



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 7 juni 2019  
(OR. en)

9879/19

SOC 407  
EMPL 304  
ECOFIN 538  
EDUC 256

**NOTA**

---

van:	het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Europees Semester: Horizontale nota over de aspecten werkgelegenheid en sociaal beleid van de landspecifieke aanbevelingen <i>Oriënterend debat</i>

---

Hierbij gaat voor de delegaties de door het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming opgestelde horizontale achtergrondnota voor het oriënterend debat.

**Het pakket LSA's van 2019, de kernboodschappen uit het multilateraal toezicht van 2018-2019 en de balans van tien jaar Europa 2020****Hoofdstuk 1: De voorstellen van de Commissie voor de landspecifieke aanbevelingen van 2019**

De Europese economie zal dit en volgend jaar naar verwachting blijven groeien, maar wel in een trager tempo. De particuliere investeringen halen opnieuw het niveau van vóór de crisis en zullen naar verwachting blijven toenemen, zij het in een trager tempo, terwijl de overheidsinvesteringen onder het niveau van vóór de crisis blijven. De werkgelegenheid bevindt zich weliswaar op het hoogst gemeten peil ooit, maar de situatie verschilt aanzienlijk van land tot land. Hoewel de totale overheidsschuld is afgenomen, ligt ze nog steeds aanmerkelijk hoger dan vóór de crisis.

De Commissie geeft aan dat de macro-economische onevenwichtigheden wel worden gecorrigeerd, maar dat niettemin meer beleidsactie nodig is. De grote externe tekorten zijn verholpen, maar in verscheidene landen blijven grote overschotten op de lopende rekening bestaan, ondanks de bescheiden tekenen van aanpassing. Volgens de Commissie moeten lidstaten met tekorten op de lopende rekening of hoge externe schulden doorgaan met het verbeteren van hun concurrentievermogen, terwijl lidstaten met hoge overschotten op de lopende rekening de voorwaarden voor loongroei en investeringen moeten versterken.

Na acht jaar Europees Semester verloopt de uitvoering van hervormingen nog steeds ongelijkmatig. De Commissie geeft aan dat er inzake meer dan twee derde van de in de periode tot 2018 uitgebrachte LSA's ten minste "enige vooruitgang" met de uitvoering valt waar te nemen. De uitvoering van de LSA's van 2018 vordert dit jaar trager dan de voorgaande jaren. Gezien de resterende economische en sociale uitdagingen en de neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten, is het van cruciaal belang meer prioriteit te geven aan hervormingen en de uitvoering daarvan, teneinde de veerkracht van de EU-economieën te vergroten, duurzame en evenwichtige groei te stimuleren, oplossingen te vinden voor macro-economische onevenwichtigheden en langdurige economische en sociale convergentie te bewerkstelligen.

De voorstellen van de Commissie voor de landspecifieke aanbevelingen van 2019 moedigen de lidstaten aan om het groeipotentieel te verhogen door de economieën te moderniseren en de veerkracht ervan nog te versterken. De voorstellen sporen opnieuw aan tot toepassing van de "heilsame driehoek" van i) het stimuleren van investeringen, ii) het nastreven van doeltreffende hervormingen die duurzame en inclusieve groei bevorderen, en iii) een gezond begrotingsbeleid. De Commissie benadrukt dat een sterkere hervormingsdynamiek nodig is en er voorrang moet worden gegeven aan hervormingen die gericht zijn op duurzame en inclusieve groei. Dit houdt onder meer in dat het effect en de omvang van innovatie moeten worden vergroot en dat ervoor moet worden gezorgd dat vaardigheden hoogwaardig en relevant voor de arbeidsmarkt zijn. Het bevorderen van sociale inclusie, het beschermen en stimuleren van investeringen en het verhogen van de kwaliteit van de overheidsfinanciën zijn van essentieel belang om de gevolgen van de tragere groei voor werkgelegenheid en ongelijkheid te matigen. In de voorgestelde landspecifieke aanbevelingen wordt dit jaar in het bijzonder aandacht besteed aan het bevorderen van investeringen. Alle lidstaten hebben een ontwerpaanbeveling met betrekking tot investeringen ontvangen. De Raad heeft reeds onderkend dat investeringen van cruciaal belang zijn voor de verwezenlijking van de EU-doelstelling van een koolstofarme, circulaire economie<sup>1</sup> en heeft herhaald dat prioriteit moet worden verleend aan nog meer structurele hervormingen om knelpunten voor investeringen weg te werken, het groeipotentieel aan te wakkeren, het institutionele klimaat en het bedrijfsklimaat verder te verbeteren, en te zorgen voor meer bestuurs efficiëntie en regelgevingskwaliteit<sup>2</sup>.

*Overheidsfinanciën en belastingen:* in de voorgestelde aanbevelingen wordt opgeroepen tot het heropbouwen van begrotingsbuffers in lidstaten met een hoge overheidsschuld en het opvoeren van de overheidsinvesteringen in de lidstaten die over budgettaire ruimte beschikken en waar de investeringsniveaus laag worden ingeschat. De vergrijzing leidt tot uitdagingen op het gebied van houdbaarheid en toereikendheid, waardoor hervormingen van de pensioen- en zorgstelsels nodig zijn, zoals in de landspecifieke aanbevelingen voor een aantal lidstaten wordt voorgesteld.

---

<sup>1</sup> Europees Semester 2019 - Jaarlijkse groeianalyse: macro-economische en begrotingsrichtsnoeren voor de lidstaten - Conclusies van de Raad (Ecofin).

