrukt in de LSA's van 2023.

18. De lidstaten hebben bij- en omscholingsbeleid ingevoerd of zijn voornemens dat in te voeren met als doel de toenemende tekorten aan vaardigheden in sectoren met een grote vraag naar vaardigheden (zoals de gezondheidszorg) aan te pakken, discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden weg te nemen en de vaardigheden van de beroepsbevolking af te stemmen op de veranderende arbeidsmarkt, onder meer met behulp van middelen uit het ESF+ en NextGenerationEU. In een context van krappe arbeidsmarkten en lage werkloosheid voeren de lidstaten steeds vaker opleidingsmaatregelen in die in de eerste plaats gericht zijn op de meest kwetsbaren, wier potentieel nog onbenut is. Er worden inspanningen geleverd om de dienstverlening en capaciteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening te verbeteren, onder meer door middel van digitale en verbeterde prognose-instrumenten voor behoeften op de arbeidsmarkt en op het gebied van vaardigheden. Voorts voeren de lidstaten hun inspanningen op om de vaardigheden van leerkrachten, met name hun digitale vaardigheden, te verbeteren en het beroep van leraar aantrekkelijker te maken.
19. De segmentatie van de arbeidsmarkt in de lidstaten blijft met name bepaalde groepen treffen, zoals jongeren, vrouwen, migranten en laaggeschoolden. In sommige gevallen blijft het aandeel onvrijwillig deeltijdwerk hoog, terwijl de overgangpercentages van tijdelijke naar vaste contracten laag zijn. In 2022 hebben veel lidstaten hun inspanningen voortgezet om de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als standaardovereenkomst te bevorderen. Het aanpakken van misbruik bij het gebruik van atypische arbeidsvormen en zelfstandige arbeid en het aanpakken van zwartwerk blijft een prioriteit op de beleidsagenda van veel lidstaten. Voorts heeft platformwerk aan belang gewonnen, wat bijdraagt tot het scheppen van banen, maar ook uitdagingen in verband met billijke arbeidsvoorwaarden met zich meebrengt.

20. Wat de belasting op arbeid betreft, hebben veel lidstaten als gevolg van de stijgende energie- en voedselprijzen in 2022 maatregelen genomen om de gevolgen van de inflatie voor het inkomen van huishoudens en werknemers te verzachten. In veel lidstaten is ook vooruitgang geboekt met de vergroening van het belastingstelsel en het meer in lijn brengen van het belastingstelsel met duurzame groei. Om inclusieve groei te ondersteunen, blijft er in veel lidstaten echter nog aanzienlijke ruimte om de belastingdruk op arbeid te verlagen en het belasting- en uitkeringsstelsel te verbeteren. Goed opgezette marginale belastingtarieven kunnen de participatie op de arbeidsmarkt, met name van tweede verdieners, stimuleren en het aantal gewerkte uren doen toenemen. Daarnaast blijft de belastingwig voor laagbetaalde werknemers in veel lidstaten hoog.
21. Zorgtaken, onder meer voor mensen die langdurige zorg nodig hebben en voor kinderen, blijven in veel lidstaten een van de belangrijkste factoren die vrouwen beletten deel te nemen aan de arbeidsmarkt en voltijds te werken, waardoor ongeveer 7,7 miljoen vrouwen van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn. Niettemin wordt over de hele lijn vooruitgang geconstateerd bij het bieden van toegang tot betaalbare en hoogwaardige onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK), met name door het aanbod van beschikbare plaatsen uit te breiden en gezinnen met een laag inkomen te ondersteunen zodat zij ook toegang hebben tot die diensten. In sommige gevallen is de deelname aan OOJK gestegen door de leerplichtige leeftijd te verlagen. Ondanks de geleverde inspanningen blijven er aanzienlijke uitdagingen bestaan bij het verbeteren van de toegang voor kinderen met een zwakke sociaal-economische achtergrond en bij het afstemmen van OOJK op de behoeften van kinderen met een handicap of kinderen die speciale zorg behoeven.

22. Uit de evaluatie van het EMCO van de sociale dialoog bleek dat het institutionele kader voor de sociale dialoog in nagenoeg alle lidstaten meer dan adequaat is. Het blijft echter van het allergrootste belang om een louter formalistische betrokkenheid van de sociale partners te vermijden en te zorgen voor een tijdig en zinvol raadplegingsproces gedurende het gehele beleidsvormingsproces. De kwaliteit van de raadplegingen kan ook verbeteren wanneer deze worden geschraagd door empirisch onderbouwde bevindingen en vooraf uitgevoerde effectbeoordelingen van de voorgestelde wetgeving.
23. Met betrekking tot het voorjaarspakket 2023, dat op 24 mei door de Commissie is aangenomen, heeft het EMCO in het gezamenlijk horizontaal advies met het SPC over het Europees Semester 2023 voor de Raad Epsco van juni 2023 opgemerkt dat het aantal LSA's op de gebieden die onder de bevoegdheid van de Raad Epsco vallen, beperkter is gebleven dan in de Semestercycli voorafgaand aan de invoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het EMCO nam tevens nota van het relatief grotere aantal "horizontale" LSA's dat voor alle lidstaten werd voorgesteld, en benadrukte dat het landspecifieke karakter van de LSA's behouden moet blijven.
24. Het EMCO en het SPC riepen op tot nauwere coördinatie van het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en sociaal beleid², gezien de talrijke en diverse sociaal-economische risico's en beleidsuitdagingen die voortvloeien uit Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en teneinde tot een rechtvaardige groene en digitale transitie en duurzame en inclusieve groei te komen. In deze context blijft het een hoofdprioriteit de rol van de Raad Epsco en zijn comités in het kader van het Europees Semester te vergroten, en zijn verdere inspanningen nodig om de monitoringinstrumenten van de comités te moderniseren, de huidige focus van het Semester in overeenstemming te houden met het Verdrag, en het risico van administratieve lasten te vermijden.

² Overeenkomstig de respectieve bevoegdheden krachtens het Verdrag en het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

25. In reactie op deze oproep en op een eerdere oproep van de Raad Epsco in maart 2022³ is de Groep indicatoren begonnen met het beraad over de monitoring- en rapportage-instrumenten van het EMCO, met als doel de instrumenten beter geschikt te maken voor het beoogde gebruik. De eerste fase hiervan, die momenteel aan de gang is, omvat de herziening van het gezamenlijk evaluatiekader als uitgangspunt voor alle andere instrumenten.
26. Het Europees Semester blijft een effectief coördinatie-instrument voor het bevorderen van duurzame en inclusieve economische groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid en adequate sociale bescherming en sociale inclusie. De cyclus van het Europees Semester 2024 moet de huidige en toekomstige uitdagingen op de arbeidsmarkt blijven aanpakken in een context van onzekere mondiale geopolitieke en economische vooruitzichten, onder meer in verband met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gebeurtenissen met betrekking tot de versterking van het klimaat. De volgende Semestercyclus moet ook de groene en de digitale transitie blijven ondersteunen en de gevolgen van de demografische veranderingen op de arbeidsmarkt aanpakken. Zoals de EPM aangeeft, moeten er, om de EU-kerndoelen en nationale streefcijfers voor 2030 te verwezenlijken, structurele uitdagingen worden aangepakt op het gebied van arbeidsmarktparticipatie en actief arbeidsmarktbeleid, onderwijs en opleiding, vaardigheden en een leven lang leren, de werking van belasting- en uitkeringsstelsels, gendergelijkheid en evenwicht tussen werk en privéleven, alsook arbeidsmarktsegmentatie.

³ Zie Raadsdoc. 6933/22.