<sup>2</sup> Conclusies van de Raad (Ecofin) over de diepgaande evaluaties en de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2018.

*Arbeidsmarkt, onderwijs en sociaal beleid:* Hoewel de situatie op de arbeidsmarkt verbetert, zijn er nog steeds aanzienlijke verschillen tussen landen, regio's en bevolkingsgroepen, waarbij sommige lidstaten kampen met een tekort aan arbeidskrachten en andere juist nog steeds met hoge werkloosheid. De loongroei trekt in uiteenlopende tempo's aan, terwijl de ontwikkeling van de reële lonen in de eurozone in haar geheel bescheiden blijft. In de voorgestelde landspecifieke aanbevelingen wordt gepleit voor gerichte investeringen met het oog op een doeltreffender actief arbeidsmarktbeleid. Daarnaast wordt een aantal lidstaten aanbevolen om oplossingen te vinden voor het hoge percentage werknemers met tijdelijke contracten of atypische arbeidsregelingen, onder meer door de overgang naar banen met een vast contract te bevorderen. Er is nog steeds sprake van genderongelijkheid, vaak als gevolg van een gebrek aan betaalbare kinderopvang en langdurige zorg, zoals wordt benadrukt in een aantal aanbevelingen.

Investeren in menselijk kapitaal is essentieel om de productiviteit en de groei te stimuleren. De voorgestelde landspecifieke aanbevelingen bepleiten versterking van de onderwijs- en opleidingsstelsels in veel lidstaten, onder meer door hen beter af te stemmen op de arbeidsmarkt, door volwasseneneducatie te bevorderen en door de capaciteit van beroepsonderwijs en -opleiding te vergroten. Extra inspanningen zijn nodig om de kwaliteit en inclusiviteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels te verbeteren.

De armoede daalt, maar blijft hoog in sommige lidstaten, met inbegrip van armoede onder werkenden. Daarnaast worden sommige kwetsbare groepen, zoals kinderen, personen met een handicap en personen met een migratieachtergrond, geconfronteerd met hardnekkige problemen. In vele landspecifieke aanbevelingen wordt voorgesteld om de dekking, de toereikendheid of de doeltreffendheid van de stelsels voor sociale bescherming, met inbegrip van minimumloonregelingen, te verbeteren en de toegang tot maatschappelijke dienstverlening van hoge kwaliteit te bevorderen. Aanbevelingen om de toereikendheid en de houdbaarheid van de pensioenstelsels te verbeteren en de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van duurzame gezondheidszorg voor iedereen te waarborgen, vormen een belangrijk onderdeel van de landspecifieke aanbevelingen van 2019.

*Investerings, beleid inzake concurrentievermogen en verbetering van het ondernemingsklimaat met het oog op een hogere productiviteit:* De voorgestelde LSA's leggen nog meer het accent op investeringen, met name om de aandacht te vestigen op investeringsprioriteiten met een hoog macro-economisch rendement, en houden rekening met regionale en territoriale dispariteiten. Ook wordt erin gewezen op knelpunten in de regelgeving en van structurele aard die in de weg staan aan zowel overheids- als particuliere investeringen en het inclusieve langetermijngroei-potentieel. De Commissie promoot ook de mogelijkheid EU-fondsen te benutten om bij te dragen aan oplossingen voor de investeringstekorten die in de voorgestelde landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Aangezien er een nauwere beleidskoppeling tussen het Europees Semester en de EU-financiering voor 2021-2027 is voorgesteld, is de programmering van de volgende cohesiefondsen van cruciaal belang. De dialoog met de nationale overheden is net begonnen en de Commissie beklemtoont dat de voorgestelde landspecifieke aanbevelingen een analytisch kader bieden waarop de programmering van de EU-fondsen kan steunen.

Verdere door de Commissie bepaalde prioriteiten voor structurele hervormingen zijn onder meer het verhogen van de financiële stabiliteit en het terugdringen van niet-renderende leningen, het aanpakken van knelpunten in het woningaanbod, het aanpakken van sectorspecifieke regelgeving en het verlagen van de administratieve lasten.

De Raad heeft de lidstaten opgeroepen om gebruik te maken van het relatief gunstige economische klimaat om door te zetten met de structurele hervormingen met het oog op duurzame en evenwichtige groei, oplossingen te vinden voor macro-economische onevenwichtigheden, en werk te maken van duurzame economische en sociale convergentie.

## **Hoofdstuk 2: Kernboodschappen over werkgelegenheid en sociaal beleid – lessen uit het multilateraal toezicht op de beleidshervormingen van de lidstaten**

Nu de werkgelegenheid historische hoogte heeft bereikt en op dit moment nog altijd - zij het minder snel - groeit, is het des te belangrijker dat banen van goede kwaliteit zijn, fatsoenlijk worden betaald en gebaseerd zijn op zekere en aanpasbare contracten. Dit is van wezenlijk belang om te zorgen dat de voordelen van economische groei breder gedeeld worden: niemand mag aan zijn lot worden overgelaten. Zorg voor de meest behoeftige groepen en voor hen die lager dan gemiddeld presteren, met de focus op doorlopende investeringen in onderwijs en vakkennis, kan leiden tot een groeiende arbeidsparticipatie en meer betrokkenheid bij de samenleving en mensen een kans bieden zich aan te passen aan een veranderende wereld, terwijl het concurrentievermogen van onze economieën ondersteund wordt.

Hoewel armoede en sociale uitsluiting over het geheel genomen een duidelijke neerwaartse trend vertonen, blijven zij in veel lidstaten, regio's en groepen hardnekkig en worden zij doorgaans generaties lang doorgegeven. Arbeidsmarkten en samenlevingen ontwikkelen zich snel, met nieuwe kansen en nieuwe uitdagingen tot gevolg die voortkomen uit de mondialisering, de digitale revolutie, veranderende werkpatronen en ontwikkelingen op het gebied van milieu, maatschappij en demografie. De lidstaten staan vaak in meer of mindere mate voor dezelfde uitdagingen, zoals ongelijkheid, langdurige werkloosheid, jeugdwerkloosheid en het zorgen voor solidariteit tussen de generaties.

Sociale bescherming en inclusie moeten in dit verband net als duurzaamheid de leidende beginselen blijven bij het ontwerpen van beleid op alle relevante gebieden. Sociale bescherming en sociale diensten moeten voor iedereen toegankelijk zijn, maar met behoud van de prikkels om te werken voor iedereen die daartoe in staat is. Toereikende en houdbare pensioenstelsels, inclusief en hoogstaand onderwijs en investeringen in kinderopvang, en gezondheidszorg en langdurige zorg die toegang tot tijdige, hoogwaardige en betaalbare zorg garanderen zijn noodzakelijk om te zorgen voor het welzijn van alle Europeanen en het hoofd te bieden aan de demografische druk.

Multilateraal toezicht, dat bestaat uit collegiale toetsing in de raadgevende comités van de Raad Epsco van de stand van zaken van de uitvoering van de hervormingen in de lidstaten, is een van de kerntaken van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming in het kader van het Europees Semester. Dit toezicht speelt een belangrijke rol binnen het kader van het Europees Semester omdat het ervoor zorgt dat de in de Raad bereikte kennisbasis en politieke consensus over met elkaar verband houdende uitdagingen worden gebruikt bij de beoordeling en ondersteuning van de hervormingen in de lidstaten.

In het kader van de cyclus 2018-2019 van het multilaterale toezicht zijn de comités tot de conclusie gekomen dat de lidstaten hun hervormingsinspanningen voortzetten, maar dat de vooruitgang met betrekking tot de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen van 2018 verschilt per lidstaat en per beleidsterrein. Met het oog op de huidige economische vooruitzichten benadrukken de comités dat er dringend behoefte is aan vernieuwing en versnelling van de hervormingsinspanningen van de lidstaten ten behoeve van opwaartse sociale convergentie en meer economische veerkracht. Wederzijds leren, dat de uitwisseling van beste praktijken tussen de lidstaten bevordert, moet ten volle worden aangemoedigd.

De Europese pijler van sociale rechten moet hierbij dienst doen als kompas voor de bredere inspanningen binnen het Europees Semester om een inclusiever en duurzamer groeimodel tot stand te brengen door het concurrentievermogen van Europa te verbeteren en te zorgen dat het een betere plek wordt om te investeren, banen te scheppen en sociale cohesie te bevorderen, met inachtneming van de nationale bevoegdheden. Economische en sociale vooruitgang zijn met elkaar verweven. De holistische benadering die het Europees Semester volgt moet daarom de leidraad blijven voor de inspanningen om de hervormingen van de lidstaten en de samenstelling en kwaliteit van hun bredere beleidsmix te beoordelen en te ondersteunen.

### **Hoofdstuk 3: Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstellingen**

De Europa 2020-strategie, die bijna 10 jaar geleden is gelanceerd, legt de nadruk op slimme, duurzame en inclusieve groei als middel om de economie van de EU te versterken, banen te scheppen en de sociale cohesie te bevorderen, en om zich voor te bereiden op de uitdagingen van de komende tien jaar. De kerndoelen van de strategie hebben betrekking op vijf gebieden: werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling, klimaatverandering en energie, onderwijs en armoede en sociale uitsluiting. Als gevolg van de veranderende economische omstandigheden in de afgelopen tien jaar, is de Europa 2020-strategie geen onverdeeld succes geworden wat betreft het bereiken van deze kerndoelen.

Sinds 2008 is aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van *klimaatverandering en energie*, maar die volstaat allerminst: de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met 20 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990 is bereikt, met een ambitieuzer streefcijfer voor de toekomst. De kloof ten opzichte van het aandeel van hernieuwbare energie van 20 % neemt gestaag af en zal, als de huidige trend zich voortzet, tegen 2020 worden gedicht. Het aandeel hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik van energie bedroeg 17,0 % in 2017<sup>3</sup>, wat neerkomt op een gemiddelde jaarlijkse stijging van 5,5 % sinds 2008. Ook ziet het er naar uit dat de doelstelling van een verhoging van de energie-efficiëntie met 20 %, in 2020 wordt bereikt als de huidige trends doorzetten.

---

<sup>3</sup> De meest recente cijfers die in Eurostat beschikbaar zijn, dateren van 2017.

Ook op het gebied van *onderwijs* zijn er positieve ontwikkelingen te zien. Volgens de meest recente gegevens is het streefcijfer van 40 % van de bevolking tussen de 30 en 34 jaar dat tertiair onderwijs heeft gevolgd in 2018 overschreden<sup>4</sup>, al halen sommige lidstaten nog steeds hun nationale streefcijfers niet. Het aandeel voortijdige verlaters van onderwijs en opleiding tussen de 18 en 24 jaar is sinds 2010 gestaag gedaald en bedraagt slechts ongeveer een half procentpunt boven het streefcijfer van 10 %<sup>5</sup>. De positieve trend lijkt de afgelopen paar jaar echter wel te zijn afgevlakt en er zullen extra beleidsinspanningen nodig zijn om het streefcijfer te halen.

Dankzij de toenemende arbeidsmarktparticipatie en het banenrijke herstel van de afgelopen jaren ligt de nagestreefde *arbeidsparticipatie* van 75 % binnen handbereik, indien de positieve trend sinds de tweede helft van 2013 doorzet<sup>6</sup>. Een aantal lidstaten heeft het streefcijfer al daadwerkelijk overschreden. Deze toename is met name te danken aan oudere werknemers en vrouwen. Deze positieve ontwikkelingen verhullen de nog steeds lage werkgelegenheidscijfers in sommige lidstaten en onder sommige bevolkingsgroepen, die de noodzaak benadrukken om hervormingen, gericht op het beter functioneren van de arbeidsmarkten, te versnellen.

Tegen de achtergrond van betere economische prestaties en groeiende werkgelegenheid is er in de sociale situatie duidelijk vooruitgang geboekt. Dit neemt niet weg dat er uitdagingen blijven bestaan wat betreft de doelstelling om 20 miljoen mensen uit het risico op **armoede en sociale uitsluiting** te halen. Het aantal mensen dat dit risico loopt steeg in de beginjaren van de strategie, vooral in de crisisperiode, maar nam na 2012 langzaam af. Vanaf 2016 - toen in één jaar tijd meer dan 5 miljoen mensen uit de armoede raakten - werd een meer substantiële vooruitgang zichtbaar. Eind 2017 bedroeg het aantal mensen met een armoederisico echter slechts 4,2 miljoen minder dan in 2008. Het uiteindelijke resultaat op dit gebied is, net als de verwezenlijking van de arbeidsparticipatiedoelstelling, gevoelig voor de algemene economische vooruitzichten.

Op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, ten slotte, investeert Europa nog altijd te weinig. De vooruitgang op het gebied van de *investeringsdoelstelling voor O&O* is gemiddeld genomen positief, maar gaat veel langzamer dan gehoopt. De meest recente cijfers geven aan dat het percentage O&O-investeringen iets boven 2 % van het bbp ligt. De kloof met de nagestreefde 3 % is dus nog aanzienlijk en zal niet voor 2020 gedicht zijn.

---

<sup>4</sup> In 2018 bereikte de doelgroep van 30-34 jaar met tertiair onderwijs 40,7 %.

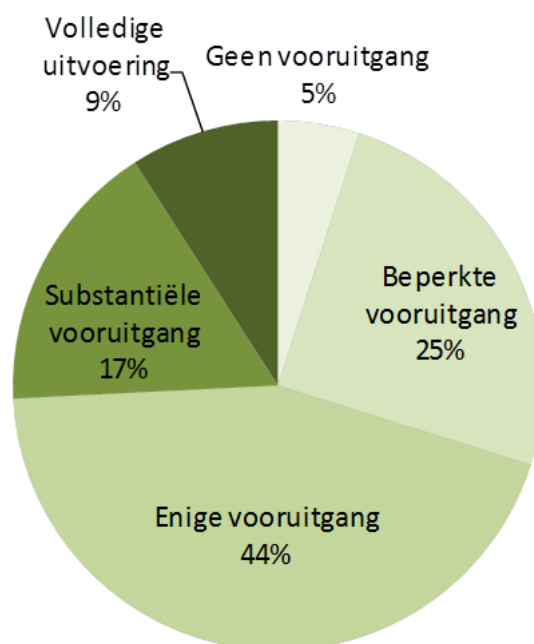
<sup>5</sup> Het aandeel vroegtijdige schoolverlaters tussen de 18 en 24 jaar in onderwijs en opleiding bedroeg in 2018 10,6 %.

<sup>6</sup> De arbeidsparticipatie (20-64) steeg in 2018 tot 73,2 %. De werkgelegenheidsgroei zal naar verwachting afzakken als gevolg van de verslechterende economische vooruitzichten.



## Bijlage: Grafieken uitvoering landspecifieke aanbevelingen<sup>7</sup> en de prestaties van Europa 2020<sup>8</sup>

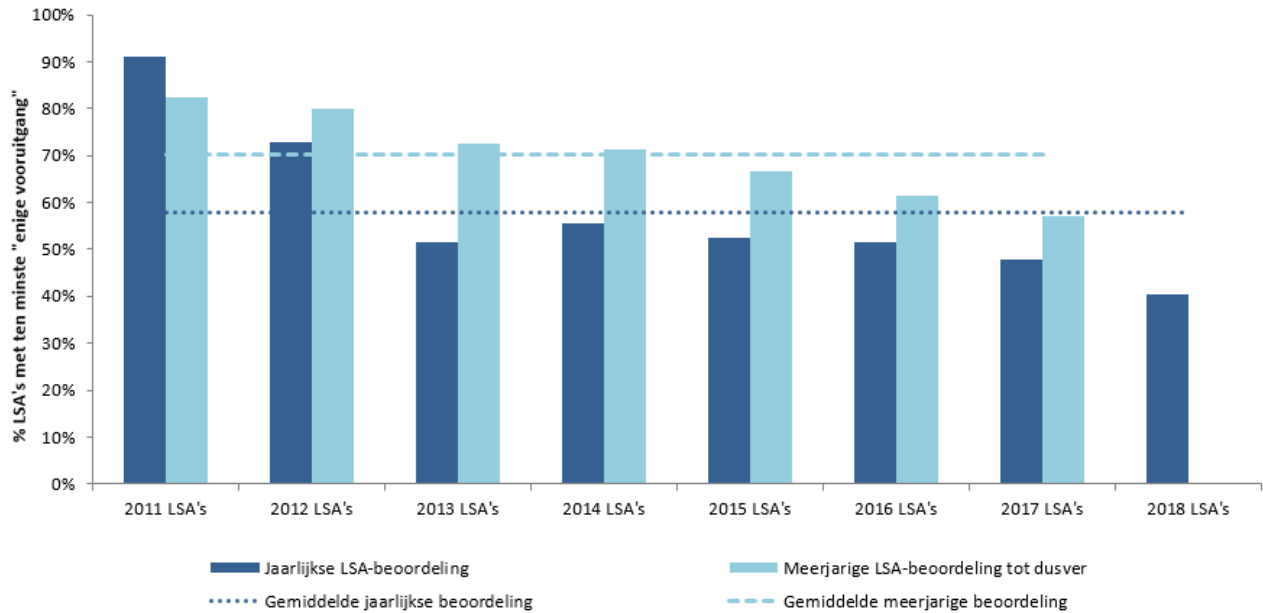
Figuur 1: Beoordeling door de Europese Commissie van het uitvoeringsniveau van de LSA's van 2011-2018



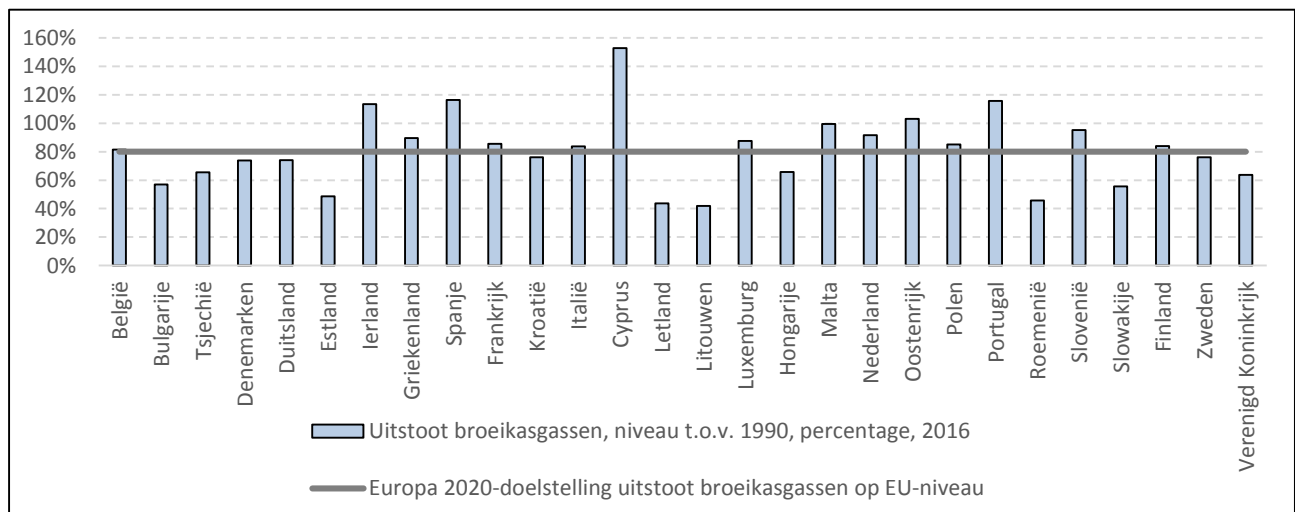
<sup>7</sup> Bron: Europese Commissie COM(2019) 500 final 2019. Overkoepelende mededeling – Landspecifieke aanbevelingen Europees Semester 2019.

<sup>8</sup> Bron: Indicatoren van Eurostat ter ondersteuning van de Europa 2020-strategie (2019)

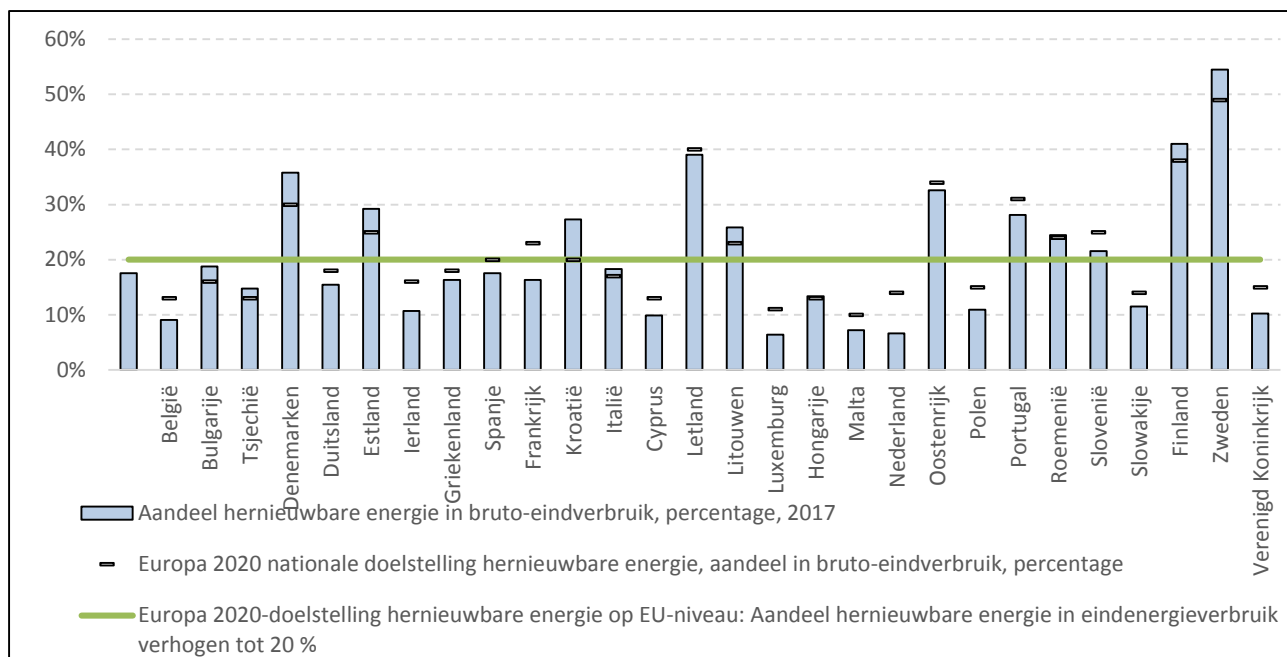
Figuur 2: Beoordeling door de Europese Commissie van de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen: jaarlijkse beoordeling in elk achtereenvolgend jaar sinds 2011 versus uitvoering tot op heden.



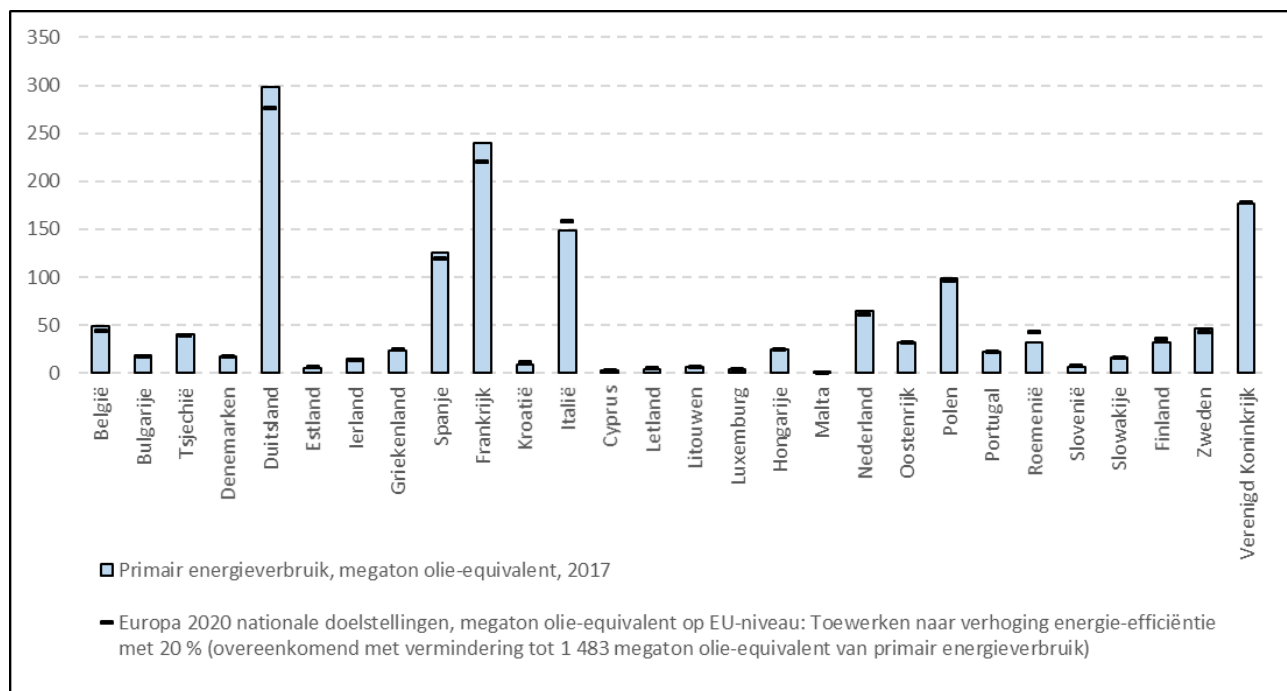
Figuur 3. Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - uitstoot broeikasgassen



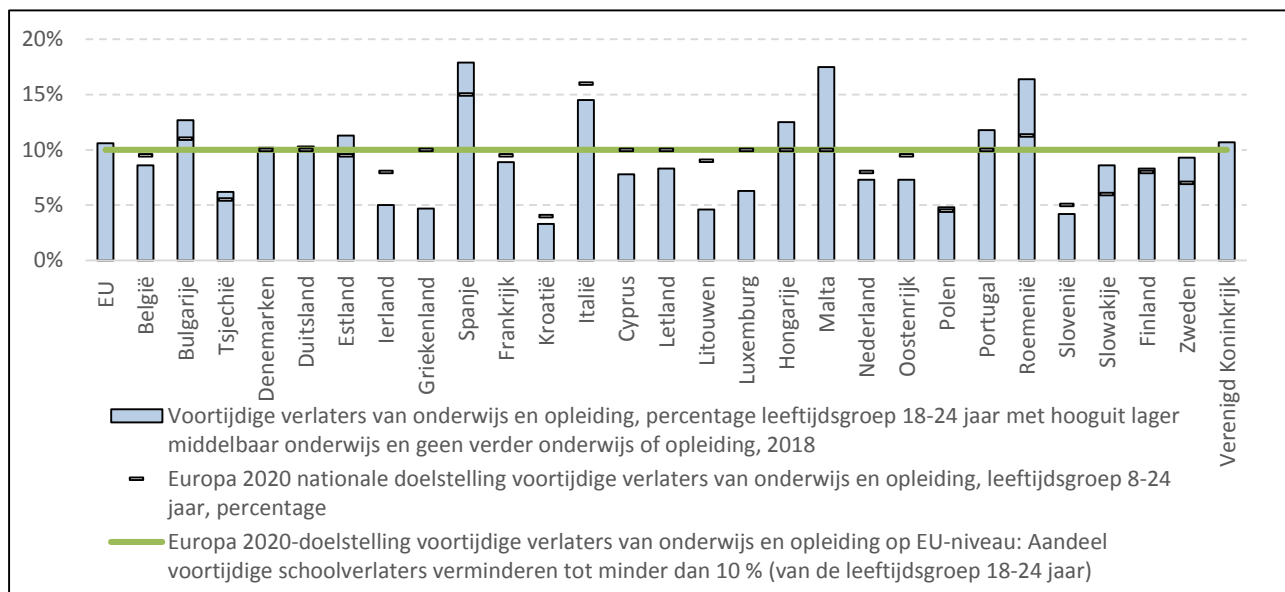
Figuur 4. Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - hernieuwbare energie



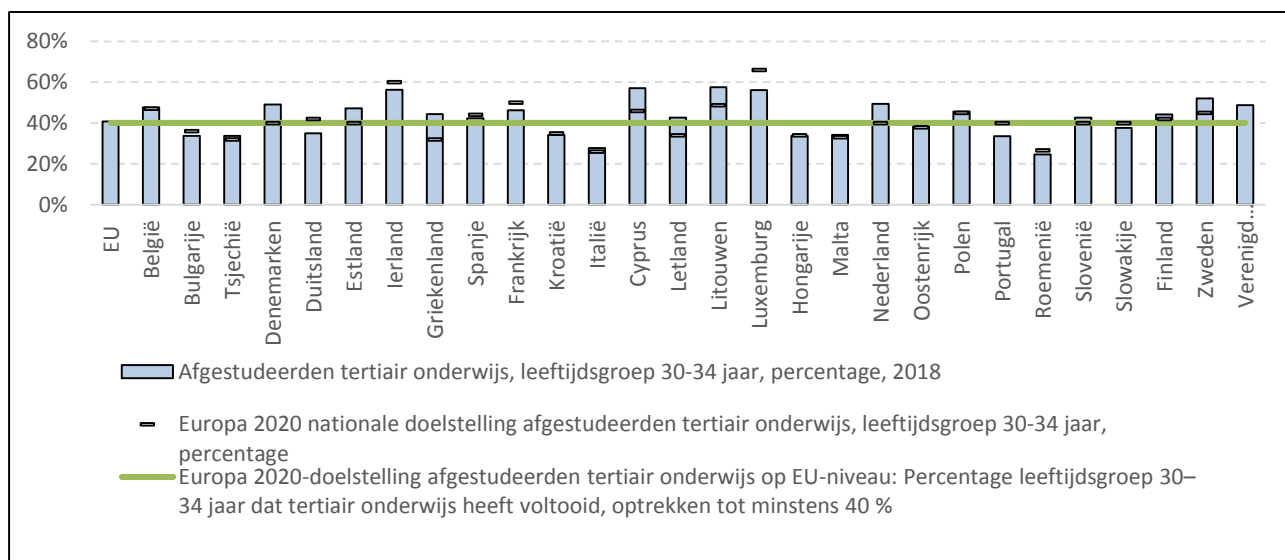
Figuur 5. Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - energie-efficiëntie



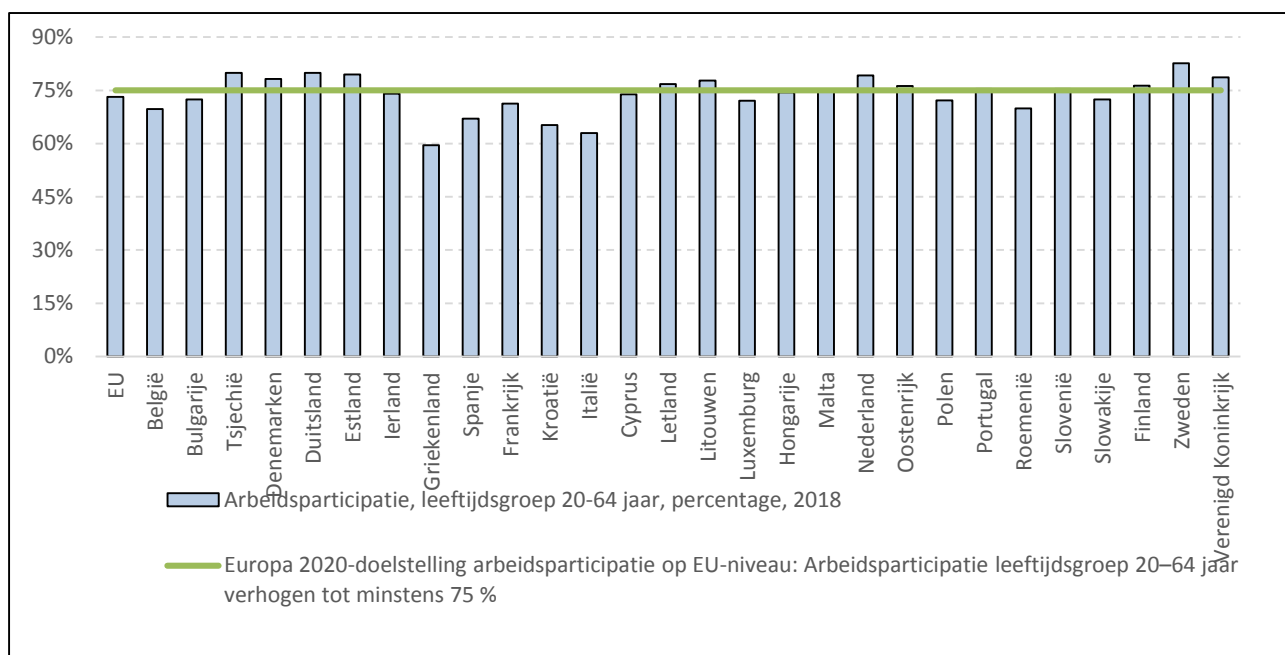
Figuur 6. Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - het aantal vroegtijdige schoolverlaters verminderen



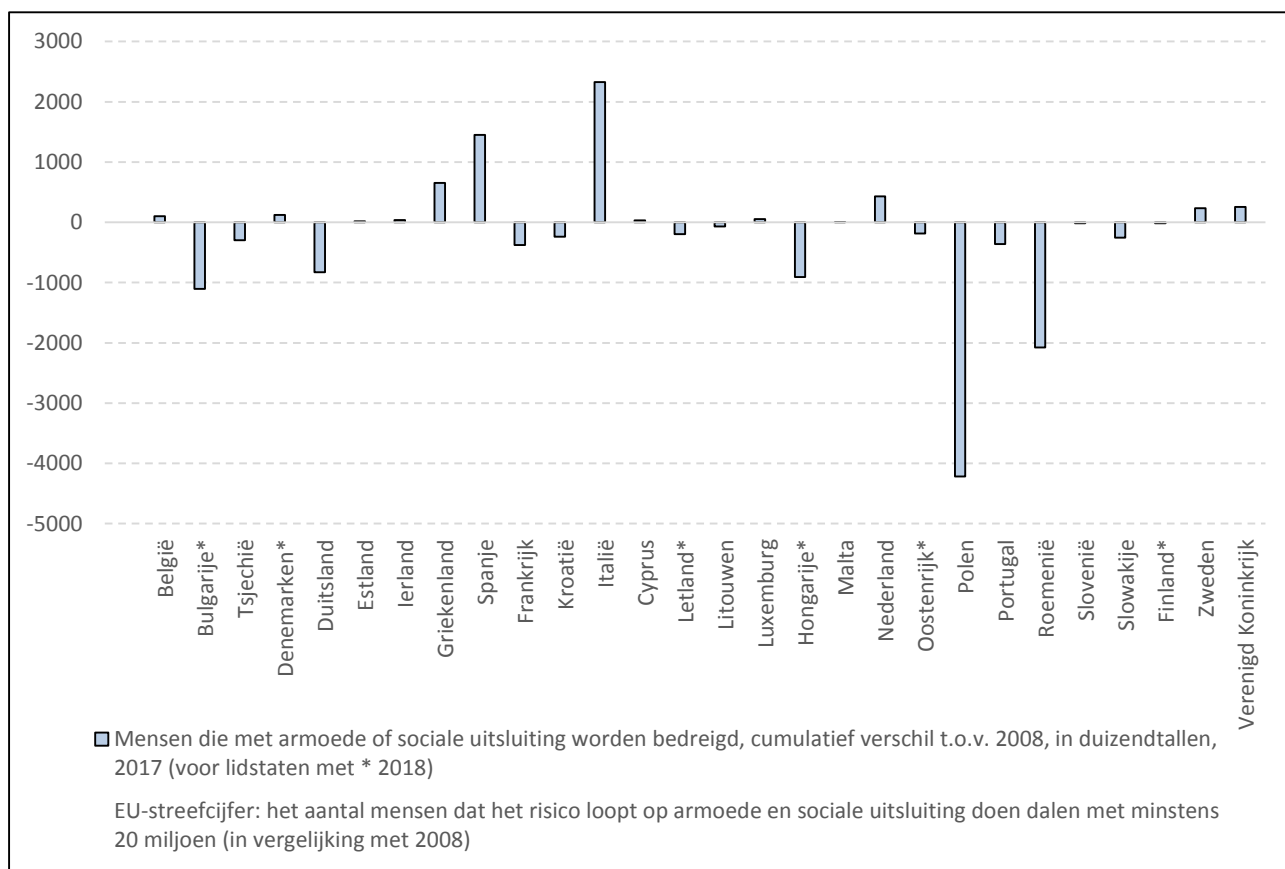
Figuur 7. Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - afgestudeerden tertiair onderwijs



Figuur 8. Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - arbeidsparticipatie



Figuur 9. Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - armoede en sociale uitsluiting



Figuur 10: Vooruitgang in de richting van de Europa 2020-doelstelling - bruto binnenlandse uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling

