



Brussel, 7 juni 2023
(OR. en)

9955/23

SOC 410
EMPL 287
ECOFIN 542
EDUC 239

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Beoordeling van de landspecifieke aanbevelingen 2023 en de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2022: advies van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming - Bekrachtiging

Voor de delegaties gaat hierbij het in hoofde genoemde advies met het oog op de bekrachtiging ervan door de Raad (Epsco) op 12 juni 2023.

Horizontaal advies
van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
over de cyclus 2023 van het Europees Semester

Preamble

Gebaseerd op de bepalingen van de titels IX en X van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); het mandaat van de comités uit hoofde van de artikelen 148, 150 en 160; en de besluiten van de Raad tot instelling van de comités, hebben het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) de vooruitgang onderzocht die de lidstaten tussen 2019 en 2022¹ hebben geboekt bij de uitvoering van de betreffende landspecifieke aanbevelingen (LSA's) van de Raad van de EU op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden, sociale bescherming en sociale inclusie.

Tijdens de hele cyclus van het Europees Semester hebben de comités, naar aanleiding van de respectieve voorstellen van de Europese Commissie en overeenkomstig artikel 148 VWEU, in 2023 ook bijgedragen aan de afronding van de nieuwe *aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone*, het *gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid* en de *landspecifieke aanbevelingen*. Voorts zijn conclusies van de Raad opgesteld naar aanleiding van de jaarlijkse duurzame-groeianalyse 2023 en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023.

¹ De comités hebben in 2023 twee verschillende benaderingswijzen gehanteerd om hun respectieve multilaterale toezichtactiviteiten te verrichten. Het SPC heeft ervoor gekozen de vorderingen met de meest recente LSA's van 2022 te evalueren, terwijl het EMCO daarnaast heeft besloten ook de vooruitgang met een aantal eerdere, nog steeds relevant geachte, LSA's te blijven beoordelen en deze aan te vullen met extra uitdagingen die zijn monitoring-instrumenten (zoals de werkgelegenheidsprestatie-monitor en het sociaal scorebord) aan het licht hebben gebracht.

In 2023 hebben het EMCO en het SPC ook besproken hoe de sociale dimensie van het Europees Semester kan worden versterkt, in overeenstemming met de opeenvolgende mandaten die zij van het Franse, het Tsjechische en het Zweedse voorzitterschap kregen naar aanleiding van het voorstel van België en Spanje om een "*procedure voor sociale onevenwichtigheden*" in te voeren. Na de oprichting van een specifieke gezamenlijke werkgroep om de in hun advies van mei 2022² vermelde problemen verder onder de loep te nemen, hebben de comités een reeks *kernboodschappen* geformuleerd waarin zij een samenvatting geven van de bevindingen van een technisch verslag over de eventuele integratie van een *kader voor sociale convergentie* in het Europees Semester³.

Deel 1 van dit advies bevat de algemene standpunten van de comités over de governanceaspecten van het Europees Semester. **Deel 2** bevat beschouwingen over de LSA-voorstellen voor 2023 die door de Europese Commissie zijn aangenomen en op 25 mei 2023 aan het EMCO en het SPC zijn voorgelegd. **Deel 3** bevat het resultaat van het onderzoek naar de vorderingen van de lidstaten bij de uitvoering van de relevante LSA's voor 2019-2022 en naar de daarbij horende uitdagingen, in de vorm van thematische boodschappen die voortvloeien uit de bij het multilaterale toezicht door de comités verrichte evaluaties. De landspecifieke conclusies zijn als **bijlagen** bijgevoegd.

² [Raadsdoc. 9222/22](#).

³ [Raadsdoc. 9481/23](#), op basis van het [technisch verslag van een gezamenlijke werkgroep](#).

Deel 1

Governanceaspecten van het Europees Semester

Gedurende de hele cyclus 2023 van het Europees Semester waren het EMCO en het SPC, met name in het kader van de door de Commissie opgestelde beleidsrichtsnoeren, ingenomen met de **blijvende reflectie over de vier dimensies van "concurrerende duurzaamheid"**, de nadruk op de **uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten**, en de **integratie van de kerndoelen van de EU en de nationale streefcijfers voor 2030 op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding**⁴. Zoals vastgesteld in de strategische agenda 2019-2024⁵ moet de uitvoering van de pijler een hoofdprioriteit zijn voor de EU en voor de lidstaten, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden en het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. In deze context moet het Europees Semester — als EU-kader voor de coördinatie van en het toezicht op het economisch, budgettair, werkgelegenheids- en sociaal beleid, overeenkomstig het Verdrag — een **centrale rol blijven spelen bij het ondersteunen van de uitvoering van de pijler in de lidstaten**.

⁴ Ten minste 78 % van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar moet een baan hebben; ten minste 60 % van alle volwassenen (tussen 25 en 64 jaar) moet jaarlijks aan een opleiding deelnemen; het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, moet in vergelijking met 2019 met ten minste 15 miljoen worden verminderd.

⁵ Tijdens de bijeenkomst van 20 juni 2019 in Brussel werd de Europese Raad het eens over de strategische agenda voor de EU voor de komende vijf jaar. "Een nieuwe strategische agenda 2019-2024" bevat de kernprioriteiten voor het werk van de Europese Raad en biedt richtsnoeren voor de werkprogramma's van andere EU-instellingen.

De uitvoering van de **herstel- en veerkrachtplannen** blijft deel uitmaken van het Europees Semester, ook wat betreft de uitrol van het **REPowerEU-plan**, dat Europa snel minder afhankelijk moet maken van fossiele brandstoffen en de groene transitie moet versnellen⁶. Gezien het effect van de herstel- en veerkrachtplannen op het opstellen van de beleidsrichtsnoeren in het kader van het Semester, herhalen het EMCO en het SPC dat de **Raad Epsco moet worden betrokken bij alle aangelegenheden die verband houden met uitdagingen en prioriteiten op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociaal beleid**, om te zorgen voor politieke sturing, beleidscoherentie, eigen inbreng en consistentie bij de uitvoering op nationaal niveau van hervormingen en investeringen op deze beleidsterreinen.

Het EMCO en het SPC waren **ingenomen met de terugkeer naar een normalere cyclus in 2022** na de tijdelijke aanpassingen van het Semester in 2021, en roepen nu in overeenstemming met het bovenstaande op tot **nauwere coördinatie van het economisch, budgettair, werkgelegenheids- en sociaal beleid**⁷, 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** — ook in het licht van de lopende evaluatie van de economische governance —, 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**.

⁶ In mei 2022 heeft de Commissie gerichte wijzigingen van de verordening herstel- en veerkrachtfaciliteit voorgesteld om specifieke REPowerEU-hoofdstukken over te nemen in de bestaande herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten. Naar aanleiding van het politieke akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022, werd de mogelijkheid om nieuwe REPowerEU-hoofdstukken toe te voegen formeel vastgelegd in Verordening (EU) 2023/435 van 27 februari 2023.

⁷ Overeenkomstig de respectieve bevoegdheden krachtens het Verdrag en het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Na het gelijktijdig met de Semestercyclus van 2023 gevoerde onderzoek naar de eventuele integratie van een kader voor sociale convergentie en na nota te hebben genomen van de wetgevingsvoorstellen die de Commissie op 26 april 2023 heeft gedaan om het EU-kader voor economische governance te hervormen⁸, **willen het EMCO en het SPC de toekomst van het Europees Semester samen met de Ecofin-instanties op technisch en politiek niveau bekijken⁹**, onder meer de manier waarop de voorstellen voor een hervormd EU-kader voor economische governance rekening zullen houden met de noodzaak om structurele hervormingen door te voeren op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale zaken teneinde de Europese pijler van sociale rechten uit te voeren.

De comités waarderen de **mogelijkheid om bij te dragen aan het lopende beraad over de toekomst van het cohesiebeleid in de aanloop naar de volgende programmeringscyclus¹⁰**, aangezien het sterk verweven is met het Europees Semester en er aanvullende financiering beschikbaar is via de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Ter schraging van de ambities van de Europese pijler van sociale rechten en om actief bij te dragen aan de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU en de nationale streefcijfers voor 2030, zijn het EMCO en het SPC van mening dat het belangrijk is **nader in te gaan op de doeltreffendheid van het cohesiebeleid** en op de afstemming ervan op de in het kader van het Semester gedane LSA's, en **de lessen die zijn getrokken uit de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in oenschouw te nemen en mee te nemen in het toekomstige ontwerp van andere EU-fondsen.**

⁸ Online beschikbaar en opgesteld op basis van de conclusies van de Raad over de "Leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance" die de Raad Ecofin op 14 maart 2023 heeft goedgekeurd.

⁹ In deze context hebben meerdere EPC-leden tijdens de vergadering van het EPC van 16 mei 2023 ertoe opgeroepen de samenwerking tussen het Epsco-comité en het Ecofin-comité te intensiveren.

¹⁰ In januari 2023 heeft een groep op hoog niveau over de toekomst van het cohesiebeleid (groep deskundigen op hoog niveau over de toekomst van het EU-cohesiebeleid, "GHN"⁴) haar werkzaamheden aangevat. De groep bestaat uit 18 vertegenwoordigers van de academische wereld, nationale, regionale en lokale autoriteiten, sociale partners en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld die op persoonlijke titel zijn aangesteld. Begin 2024 moet de GHN een verslag opstellen. Medio 2025 zal de Commissie naar verwachting de voorstellen voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) aannemen. In deze context hebben het EMCO en het SPC op 11 mei 2023 een eerste keer van gedachten gewisseld.

Ook hebben zij **uitvoerige besprekingen gevoerd met de Europese sociale partners en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld**, onder meer over het voorjaarspakket, hetgeen heeft geresulteerd in een constructieve en inhoudelijke dialoog, waarmee rekening is gehouden bij het opstellen van dit advies. De comités zijn van oordeel dat de **tijdige en zinvolle betrokkenheid van de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden bij alle fasen van de cyclus van het Europees Semester en van de beleidscyclus een belangrijke factor** is voor het welslagen van de coördinatie en uitvoering van het economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid.

Deel 2

Beoordeling van de Commissievoorstellen voor de landspecifieke aanbevelingen voor 2023

De bekendmaking van de op 24 mei 2023 door de Commissie aangenomen voorstellen voor de LSA's voor 2023, **bevestigde in grote lijnen de in 2022 door de Commissie vastgestelde aanpak met betrekking tot de beleidsrichtsnoeren voor de lidstaten**. De comités nemen er nota van dat het **aantal LSA's op de gebieden die onder de bevoegdheid van de Raad Epsco vallen beperkter is dan in de Semestercycli voorafgaand aan de invoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit**, in overeenstemming met een "gestroomlijnde" aanpak waarbij rekening wordt gehouden met het integrale karakter van de herstel- en veerkrachtplannen.

Het EMCO en het SPC nemen er tevens nota van dat er een **relatief hoger aantal "horizontale" LSA's is voorgesteld voor alle lidstaten** – met name inzake gerichte begrotingsmaatregelen ter bescherming van kwetsbare huishoudens tegen de hoge inflatie en de torenhoge energieprijzen, de verwerving van groene vaardigheden, en de uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtplannen, waaronder de afronding van nieuwe REPowerEU- hoofdstukken. Hoewel de inspanningen voor een gestroomlijnd Semester worden gewaardeerd, moet het **landspecifieke karakter van de LSA's behouden blijven, zeker gezien het beperktere aantal LSA's dat is voorgesteld op het gebied van werkgelegenheid en sociale kwesties**. De comités herhalen hoe belangrijk het is de uitvoering van de hervormingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen te monitoren als deel van hun jaarlijkse toezicht- en evaluatieactiviteiten.

Tijdens de bespreking van de voorstellen voor de LSA's voor 2023 **konden dankzij de interactie met het Comité voor de economische politiek (EPC) en het Economisch en Financieel Comité (plaatsvervangers) (EFC (plaatsvervangers)) meerdere transversale beleidskwesties doeltreffend worden onderzocht**. In overeenstemming met de gangbare praktijk vond de bespreking van de LSA's op het gebied van onderwijs, opleiding en vaardigheden plaats in het EMCO, met deelname van afgevaardigden van het Onderwijscomité (EDUC). De LSA's op het gebied van gezondheid werden in het SPC besproken, met deelname van nationale deskundigen. **Het EMCO en het SPC onderstrepen dat de telkens krappe termijn om de LSA's in de comités te bespreken en af te ronden hen belet zinvolle multilaterale besprekingen te voeren en dat grondig moet worden nagedacht over de kalender voor toekomstige Semestercycli**.

Deel 3

Voornaamste bevindingen van de bij het multilaterale toezicht verrichte evaluaties door het EMCO en het SPC van de uitvoering van de betreffende eerdere landspecifieke aanbevelingen

Multilateraal toezicht is een van de kerntaken van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming in het kader van het Europees Semester¹¹. Het omvat onder meer¹² een diepgaande beoordeling van de hervormingen en investeringen naar aanleiding van de landspecifieke aanbevelingen die de Raad in eerdere Semestercycli heeft gedaan. Het multilaterale toezicht dat het EMCO en het SPC uitoefenen, speelt zo een essentiële rol bij het ondersteunen van de hervormingsinspanningen van de lidstaten door de uitwisseling van beleidskennis en goede beleidspraktijken en bij het bevorderen van een gemeenschappelijk inzicht in de landspecifieke uitdagingen teneinde de Raad op de hoogte te houden.

¹¹ Voor het EMCO is de uitoefening gebaseerd op de artikelen 148 en 150 VWEU, en voor het SPC op artikel 160 VWEU. In [Verordening \(EU\) nr. 1175/2011](#) (tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97) worden het EMCO en het SPC aangewezen als comités die bij het proces van het Europees Semester moeten worden betrokken, met inachtneming van hun respectieve bevoegdheden. In de twee besluiten van de Raad tot instelling van de comités ([2015/772](#), tot intrekking van 2000/98 voor het EMCO, en [2015/773](#), tot intrekking van 2004/689 voor het SPC) wordt hen ook een mandaat verleend om binnen hun respectieve bevoegdheidsgebied bij te dragen tot alle aspecten van het Europees Semester.

¹² Het multilaterale toezicht door het EMCO omvat drie hoofdlijnen: i) de "LSA-evaluaties", op basis van eerdere LSA's en, in bepaalde jaren, bevindingen die de monitoringinstrumenten van het comité aan het licht hebben gebracht; ii) de "thematische evaluaties", op basis van de door de Raad Epsco voor alle lidstaten vastgestelde aanbevelingen van de Raad; en iii) de "evaluatie van de sociale dialoog", op basis van de bepalingen van werkgelegenheidsrichtsnoer 7. In het SPC wordt, naast de "LSA-evaluaties", vaak de uitvoering van Raadsaanbevelingen besproken op basis van ad-hocregelingen (bv. bespreking van nationale plannen).

Na de terugkeer naar een normaal maar meer gestroomlijnd Semester in 2022, **heeft het SPC in 2023 teruggegrepen naar de traditionele aanpak om alleen de laatste reeks LSA's¹³ te beoordelen** (namelijk die van 2022), terwijl het **EMCO ervoor heeft gekozen de nieuwe LSA's voor 2022 aan te vullen met een aantal extra uitdagingen** die zijn monitoringinstrumenten aan het licht hebben gebracht, samen met de vorderingen met de uitvoering van LSA's voor 2019 en 2020. Een aantal LSA's voor 2022 die als van gemeenschappelijk belang worden aangemerkt, werden ook gezamenlijk door het SPC en het EMCO geëvalueerd overeenkomstig de in 2020 vastgestelde succesvolle praktijk. Tegelijkertijd kwam de **thematische dimensie ook in 2023 nog steeds uitdrukkelijk aan bod in de vorm van diepgaande besprekingen** over elk beleidsterrein waarvoor de comités bevoegd zijn. De thematische aspecten van de besprekingen in de twee comités heeft bijgedragen tot de opstelling van horizontale conclusies, zoals die welke in dit deel worden gepresenteerd.

In de eerste helft van 2023 **hebben het EMCO en het SPC 76 landspecifieke evaluaties uitgevoerd**, waaronder 5 evaluaties op gebieden van wederzijds belang die door de twee comités gezamenlijk werden uitgevoerd. De evaluaties op het gebied van onderwijs, opleiding en vaardigheden (19 in totaal) werden uitgevoerd door het EMCO, met deelname van afgevaardigden van het Onderwijscomité (EDUC), terwijl bij de EMCO-evaluaties op het gebied van de sociale dialoog (7 in totaal) vertegenwoordigers van de sociale partners van de EU en een aantal van hun nationale afdelingen betrokken waren. De evaluaties op het gebied van volksgezondheid (5 in totaal) werden in het SPC uitgevoerd, met actieve deelname van nationale vertegenwoordigers van de ministeries van Volksgezondheid. Alle landspecifieke evaluaties waren gebaseerd op de rapportage van lidstaten over de meest recente maatregelen. De evaluaties werden gevolgd door beoordelingen van de maatregelen door andere lidstaten en de Commissie. De landspecifieke conclusies zijn onderling overeengekomen en als bijlage bij dit advies gevoegd.

¹³ In 2020 hebben de comités alleen de uitvoering van de LSA's voor 2019 beoordeeld, als gevolg van de COVID-19-pandemie grotendeels via de schriftelijke procedure. In 2021 hebben de comités besloten de uitvoering van de LSA's voor 2020 te evalueren (met bijzondere aandacht voor de COVID-19-pandemie), samen met een deel van de desbetreffende LSA's voor 2019 (met betrekking tot meer structurele doch relevante kwesties). In 2022 werd de aanpak van het jaar voordien bevestigd, maar aangepast om het aantal evaluaties te verminderen en rekening te houden met het ontbreken van LSA's in 2021: terwijl het EMCO gebruikmaakte van zijn monitoringinstrumenten om de relevantie van de LSA's voor 2020 en 2019 te beoordelen en eventuele "nieuwe uitdagingen" op te sporen waaraan eerdere aanbevelingen voorbij waren gegaan, verzocht het SPC de lidstaten "ermee in te stemmen" te worden geëvalueerd en scherpte het de evaluaties aan met meer diepgaande thematische besprekingen van de beleidsterreinen.

3.1. Hervormingen op het gebied van de sociale dialoog

Op 7 november 2022 heeft het EMCO samen met de Europese en nationale sociale partners zijn jaarlijkse evaluatie van de sociale dialoog gehouden. Aangezien de evaluatie van 2022 gericht was op het beoordelen van de kwaliteit en doeltreffendheid van de sociale dialoog in het licht van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, werd ze verrijkt met een thematische bespreking over de rol van de sociale dialoog bij het waarborgen van een eerlijke transitie naar klimaatneutraliteit en met de bespreking van een aantal nationale voorbeelden van institutionele kaders, de betrokkenheid van de sociale partners bij de beleidsvorming en de capaciteit van de sociale partners.

Tijdens de thematische bespreking werd benadrukt dat de transitie naar klimaatneutrale economieën en samenlevingen een overheids- en maatschappijbrede aanpak vereiste. Daarom is het van cruciaal belang ervoor te zorgen dat de sociale partners kunnen interageren met de actoren die het proces leiden en dat zij bij de werkzaamheden van de verschillende instanties en op alle nationale overheidsniveaus betrokken worden. In dit verband hebben sommige lidstaten toegegeven dat er meer inspanningen nodig zijn om adequate kaders voor overleg tot stand te brengen, met name tussen de sociale partners en energie- en klimaatautoriteiten, met het oog op de actualisering van de nationale energie- en klimaatplannen in 2023-2024. Tegelijkertijd werd ook benadrukt dat er, gezien de veelzijdige aard van het transitieproces en de verscheidenheid van de benodigde hervormingen, ook afzonderlijk en systematisch overleg met maatschappelijke organisaties nodig is. Ook werd de lokale dimensie van de groene transitie onderstreept en werd benadrukt dat het noodzakelijk is gemeenschappen bij het ontwerp van projecten te betrekken als die projecten mogelijk een grote impact zullen hebben op de lokale economieën.

De vertegenwoordigers van de werkgevers benadrukten met name de wisselwerking tussen de digitale en de groene transitie, alsook de belangrijke rol van de sectorale dimensie, met name met betrekking tot de bij- en omscholing van de beroepsbevolking met het oog op een groenere productie. In het kader van het nationale opleidingsbeleid werd het verbeteren van het ontwerp en de aanpasbaarheid van curricula en kwalificaties aan de veranderende vraag op de arbeidsmarkt benadrukt als een cruciaal punt voor versterkte coördinatie en benchlearning op EU-niveau. Het onlangs overeengekomen referentiekader van duurzaamheidscompetenties – GreenComp – werd ook aangemerkt als een belangrijk nieuw instrument dat in de loop van 2023 verder moet worden onderzocht als mogelijk onderdeel van de EMCO-coördinatie. Er werd gewezen op de complexiteit die inherent is aan de beoordeling van toekomstige behoeften aan vaardigheden en op het daarmee samenhangende belang om de prognose-instrumenten voor de behoeften op het gebied van vaardigheden te verbeteren. De vakbonden onderstreepten ook de rol die arbeidsmobiliteit kan spelen bij het aanpakken van de huidige en toekomstige tekorten aan vaardigheden.

Tijdens de thematische bespreking werd ook ingegaan op de gevolgen die de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne heeft voor de energieprijzen. Er werd gewezen op de rol van belastingen en sociale bescherming en op de noodzaak om de steunmaatregelen zorgvuldig af te stemmen op huishoudens en bedrijven die deze nodig hebben, waarbij sommige sociale partners en lidstaten van mening waren dat een SURE-achtig mechanisme passend zou zijn om de gevolgen van de stijgende energie- en voedselprijzen voor de Europese economie te verzachten of om op doeltreffende wijze een eerlijke groene transitie in de hand te werken. Ook werd gewezen op de mogelijkheid om op de Europese gasmarkt een tijdelijk prijsplafond in te voeren.

Er werd ook aangegeven dat het belangrijk is dat de extra middelen die overheden ontvangen via belastingen op grondstoffen en andere producten in de context van de hoge inflatie goed worden gebruikt.

De nationale sociale partners spelen een belangrijke rol bij deze besprekingen, gezien de overlapping tussen de beleidsrespons op de energiecrisis, onder meer wat betreft de financiering van de sociale bescherming, en de collectieve onderhandelingen van die sociale partners, onder meer over lonen en toegang tot opleiding.

Uit de landspecifieke evaluaties 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.

Er werd ook opgemerkt dat het, met name in tijden van crisis, zoals tijdens de crises als gevolg van de COVID-19-pandemie en de stijgende energie- en voedselprijzen, van cruciaal belang blijft om een evenwicht te vinden tussen enerzijds de noodzaak voor regeringen om snel te reageren op de opkomende behoeften van economieën en samenlevingen en anderzijds de noodzaak om de sociale partners op zinvolle wijze bij het proces te betrekken door hun voldoende tijd te geven om input te leveren. In een dergelijke context speelt capaciteitsopbouw ook een rol, aangezien sociale partners die niet over voldoende capaciteit beschikken, mogelijk extra hindernissen ondervinden om snel betrokken te raken bij geïnformeerde raadplegingen.

De dekkinggraad van collectieve onderhandelingen blijft in sommige lidstaten zorgwekkend zwak, met name in de particuliere sector, terwijl er in andere lidstaten sprake is van dalende ledenaantallen. In sommige gevallen blijft de correcte beoordeling van de representativiteit van de sociale partners een probleem. Voor de betrokken lidstaten zal het belangrijk zijn de ESF+-middelen voor de periode 2021-2027 op een doeltreffende manier te gebruiken voor de capaciteitsopbouw van de sociale partners. Daarnaast moeten sommige lidstaten, in overeenstemming met de nieuwe EU-richtlijn betreffende toereikende minimumlonen, meer inspanningen leveren om betere randvoorwaarden te scheppen en een actieplan voor collectieve onderhandelingen opstellen.

3.2. Hervormingen op het gebied van arbeidsmarktsegmentatie, belasting op arbeid en zwartwerk

Op 10 maart 2023 heeft het EMCO zijn jaarlijkse evaluatie van de belastingen op arbeid en de segmentatie van de arbeidsmarkt gehouden om de vooruitgang te beoordelen die is geboekt bij de uitvoering van de relevante landspecifieke aanbevelingen voor 2019-2022, alsook om de aanvullende uitdagingen aan te pakken die in de monitor van de werkgelegenheidsprestatie en het sociaal scorebord zijn vastgesteld¹⁴. Naast de landspecifieke evaluaties vond een thematische bespreking plaats op basis van de belangrijkste bevindingen van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023.

a. Belasting op arbeid

Door de stijgende energie- en voedselprijzen als gevolg van de Russische agressie tegen Oekraïne moesten veel lidstaten in 2022 maatregelen nemen om de gevolgen van de inflatie voor huishoudens en het inkomen van werknemers beperkt te houden. Sommige landen maakten gebruik van de beschikbare begrotingsruimte, terwijl andere de beschikbare middelen hebben verhoogd door bijvoorbeeld belasting te heffen op uitzonderlijke winsten van energiebedrijven. Sommige landen pakten het risico van een verhoging van de belasting voor lagere inkomens ("fiscal-drag") aan door de belastingschijven te herzien.

¹⁴ In overeenstemming met de operationele regelingen die voor het multilateraal toezicht van 2023 zijn overeengekomen, kregen de lidstaten, gezien de brede focus op meerdere reeksen LSA's en aanvullende uitdagingen, per evaluatie de mogelijkheid om van die evaluatie af te zien indien zij erkenden dat er in de afgelopen 12 maanden "geen vooruitgang" was geboekt. **België, Letland en Slovenië** hebben afgezien van de evaluatie. **Italië en Slowakije** hebben ervoor gekozen van de evaluatie af te zien vanwege de bredere reikwijdte van hun LSA van 2022 inzake belastingen.

Niettemin is in veel lidstaten ook vooruitgang geboekt met het vergroenen van het belastingstelsel en het dusdanig omvormen van het belastingstelsel dat duurzame groei wordt bevorderd, met een mix van stimulansen voor milieuvriendelijke activiteiten en negatieve prikkels voor het gebruik van fossiele brandstoffen. 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 verdiemers, stimuleren en het aantal gewerkte uren doen toenemen. Daarnaast blijft de belastingwig voor laagbetaalde werknemers in veel lidstaten hoog.

b. Arbeidsmarktsegmentatie

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, met lage overgangpercentages van tijdelijke naar vaste contracten. In 2022 hebben veel lidstaten hun inspanningen voortgezet om de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd als standaardovereenkomst te bevorderen, onder meer door de wetgeving inzake arbeidsbescherming voor tijdelijke contracten en andere atypische arbeidsvormen aan te scherpen. 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.

Daartoe werden er meer arbeidsinspecties uitgevoerd en hogere eisen gesteld aan het gebruik van bepaalde vormen van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, zoals nulurencontracten. Wetteksten die zich richten op slechts één soort contract kunnen echter ondoeltreffend zijn om de segmentering van de arbeidsmarkt tegen te gaan, en hebben mogelijk alleen tot resultaat dat de voorkeur van werkgevers verschuift naar andere soorten atypische arbeidsovereenkomsten. Zonder de behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit van de arbeidsmarkt in verband met conjunctuurschommelingen te veronachtzamen, moeten hervormingen gericht zijn op het creëren van een samenhangend kader dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd bevordert, de overgang van tijdelijke naar vaste banen stimuleert, stimulansen biedt voor opleidingen op de werkplek, de toegang tot sociale bescherming voor iedereen waarborgt en een gelijk speelveld voor bedrijven tot stand brengt.

3.3. Hervormingen op het gebied van onderwijs, opleiding en vaardigheden

Op 30 maart en 13 april 2023 heeft het EMCO samen met het Onderwijscomité zijn jaarlijkse evaluatie over onderwijs en vaardigheden gehouden om de vooruitgang te beoordelen die is geboekt bij de uitvoering van de relevante landspecifieke aanbevelingen voor 2019-2022, alsook om de aanvullende uitdagingen aan te pakken die in de monitor van de werkgelegenheidsprestatie en het sociaal scorebord zijn vastgesteld¹⁵. Naast de landspecifieke evaluaties vond een thematische bespreking plaats op basis van de bevindingen van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023 en een door Ierland gepresenteerde casestudy.

De resultaten inzake onderwijs en opleiding in de lidstaten blijven sterk beïnvloed door de sociaal-economische achtergrond van de lerenden. Een lage sociaal-economische status, een migratieachtergrond, het behoren tot een minderheidsgroep of wonen in plattelandsgebieden zijn de belangrijkste oorzaken van bestaande achterstanden. Kansarme lerenden lopen een groter risico dan andere groepen om ondermaats te presteren voor lezen, rekenen en wetenschappen en om onderwijs of opleiding voortijdig te verlaten. Bovendien blijft de deelname aan voor- en voerschoolse educatie en opvang van kinderen die met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd en kwetsbare groepen ondergemiddeld. Hoewel 13 lidstaten het door de Europese Onderwijsruimte voor 2030 beoogde percentage afgestudeerden in het tertiair onderwijs al hebben gehaald, blijven sommige landen achter. In veel landen zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen aanzienlijk en nemen ze nog toe. Hoewel vrouwen in het tertiair onderwijs beter presteren dan mannen, is hun aandeel op het gebied van wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM) kleiner. De lidstaten worden geconfronteerd met een toenemend lerarentekort, met name voor STEM-vakken en in sociaal-economisch kansarme gebieden.

¹⁵ In overeenstemming met de operationele regelingen die voor het multilateraal toezicht van 2023 zijn overeengekomen, kregen de lidstaten, gezien de brede focus op meerdere reeksen LSA's en aanvullende uitdagingen, per evaluatie de mogelijkheid om van die evaluatie af te zien indien zij erkenden dat er in de afgelopen 12 maanden "geen vooruitgang" was geboekt. **Cyprus, Duitsland en Hongarije** hebben van de evaluatie afgezien.

Als antwoord op de bovengenoemde uitdagingen hebben de lidstaten hervormingen doorgevoerd, of zijn zij hervormingen aan het doorvoeren, die erop gericht zijn kwetsbare groepen beter te bereiken en regionale verschillen in de toegang tot hoogwaardig onderwijs aan te pakken, en moderniseren zij het hoger onderwijs, onder meer met middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, de fondsen van het cohesiebeleid en het Fonds voor een rechtvaardige transitie. Daarnaast worden er inspanningen geleverd om digitaal, groen en op duurzame ontwikkeling gericht onderwijs vanaf de eerste fasen van het onderwijs in de curricula op te nemen.

Hoewel de lidstaten hun inspanningen opvoeren om de vaardigheden van leerkrachten, met name digitale vaardigheden, te verbeteren, worden er ook maatregelen genomen om tekorten aan te pakken, onder meer door het beroep van leraar aantrekkelijker te maken en alternatieve opleidingstrajecten in te voeren. De afkondiging van het Europees Jaar van de Vaardigheden kan de lidstaten een ongekende kans bieden om EU-burgers bewust te maken van het belang van de ontwikkeling van hun vaardigheden, onder meer met het oog op de verwezenlijking van het EU-kerndoel voor 2030 en de daarmee verband houdende nationale doelen inzake vaardigheden. Uit gegevens blijkt dat er nog steeds verschillen bestaan op het gebied van deelname aan volwasseneneducatie, waarbij degenen die daar vermoedelijk de meeste behoefte aan hebben – bijvoorbeeld laaggeschoolden – veel minder deelnemen dan mensen met een hogere opleiding. De deelname aan onderwijs is ook lager voor mensen die in plattelandsgebieden wonen, wat wijst op de noodzaak om de opleidingsinfrastructuur te verbeteren en te blijven investeren in afstandsonderwijs.

Ondanks de toegenomen inspanningen in alle lidstaten kunnen digitale vaardigheden in het opleidingsbeleid meer prioriteit krijgen, met name in landen waar het aandeel volwassenen met ten minste digitale basisvaardigheden laag is. In dergelijke gevallen moeten ook lacunes in digitale vaardigheden worden aangepakt, met name wanneer vrouwen, laaggeschoolden, werklozen en inactieven worden getroffen.

Verscheidene 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. Er vinden steeds vaker tests plaats met microcredentials en individuele leerrekeningen als middel om leermogelijkheden toegankelijker en flexibeler te maken en meer toe te snijden op de individuele behoeften. 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.

Het bewustzijn van het belang van degelijke en betrouwbare prognose-instrumenten voor de behoeften op het gebied van vaardigheden neemt ook toe. Het blijft in bepaalde omstandigheden zaak de systemen die inzicht geven in vaardigheden beter te integreren in het onderwijs- en opleidingsbeleid.

3.4. Hervormingen op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en openbare diensten voor arbeidsvoorziening

Op 31 maart 2023 heeft het EMCO zijn jaarlijkse evaluatie over actief arbeidsmarktbeleid en openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) verricht om de vooruitgang te beoordelen die is geboekt bij de uitvoering van de relevante landspecifieke aanbevelingen voor 2019-2022, alsook om de aanvullende uitdagingen aan te pakken die in de monitor van de werkgelegenheidsprestatie en het sociaal scorebord zijn vastgesteld¹⁶. Voorafgaand aan de landspecifieke evaluaties vond een thematische bespreking plaats op basis van de belangrijkste bevindingen van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023, de bijdrage van de voorzitter van het ODA-netwerk en de presentatie door Frankrijk van zijn project inzake "gebieden zonder langdurige werkloosheid".

¹⁶ In overeenstemming met de operationele regelingen die voor het multilateraal toezicht van 2023 zijn overeengekomen, kregen de lidstaten, gezien de brede focus op meerdere reeksen LSA's en aanvullende uitdagingen, per evaluatie de mogelijkheid om van die evaluatie af te zien indien zij erkenden dat er in de afgelopen 12 maanden "geen vooruitgang" was geboekt. **Bulgarije en Hongarije** hebben van de evaluatie afgezien.

In 2022 bleef de werkgelegenheid in alle Europese lidstaten groeien. De arbeidsparticipatie in de EU-27 lag in het vierde kwartaal van 2022 met 74,9 % twee procentpunten hoger dan vóór de pandemie. Niettemin blijven er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de lidstaten en verschillende sociaal-economische groepen. Er zijn nog inspanningen nodig om hoogwaardige arbeidskansen te bevorderen en de arbeidsparticipatie van vrouwen, jongeren, laaggeschoolden, mensen met een handicap, mensen met een migratieachtergrond en etnische minderheden te verhogen, teneinde de werkgelegenheidsdoelstellingen voor 2030 van het actieplan voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten te verwezenlijken. In het licht van de positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is de lichte stijging van de langdurige werkloosheid zorgwekkend.

Gezien de scherpe toename van het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden, waar de overgrote meerderheid van de Europese economieën mee te maken heeft, richten de lidstaten en hun openbare diensten voor arbeidsvoorziening zich steeds meer op opleidingsbeleid, met name op groene en digitale vaardigheden, alsook op beroepen en sectoren waar meer vraag naar is (bijv. gezondheidszorg en toerisme), onder meer om een duurzame doorstroming naar de arbeidsmarkt te bevorderen. Niettemin wordt algemeen erkend dat het belangrijk is de kwaliteit van de steun aan de meest kwetsbare groepen te verbeteren en zijn daartoe maatregelen genomen, met name op het gebied van loopbaanbegeleiding en -adviesing en voorlichting.

In veel Europese lidstaten blijft het percentage werkzoekenden dat deelneemt aan arbeidsmarktmaatregelen echter ruim onder de 40 %, en bedragen de uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid minder dan 2 % van het bbp, wat erop wijst dat er behoefte is aan weldoordachte maatregelen en inspanningen om hun inclusie te verbeteren. In dit verband worden er reeds inspanningen geleverd om de dienstverlening en de capaciteit van de ODA's te verbeteren, onder meer door middel van digitale instrumenten en betere prognose-instrumenten voor de arbeidsmarkt en voor de behoeften op het gebied van vaardigheden. De mate van organisatorische maturiteit en capaciteit van de ODA's verschilt echter nog steeds van lidstaat tot lidstaat, en er zijn nog inspanningen nodig, onder meer om de partnerschappen en samenwerking met andere actoren, zoals onderwijs- en opleidingsinstellingen en werkgevers, op een hoger plan te brengen.

De steun uit de cohesiefondsen en de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit helpen veel lidstaten de belangrijkste uitdagingen bij de uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid aan te pakken. Beleidsontwikkeling zou echter baat kunnen hebben bij een systematischer evaluatie van eerdere interventies.

3.5. Hervormingen op het gebied van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen door toegang tot onderwijs en opvang voor jonge kinderen en langdurige zorg

Op 24 mei 2023 hielden het EMCO en het SPC hun jaarlijkse evaluatie van kwesties van gemeenschappelijk belang, met name sociale bescherming, inkomenssteun en toegang tot diensten, met bijzondere aandacht voor de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in verband met diensten, om de vooruitgang bij de uitvoering van de relevante landspecifieke aanbevelingen voor 2019-2022 te beoordelen. De evaluaties waren gebaseerd op een thematische presentatie van de Commissie, mede op basis van de bevindingen van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2023.

In veel EU-landen bestaan er nog steeds aanzienlijke genderkloven in termen van arbeidsmarktparticipatie en arbeidsintensiteit. Zo ligt het aandeel deeltijdwerkers onder werkende vrouwen nog steeds 20 procentpunten boven het EU-gemiddelde voor mannen. 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 te participeren op de arbeidsmarkt en voltijds te werken, waardoor ongeveer 7,7 miljoen vrouwen van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn. Het effect van ouderschap op de arbeidsparticipatie van vrouwen blijft in de EU aanzienlijk negatief (-10,6 procentpunten), met bijzonder grote verschillen in sommige lidstaten. Op EU-niveau is de deelname aan onderwijs en opvang voor jonge kinderen (OOJK) voor kinderen jonger dan drie jaar gestegen tot 36,2 % in 2021. De situatie verschilt echter sterk van lidstaat tot lidstaat. Veel lidstaten blijven namelijk achter bij de herziene Barcelona-doelstellingen.

Niettemin wordt over de hele lijn vooruitgang geconstateerd bij het bieden van toegang tot betaalbare en hoogwaardige onderwijs en opvang voor jonge kinderen, 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 OOKJ 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 OOKJ op de behoeften van kinderen met een handicap of kinderen die speciale zorg behoeven.

Het aanpakken van het hoge niveau van informaliteit, slechte arbeidsomstandigheden en tekorten aan vaardigheden in de sector langdurige zorg blijft van cruciaal belang om de toegang tot betaalbare hoogwaardige langdurige zorg te waarborgen. Er worden maatregelen worden genomen om gemeenschapsgebaseerde diensten te ontwikkelen, thuiszorgdiensten uit te breiden en centra voor langdurige dagopvang op te richten. In sommige gevallen is aanvullende financiering voor de opleiding van verplegend personeel en voor de ondersteuning van mantelzorgers verstrekt om personeelstekorten aan te pakken.

Er zijn ook inspanningen vastgesteld om de noodzakelijke coördinatie tussen de verschillende overheidsdiensten en verschillende bestuursniveaus te versterken, wat vaak wordt gevraagd om de diensten voor OOKJ en langdurige zorg uit te breiden en de kwaliteit ervan te verbeteren.

De EU-fondsen, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), worden op grote schaal gebruikt om de verlening van diensten voor langdurige zorg en OOKJ uit te breiden, onder meer voor de bouw en renovatie van OOKJ-voorzieningen en het creëren van plaatsen voor kinderen. Er moet terdege rekening worden gehouden met de duurzaamheid van de uitgevoerde maatregelen in de toekomst.

Er blijven uitdagingen bestaan om de toegang tot kinderopvang en langdurige zorg voor ontheemde kinderen en mensen uit Oekraïne die na de Russische agressie het land hebben ontvlucht, te vergemakkelijken, onder meer met het oog op de integratie van Oekraïense vrouwen op de arbeidsmarkt.

3.6. Hervormingen op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie

Beleid inzake sociale bescherming en sociale inclusie ondersteunt individuele ontwikkeling, versterkt de sociale cohesie, bevordert positieve arbeidsmarktresultaten en stimuleert de economische groei. Goed functionerende socialebeschermingsstelsels kunnen de gevolgen van verschillende crises en schokken voor het individu en de samenleving opvangen, zoals tijdens de COVID-19-pandemie of in de huidige context van hoge inflatie en hoge energiekosten is gebleken.

Eerdere werkzaamheden van het SPC¹⁷ hebben bepaalde zwakke punten in de stelsels voor sociale bescherming en sociale inclusie van de lidstaten aan het licht gebracht, onder meer wat betreft de toereikendheid en dekking van diverse uitkeringen, met name voor atypische werknemers en zelfstandigen. Veranderende arbeidsmarkten, technologische ontwikkelingen en demografische veranderingen vereisen voortdurende aanpassing en verbetering van de Europese socialebeschermingsstelsels.

De Europese pijler van sociale rechten en het bijbehorende actieplan bieden een beleidskader op EU-niveau om beleidshervormingen te stimuleren. Een van de talrijke initiatieven van het actieplan, de *aanbeveling van de Raad van 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, en de *aanbeveling van de Raad van 2023 over een toereikend minimuminkomen met het oog op actieve inclusie*, vormen de leidraad voor de lidstaten om hun stelsels voor sociale bescherming en inclusie te verbeteren.

Daarnaast is steun voor de nationale hervormingsinspanningen beschikbaar uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, waarbij in achttien lidstaten 13,4 miljard euro is toegewezen aan subsidies en leningen in verband met maatregelen op het gebied van sociale bescherming en inclusie¹⁸.

De nationale herstel- en veerkrachtplannen van deze lidstaten behelzen een breed scala aan hervormingen en investeringen om hun nationale socialebeschermingsstelsels te versterken met betrekking tot hun doeltreffendheid, kwaliteit en veerkracht, afhankelijk van de landspecifieke behoeften.

¹⁷ Jaarverslag 2021 van het Comité voor sociale bescherming.

¹⁸ België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.

a. Horizontale bevindingen uit de landspecifieke evaluaties

Als onderdeel van zijn jaarlijkse multilaterale uitvoeringsevaluaties heeft het SPC in april 2023 de prestaties van negen lidstaten met landspecifieke aanbevelingen op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie geëvalueerd. Nog eens vijf LSA's van gemeenschappelijk belang werden in mei tijdens een gezamenlijke vergadering met het EMCO geëvalueerd. Acht van de geëvalueerde LSA's bevatten verwijzingen naar de doeltreffendheid van de nationale socialebeschermingsstelsels in termen van toereikendheid, doelgerichtheid en dekking van inkomenssteun, in combinatie met toegang tot diensten. Vijf lidstaten werd aanbevolen de verstrekking van sociale en/of betaalbare huisvesting te versterken. Twee lidstaten hebben aanbevelingen gekregen met betrekking tot de verstrekking van betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg en onderwijs en opvang voor jonge kinderen in het kader van de ondersteuning van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen.

Uit de landspecifieke evaluaties van het SPC is het volgende gebleken:

- Er worden grote inspanningen geleverd om de bestaande stelsels voor **sociale bescherming en sociale inclusie** te hervormen, waarbij de lidstaten de lessen die tijdens de COVID-19-crisis zijn getrokken, toepassen om meer permanente maatregelen te ontwikkelen die de werking van hun nationale stelsels kunnen verbeteren. Dit omvat de geïntegreerde verstrekking van diverse uitkeringen in geld en in natura, in combinatie met toegang tot hoogwaardige sociale diensten en maatregelen voor een doeltreffende coördinatie tussen diensten die gericht zijn op sociale inclusie en (her)integratie op de arbeidsmarkt. Aangezien de meeste van de voorgestelde hervormingen zich in een beginfase bevinden, is nauwgezette monitoring en evaluatie van de prestaties noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de hervorming relevant en succesvol blijft.

- Daarnaast richten verscheidene van de geëvalueerde lidstaten zich op het aanpakken van armoedeproblemen door de toereikendheid en dekking van uitkeringen te verbeteren (bv. Hongarije, Portugal, Letland), bijvoorbeeld door te zorgen voor een adequate indexering van uitkeringen in de context van de huidige hoge inflatiecijfers (bv. Letland). Het verbeteren van de doeltreffendheid van de nationale vangnetten door vereenvoudiging en stroomlijning is een aandachtspunt voor Portugal, Letland en Finland, terwijl Polen en Hongarije gerichte maatregelen rapporteren voor specifieke leeftijdsgroepen of gebieden van uitkeringsverlening en toegang tot diensten.
- De **woninggerelateerde** evaluaties bevestigden dat huisvestingskosten een ernstige uitdaging kunnen vormen voor huishoudens, met name in grotere steden en voor kwetsbare huishoudens. In de geëvalueerde landen is er brede politieke erkenning voor deze uitdagingen en inzet voor beleidsactie, door middel van plannen, hervormingen en investeringen. Monitoringkaders en coördinatie van huisvestingsbeleid met aanvullende beleidsmaatregelen (bv. inkomenssteun) en diensten (bv. vervoer) worden noodzakelijk geacht voor het welslagen van die actie.
- De geëvalueerde lidstaten brengen verslag uit over verschillende wetgevings- en/of investeringsmaatregelen ter vergroting van het woningaanbod, met inbegrip van sociale en/of betaalbare huurwoningen. Deze maatregelen vergen echter aanzienlijke uitgaven en de uitvoering ervan vergt veel tijd, waardoor de toegang tot adequate huisvesting kan worden vertraagd, ook al worden plannen en beleid uitgewerkt. De huidige periode van hoge inflatie kan een extra uitdaging vormen voor de reeds bestaande strategieën.
- Er worden ook inspanningen geleverd om het wetgevingskader en de bestuurlijke capaciteit van de verschillende overheden die betrokken zijn bij het aanbieden van betaalbare huisvesting te versterken (Spanje, Litouwen). Er wordt ook bijzondere aandacht besteed aan het verlenen van diensten voor specifieke behoeften, zoals huisvesting voor personen met een handicap, "Housing First"-beleid voor dakloosheid, desegregatiebeleid en voorkoming van uitzettingen (Hongarije, Denemarken).

- Uit de gezamenlijke evaluaties van het EMCO en het SPC over de **verstreking van onderwijs en opvang voor jonge kinderen** in de context van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is gebleken dat extra inspanningen nodig zijn om de capaciteit uit te breiden en de betaalbaarheid te verbeteren. Als deze problemen worden aangepakt, zouden ouders voltijds kunnen werken en zou het welzijn van kinderen worden verbeterd. Aangezien bijna een op de vier kinderen het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting, zullen gerichte inspanningen ter ondersteuning van kinderen met een verhoogd risico en hun ouders nodig blijven.

b. Resultaat van de thematische bespreking over sociale bescherming en sociale inclusie

De thematische bespreking van het SPC op dit beleidsterrein was gericht op de rol van uitkeringen en dienstverlening voor armoedebestrijding en (her)integratie op de arbeidsmarkt. Ze werd ondersteund door een presentatie van een *verkennende studie over het overbruggen van kenniskloven en het vaststellen van de sterke punten en uitdagingen in verband met de doeltreffendheid van de minimuminkomensstelsels van de lidstaten*. In de daaropvolgende bespreking onderzochten de delegaties hoe ze diverse elementen van beleidsontwikkeling op elkaar zouden kunnen laten inspelen en wat de succesfactoren van geïntegreerde gelduitkeringen en activatiebeleid zouden kunnen zijn.

Uit die gedachtewisseling is het volgende gebleken:

- De lidstaten beschouwen sociaal beleid als een investering en een productieve factor, aangezien hervormingen op het gebied van sociale bescherming en sociale inclusie de economische groei kunnen ondersteunen en de werkgelegenheid kunnen bevorderen.
- De modernisering van de stelsels voor sociale bescherming en sociale inclusie is in veel lidstaten aan de gang in overeenstemming met de beginselen van actieve inclusie, waarbij ook de nadruk wordt gelegd op adequate inkomenssteun, steun voor sociale integratie en arbeidsmarktparticipatie, en verlening van betaalbare en hoogwaardige diensten. Om die hervormingen te doen slagen, moet rekening worden gehouden met het hele scala aan sociale uitkeringen en diensten die mensen gedurende hun hele levenscyclus ondersteunen, en met de interactie tussen de verschillende elementen van inkomenssteun. Deze geïntegreerde aanpak moet zorgen voor minder uitkeringsafhankelijkheid en kwetsbaarheid van de begunstigden en tegelijkertijd voorzien in voldoende financiële middelen om armoede aan te pakken en gezinnen met een laag inkomen en personen in een kwetsbare situatie te ondersteunen.
- Minimuminkomensregelingen vormen een belangrijk onderdeel van de nationale stelsels voor sociale bescherming en sociale inclusie, maar in bijna alle Europese landen zijn zij ontoereikend om mensen boven de armoedegrens te houden. Hoewel een breed scala aan aanvullende uitkeringen in geld en in natura extra steun kan bieden, omvatten deze in de meeste gevallen aanvullende inkomensstoetsen en aanvraagprocedures. Vereenvoudiging en stroomlijning van de verstrekking van uitkeringen moeten de toereikendheid van de inkomensbeschermingsregelingen verbeteren. In verband met de heersende hoge inflatie werd de nadruk gelegd op regelmatige indexering en automatische aanpassingsmechanismen voor inkomenssteun.

- Het vinden van een goed evenwicht tussen het waarborgen van de toereikendheid van de sociale uitkeringen en het creëren van prikkels om te werken blijft voor de lidstaten een belangrijke kwestie. In de meeste landen zijn socialebijstandsprogramma's opgezet om de verstrekking van de uitkeringen te koppelen aan activeringsmaatregelen. Om mensen te helpen weer aan het werk te gaan of de arbeidsintensiteit te verhogen, passen sommige landen financiële prikkels toe door uitkeringen geleidelijk uit te faseren (vermindering-mechanisme) wanneer personen de arbeidsmarkt betreden of deelnemen aan beroepsopleidingen of programma's voor overheidswerk. Naast financiële stimulansen bestaan er ook actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen, waaronder opleidings- en bijscholingsprogramma's, loonsubsidies en tijdelijke regelingen voor overheids- of gemeenschapswerk om personen te helpen zich op de arbeidsmarkt te integreren. De deelname van ontvangers van een minimuminkomen aan maatregelen voor actief arbeidsmarktbeleid is echter niet altijd gegarandeerd en/of blijft beperkt tot overheidswerk.
- Er werd gewezen op de kwestie van het niet benutten van uitkeringen en de noodzaak om de belemmeringen te onderzoeken en de bestaande regelingen regelmatig te evalueren om een doeltreffend beleid te ontwikkelen. Verdere vereenvoudiging en meer transparantie van de stelsels voor sociale bescherming en sociale inclusie, ondersteund door digitale technologieën, zijn aangewezen als manieren om belemmeringen aan te pakken en de verstrekking van uitkeringen en diensten te verbeteren.
- De inspanningen om de dekking en de toereikendheid van de stelsels voor sociale bescherming en sociale inclusie te verbeteren, moeten worden aangevuld met reflecties over de wijze van financiering van die stelsels, aangezien zorgpunten op het gebied van toereikendheid en houdbaarheid op alomvattende wijze moeten worden aangepakt. Hoewel het evenwicht tussen de verschillende financieringsbronnen verschilt per lidstaat, moet het beraad over nieuwe en alternatieve financieringsbronnen worden voortgezet.
- Ten slotte zijn intercollegiaal leren en de uitwisseling van beste praktijken en innovatieve benaderingen aangemerkt als zeer doeltreffende instrumenten, die een gedeeld begrip van onderling verbonden uitdagingen bevorderen en de hervormingsinspanningen van de lidstaten ondersteunen.

3.7. Hervormingen op pensioengebied

De nationale pensioenstelsels zijn sinds het begin van het Europees Semester een aandachtspunt voor structurele hervormingen. In het licht van de vooruitzichten van een vergrijzende bevolking, een krimpend aantal Europeanen in de werkende leeftijd en veranderende arbeidsmarkten hebben de lidstaten gewerkt aan een reeks hervormingen die erop gericht zijn de pensioenuitgaven onder controle te houden en tegelijkertijd de rechtvaardigheid en de intergenerationele billijkheid van hun pensioenstelsels te handhaven. Met name zijn de afgelopen jaren steeds meer inspanningen geleverd om de toereikendheid van de pensioenen te waarborgen, zoals blijkt uit het verslag over de toereikendheid van de pensioenen van 2021 van het SPC en de Europese Commissie, en ook wordt bevestigd in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022.

Er is steun voor nationale pensioenhervormingsmaatregelen beschikbaar uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De nationale herstel- en veerkrachtplannen omvatten hervormingsmaatregelen inzake pensioenen of minimumouderdomsuitkeringen voor veertien lidstaten¹⁹.

a. Horizontale bevindingen uit de landspecifieke evaluaties

In dit verband heeft het SPC in februari 2023 de vooruitgang geëvalueerd die acht lidstaten op het gebied van pensioenen hebben geboekt naar aanleiding van de landspecifieke aanbevelingen die hen in 2022 waren gedaan. De meeste van deze aanbevelingen waren gericht op kwesties in verband met de budgettaire houdbaarheid, met elementen in verband met adequaatheid, billijkheid en gelijkheid voor drie van de geëvalueerde landen, en verwijzingen naar de noodzaak van een overkoepelende hervorming van het pensioenstelsel voor twee landen. De meeste geëvalueerde lidstaten hebben soortgelijke LSA's ontvangen in eerdere cycli van het Europees Semester, wat wijst op het structurele langetermijnkarakter van de geconstateerde uitdagingen.

¹⁹ België, Duitsland, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje en Zweden.

Uit de besprekingen in het SPC is gebleken dat de geëvalueerde lidstaten de vastgestelde uitdagingen erkennen en maatregelen nemen om deze aan te pakken. Er is een breed scala aan maatregelen gerapporteerd:

- In de meeste geëvalueerde lidstaten worden specifieke maatregelen genomen om de kwestie te bestuderen en een beleidsreactie uit te werken. Die maatregelen omvatten specifieke periodieke verslaglegging over de werking van het pensioenstelsel en de oprichting van specifieke commissies voor pensioenhervormingen (bv. Tsjechië, Duitsland, Ierland, Luxemburg en Hongarije).
- De lidstaten erkennen dat het bevorderen van een grotere participatie op de arbeidsmarkt in het algemeen of het specifiek ondersteunen van de werkgelegenheid voor oudere werknemers de budgettaire houdbaarheid van het pensioenstelsel kan verbeteren. Hoewel in de meeste geëvalueerde lidstaten (met uitzondering van Frankrijk) geen verdere maatregelen zijn gepland om de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen, worden maatregelen – zoals verlaging van sociale bijdragen, medefinanciering, verwijzingen naar banen, opleiding of loopbaanbegeleiding – ingevoerd om de effectieve pensioenleeftijd te verhogen en uitgestelde pensionering aan te moedigen (Ierland, Polen, Tsjechië).
- Om hun houdbaarheidsuitdagingen aan te pakken, nemen verscheidene lidstaten stappen om de inkomsten uit het pensioenverzekeringsstelsel te verhogen door het bijdragepercentage te verhogen en/of de financieringsbasis te verbreden (Duitsland, Ierland). In sommige van de geëvalueerde lidstaten zijn speciale fondsen opgericht om het tekort van de pensioenverzekering aan te pakken (bv. Luxemburg).
- Ook zijn in sommige van de geëvalueerde lidstaten inspanningen geleverd om de billijkheid van de pensioenstelsels te handhaven of te verbeteren. In Frankrijk worden stappen gezet om een ambitieuze en overkoepelende hervorming in te voeren en in Duitsland en Nederland wordt momenteel bekeken hoe de bedrijfs- en persoonlijke pensioenen verder kunnen worden ontwikkeld.

Het SPC is ingenomen met de gerapporteerde maatregelen en met de inspanningen van de lidstaten. Tegelijkertijd is uit de besprekingen in het Comité gebleken dat er meer moet worden gedaan om volledig tegemoet te komen aan de vereisten van de landspecifieke aanbevelingen, want in veel gevallen moeten de gerapporteerde maatregelen nog worden uitgevoerd of zit het wetgevingsproces nog in het beginstadium.

b. Resultaat van de thematische bespreking over pensioenen

Naast de behandeling van de landspecifieke evaluaties heeft het SPC ook een horizontale bespreking gehouden over de *maatregelen die alle lidstaten hebben genomen om de levensstandaard van de gepensioneerde bevolking in het licht van de hoge inflatie en de stijgende energiekosten te beschermen*. Het resultaat van die besprekingen staat hieronder weergegeven.

In 2022 bereikte de jaarlijkse inflatie in Europa een recordniveau van 9,2 %, d.i. ongeveer driemaal hoger dan in 2021. De energieprijzen, die in de nasleep van de Russische invasie in Oekraïne scherp zijn gestegen, zijn een belangrijke oorzaak van de snel toenemende inflatie, waarbij de consumentenprijzen voor huisvesting, water, gas en elektriciteit in één jaar tijd met 18 % zijn gestegen²⁰.

²⁰ Eurostat, bron gegevensset *prc_hicp_aind*, opgehaald op 22.5.2023.

Hoewel de prijsstijgingen gevolgen hebben voor alle (kwetsbare) huishoudens, kunnen zij bijzonder problematisch zijn voor de gepensioneerde bevolking. De gezondheid van gepensioneerden is in het algemeen fragieler dan die van de bevolking in de werkende leeftijd. Gepensioneerden hebben ook minder vat op veranderende omstandigheden en zijn minder flexibel om zich daaraan te passen, aangezien zij hun consumptiepatronen niet gemakkelijk kunnen wijzigen of niet zo maar kunnen gaan bijverdienen om hun inkomen aan te vullen. De pensioenindexering – een belangrijke bron van aanpassing van het inkomen – wordt gewoonlijk met enige vertraging uitgevoerd (doorgaans eenmaal per jaar) en volgt in de meeste gevallen de loonstijging niet. Bovendien kan de mate waarin de inflatiecorrectie gevolgen heeft voor de pensioenen, ook afhankelijk zijn van de algemene opzet van het pensioenstelsel. Alleenstaande ouderen en ouderen die met armoede worden bedreigd, worden ook bijzonder hard getroffen door de stijgende energieprijzen, en lopen een relatief hoger risico op energiearmoede.

In het licht hiervan ging de thematische bespreking in het SPC voornamelijk over de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de levensstandaard van de gepensioneerde bevolking te beschermen. Op basis van deze besprekingen kan het volgende worden bevestigd:

- De regeringen in de gehele EU zijn al in 2021 beleidsmaatregelen beginnen nemen om de gevolgen van de stijgende grondstoffen- en energieprijzen op te vangen, maar door de situatie na de Russische invasie in Oekraïne was een hardere respons nodig.
- De meeste landen zagen zich gedwongen om snel te reageren en kozen in eerste instantie voor steunmaatregelen die op de hele bevolking gericht waren, maar er werden ook enkele vermogensafhankelijke maatregelen of maatregelen voor specifieke kwetsbare groepen genomen. Die laatste maatregelen zijn een positieve ontwikkeling, aangezien niet-gerichte steun leidt tot aanzienlijke begrotingsproblemen, ervoor kan zorgen dat er te weinig steun gaat naar de meest behoeftigen, en de inflatiedruk verder kan verhogen.

- De door de lidstaten gerapporteerde niet-gerichte maatregelen zijn meestal van tijdelijke aard, maar sommige lidstaten hebben maatregelen genomen om de inkomens te verhogen door de uitkeringen te verhogen (waaronder de niet op bijdrage- of premiebetaling berustende pensioenen, zoals in Spanje) of door de criteria om voor uitkeringen in aanmerking te komen te versoepelen. Een groot aantal landen heeft financiële steun verstrekt om de inkomens in het algemeen te verhogen of om rechtstreeks de energiekosten te dekken. Veel lidstaten voorzagen voor het winterseizoen ook in subsidies op basis van het algemene elektriciteits-, gas- of warmteverbruik. Sommige lidstaten hebben prijsplafonds ingevoerd of de btw op energie verlaagd.

- Wat de gepensioneerde bevolking in het bijzonder betreft, was de aanpassing van de bestaande pensioenindexeringsmechanismen een belangrijk onderdeel van de beleidsrespons van de lidstaten. Dergelijke mechanismen bestaan in de hele EU en zorgen ervoor dat de pensioenen de prijs- of loonstijgingen of een combinatie van beide volgen. In de meeste gevallen worden pensioenen eenmaal per jaar geïndexeerd. In sommige landen wordt er een buitengewone aanpassing toegepast of wordt er een gunstiger indexeringsmechanisme geactiveerd wanneer de inflatie of de loonstijging een bepaalde drempel overschrijdt (bv. Tsjechië, Luxemburg), of wordt er een aanvullende uitkering toegekend wanneer de bbp-groei een bepaald niveau overschrijdt (Hongarije). Door de ernst en de snelle ontwikkeling van de huidige crisis in verband met de kosten van levensonderhoud hebben een aantal lidstaten hun indexeringsmaatregelen versterkt of sneller uitgevoerd, soms met terugwerkende kracht (bv. Finland, Hongarije, Italië, Litouwen, Letland, Malta, Roemenië, Slowakije, Slovenië). In deze periode van buitengewone inflatiegroei, die ook gekenmerkt wordt door dalende reële lonen, kan indexering van de pensioenen gunstiger zijn voor gepensioneerden dan loonindexering. Indexering van de pensioenen gaat echter gepaard met aanzienlijke financiële kosten, waardoor de keuze daarvoor zal afhangen van de bestaande budgettaire ruimte en nationale voorkeuren.

- Een aantal lidstaten heeft aanvullende maatregelen ingevoerd, of heeft algemene maatregelen toegespitst op gepensioneerden met een laag inkomen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het verstrekken van vermogens- en inkomensafhankelijke financiële steun (Kroatië, Polen, Denemarken) en van aanvullende uitkeringen voor de laagste pensioenen (Cyprus), de (her)invoering van de dertiende maand voor gepensioneerden (Polen en Hongarije) en van een vermogensafhankelijke veertiende maand voor gepensioneerden (Polen), en de invoering of verhoging van bestaande huisvestingstoelagen en/of verwarmingspremies (Tsjechië, Finland, Zweden, Ierland en Slovenië).

Tot slot bleek uit de besprekingen dat, gezien de ernst van de crisis in verband met de kosten van levensonderhoud en het feit dat deze crisis naar verwachting zal aanhouden, er ruimte is voor verdere uitwisselingen in het kader van de wederzijdse leeractiviteiten van het SPC over de uiteenlopende, door de lidstaten geplande of uitgevoerde steunmaatregelen.

3.8. Hervormingen op het gebied van gezondheidszorg

Een goede gezondheid verhoogt het welzijn van mensen en is een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame economische en sociale groei op lange termijn. De COVID-19-pandemie heeft de bestaande beperkingen aan de Europese gezondheidsstelsels aan het licht gebracht en de behoefte aan beter functionerende gezondheidsstelsels die beter voorbereid zijn op mogelijke toekomstige crisissituaties, vergroot. Als reactie daarop is een aantal lidstaten begonnen met hervormingen om hun gezondheidsstelsels veerkrachtiger te maken, zelfs toen de pandemie zich in 2021 en 2022 nog steeds voltrok.

De lopende hervormingsinspanningen van de lidstaten omvatten maatregelen om de uitdagingen in verband met de pandemie aan te pakken (zoals het moderniseren van de gezondheidsvoorzieningen en het verbeteren van de capaciteit op het gebied van volksgezondheid), maar ook maatregelen om meer structurele uitdagingen in verband met de toegang tot gezondheidszorg en personeelstekorten aan te pakken. In 2020 werd een zeer sterke stijging van de uitgaven voor preventieve zorg geregistreerd (26 %), zij het ten opzichte van een laag begrotingsaandeel (minder dan 3 % van de totale gezondheidszorguitgaven in 2019) en in grote mate als gevolg van de maatregelen die als reactie op de COVID-19-crisis werden genomen.

Er is aanzienlijke steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit beschikbaar voor nationale hervormingsmaatregelen. In het kader daarvan, en voor een totaalbedrag van meer dan 43 miljard EUR, bevatten de nationale herstel- en veerkrachtplannen van alle 27 lidstaten specifieke investeringen voor hervormingen van de gezondheidszorg.

a. Horizontale bevindingen uit de landspecifieke evaluaties op het gebied van gezondheidszorg

In 2022 werden aan acht lidstaten landspecifieke aanbevelingen voor gezondheidszorg gedaan. De aanbevelingen zijn multidimensionaal en bestrijken uiteenlopende kwesties: vier landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op hervormingen in de eerstelijnszorg (Griekenland, Polen, Hongarije, Litouwen) en in de preventieve zorg (Hongarije, Litouwen), en op de invoering van e-gezondheid (Polen); twee LSA's gaan over zorgpunten op het gebied van toereikendheid en gelijkheid (Griekenland, Letland); één LSA gaat specifiek in op personeelstekorten (Nederland); één LSA betreft de integratie van gezondheids- en sociale diensten (Estland), en één LSA heeft betrekking op de budgettaire houdbaarheid (Slovenië). Aangezien drie aanbevelingen verwijzingen bevatten naar andere verwante beleidsterreinen (langdurige zorg voor Estland en Slovenië, en sociale bescherming voor Letland), zijn zij door het Comité geëvalueerd in het kader van de specifieke sessies over langdurige zorg en over sociale bescherming en sociale inclusie.

Uit de landspecifieke evaluaties over gezondheidszorg is het volgende gebleken:

- De lidstaten erkennen de multidimensionale aard van de uitdagingen voor hun gezondheidszorgstelsel en de noodzaak van een holistische aanpak, alsook het belang van sterke vangnetten zodat de meest kwetsbaren toegang tot gezondheidszorg hebben, en van de strategische behoefte aan doeltreffende coördinatie tussen sociale en gezondheidszorgstelsels en tussen de nationale, regionale en lokale niveaus.

- De geëvalueerde landen richten een groot deel van hun inspanningen op preventie en gezondheidsbevordering (Hongarije, Litouwen, Polen) en op een beter beheer van het gezondheidszorgstelsel en de verstrekking van eerstelijnszorg (Hongarije, Griekenland, Litouwen). Telegeneeskunde en andere digitale oplossingen worden momenteel uitgerold (Litouwen, Polen). Die inspanningen kunnen niet alleen leiden tot toegankelijker zorg en betere gezondheidsresultaten voor de bevolking, maar beperken ook de behoefte aan gespecialiseerd medisch personeel en dure ziekenhuiszorg. In het geval van telegeneeskunde moet de aandacht blijven gaan naar de digitale kloof als gevolg van beperkte digitale vaardigheden en ontoereikende IT-toegang, met name onder oudere gebruikers of gebruikers met een kwetsbare achtergrond. De combinatie digitale en fysieke gezondheidszorg moet worden gehandhaafd om de toegang tot hoogwaardige gezondheidszorg voor iedereen te bevorderen.
- Door de vergrijzing van de bevolking en de toenemende vraag naar hoogwaardige gezondheidszorg nemen de reeds bestaande tekorten en de regionale verschillen op het gebied van de beschikbaarheid van gezondheidswerkers nog toe. De meeste geëvalueerde lidstaten (Hongarije, Griekenland en Litouwen) nemen maatregelen om medische beroepen aantrekkelijker te maken, zoals het verbeteren van de arbeidsomstandigheden, het verhogen van de beloning of het bieden van niet-financiële stimulansen, zoals opleidingsmogelijkheden, om extra medisch personeel aan te trekken en meer personeel te behouden. Nederland erkent dat het op de lange termijn wellicht budgettair niet houdbaar is om het aantal gezondheidswerkers nog sterk te doen toenemen, en richt zijn aandacht op het verhogen van de productiviteit van het personeel, onder meer door te streven naar organisatorische efficiëntie en technologie als hefboom te gebruiken. Het heroriënteren van de dienstverlening van ziekenhuizen naar eerstelijnszorg en doeltreffendere strategieën voor gezondheidsbevordering en ziektepreventie werden ook erkend als essentiële manieren om de personeelsproblematiek op duurzame wijze aan te pakken.

- Een groot aantal gerapporteerde hervormingen en investeringen, waarmee de resterende uitdagingen zouden kunnen worden aangepakt, bevinden zich in een beginfase van uitvoering. Het effect van deze hervormingen zal naar verwachting in de komende perioden merkbaar worden, waardoor verder toezicht en verdere evaluatie nodig zullen zijn, mede met het oog op de invoering van verdere aanpassingen, indien dat nodig zou blijken.

b. Resultaat van de thematische bespreking over gezondheidszorg

In het kader van zijn werkzaamheden met betrekking tot het Europees Semester heeft het SPC ook een horizontale bespreking gehouden over de *belangrijkste kenmerken van recente en huidige hervormingen op het gebied van de toegang tot geestelijke gezondheidszorg, met name wat betreft preventie en verstrekking in gemeenschapsverband van geestelijke gezondheidszorg, beschikbaarheid van opgeleid personeel en financiering*. De besprekingen werden gevoerd op basis van een horizontale presentatie door de Europese Commissie en het Europees Waarnemingscentrum voor gezondheidszorgstelsels en -beleid, en van een presentatie van een casestudy door Portugal.

Uit de uitwisseling bleek duidelijk het volgende:

- De lidstaten erkennen dat geestelijke gezondheidsproblemen aanzienlijke sociale gevolgen hebben. Een zwakke geestelijke gezondheid heeft negatieve gevolgen voor het algemene welzijn en de levenskwaliteit van personen. Zij kan fysieke gezondheidsklachten veroorzaken, sociale interacties bemoeilijken, en leiden tot slechtere onderwijs- en beroepsprestaties. Bovendien kunnen psychische stoornissen aanzienlijke economische kosten met zich meebrengen als gevolg van productiviteitsverlies, een grotere afhankelijkheid van socialebijstandsprogramma's en dure gezondheidszorg.
- Psychische stoornissen zijn grotendeels te voorkomen. Veel risicofactoren – zoals armoede, schuldenlast, werkloosheid, ongezonde levensstijl of gebrekkige toegang tot huisvesting – vallen buiten het toepassingsgebied van gezondheidsstelsels. Hierdoor is er behoefte aan een geïntegreerde, sectoroverschrijdende aanpak van geestelijke gezondheidsproblemen.

- Door de COVID-19-pandemie is de geestelijke gezondheid van de bevolking er ongezien sterk op achteruitgegaan. Social distancing en andere beperkingen die de lidstaten hebben ingevoerd om de verspreiding van het virus tegen te gaan, hebben geleid tot minder mogelijkheden voor sociale interactie, waardoor het gevoel van eenzaamheid en isolement bij velen toenam²¹. De algemene onvoorspelbaarheid van de pandemie en de toegenomen economische instabiliteit en financiële onzekerheid als gevolg daarvan hebben geleid tot een groter aantal meldingen van psychische problemen, depressie en angst²². Tegelijkertijd was de toegang tot de geestelijke gezondheidszorg als gevolg van de pandemie verstoord en werd het bestaande personeelstekort alleen maar groter, wat heeft geleid tot lange wachttijden, achterstanden en meer onbeantwoorde zorgvragen in heel Europa. Die problemen, waaronder de toegang tot geestelijke gezondheidszorg, werden deels verlicht door de snellere invoering van instrumenten voor telegeneeskunde als rechtstreekse mitigatiestrategie in reactie op de pandemie.
- De EU-lidstaten hebben reeds vóór de uitbraak van de COVID-19-pandemie stappen ondernomen om de toegang tot zorg en steun te verbeteren, maar veel maatregelen die momenteel zijn gepland of worden uitgevoerd, zijn opgenomen in de nationale herstel- en veerkrachtplannen. Verscheidene lidstaten zijn met sectoroverschrijdende langetermijnhervormingen begonnen en nemen stappen om de geestelijke gezondheidszorg in de eerstelijnszorg te integreren, teneinde de toegankelijkheid en efficiëntie ervan te verbeteren. Er worden ook inspanningen geleverd om geestelijke gezondheidszorg te verschuiven van een instellingengebaseerde zorg naar zorg in gemeenschapsverband, onder meer door de ontwikkeling van gemeenschapsteams voor geestelijke gezondheidszorg en crisisinterventiediensten.

²¹ Eurofound, Nivakoski, S., Ahrendt, D., Mascherini, M., et al., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, Publicatiebureau, 2021.

²² Eurofound (2022), *Fifth round of the Living, working and COVID-19 e-survey: Living in a new era of uncertainty*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

- Tijdens de pandemie zijn een aantal aanvullende stappen gezet. Veel lidstaten hebben hun inspanningen gericht op zelfzorg en het bijbrengen van kennis over geestelijke gezondheid door nieuwe informatieportalen te ontwikkelen en/of hulplijnen op te zetten voor het verstrekken van advies over coping of voor zelfmoordpreventie. Er zijn aanvullende inspanningen geleverd om de ziektekostenverzekering uit te breiden door de terugbetalingsregeling te wijzigen en het recht op geestelijke gezondheidszorg te verruimen. De opleiding van extra medisch personeel werd geïntensiveerd, waarbij sommige landen basisopleidingen psychologie voor gezondheidswerkers organiseerden. Buiten de gezondheidszorg hebben de maatregelen die op EU- en nationaal niveau zijn genomen om banen en inkomens te beschermen en de overgang naar thuiswerken te vergemakkelijken, zowel de inkomens als de geestelijke gezondheid van de beroepsbevolking ondersteund.
- De lidstaten erkennen voorts dat verdere inspanningen nodig zijn om geestelijke gezondheidsproblemen aan te pakken, en dat er behoefte is aan betere gegevens over en een betere monitoring van het effect van de ingevoerde beleidsmaatregelen. Er wordt algemeen erkend dat preventie en vroegtijdige interventie voor het aanpakken van geestelijke gezondheidsproblemen belangrijk is. Een aantal lidstaten voert dan ook bewustmakingscampagnes en programma's voor vroegtijdige interventie uit om geestelijke gezondheidsproblemen vroegtijdig op te sporen en te behandelen. In een poging om de emotionele en sociale vaardigheden van kinderen te verbeteren en een algemeen gevoel van psychologisch welzijn op jonge leeftijd te bevorderen, nemen sommige lidstaten maatregelen ter bevordering van de geestelijke gezondheid op school. Ook wordt erkend dat het belangrijk is om verschillende belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties, maar ook patiënten en hun gezinnen, te betrekken bij de ontwikkeling van beleid en diensten op het gebied van geestelijke gezondheid. Een dergelijke betrokkenheid kan ertoe bijdragen dat die beleidsmaatregelen en diensten werkelijk tegemoetkomen aan de behoeften van personen met geestelijke gezondheidsproblemen.

- Personeelstekorten zijn aangemerkt als een van de belangrijkste belemmeringen voor het verlenen van hoogwaardige en doeltreffende geestelijke zorg en ondersteuning aan degenen die deze nodig hebben. Om deze tekorten aan te pakken, is een alomvattende aanpak nodig, met inbegrip van inspanningen om het beroep aantrekkelijker te maken, verdere opleidingsmogelijkheden en inspanningen om de vaardighedenmix te vergroten, onder meer door middel van psychologische basisopleidingen voor maatschappelijk werkers en gezondheidswerkers. De ontwikkeling van telegezondheidszorg en andere innovatieve zorgmodellen kan ook helpen om personeelstekorten aan te pakken.

3.9. Hervormingen op het gebied van langdurige zorg

Zoals benadrukt in het verslag over langdurige zorg van 2021 van het SPC en de Europese Commissie²³ en in de Europese zorgstrategie, zal de vergrijzing van de Europese bevolking naar verwachting leiden tot een sterke toename van de vraag naar betaalbare diensten op het gebied van gezondheidszorg en langdurige zorg van goede kwaliteit, in een tijd waarin minder mensen in de beroepsgeschikte leeftijd beschikbaar zullen zijn om dergelijke diensten te verlenen of te financieren.

De COVID-19-pandemie heeft bestaande systemische tekortkomingen in de nationale zorgstelsels aan het licht gebracht. Hoge sterftcijfers in instellingen voor langdurige zorg, moeilijkheden bij het waarborgen van de continuïteit van de zorg en algemene negatieve gevolgen voor het welzijn van ouderen en verzorgers wezen erop dat de structurele uitdagingen moeten worden aangepakt en de veerkracht van de stelsels voor langdurige zorg moet worden verbeterd. Dit vereist een zorgvuldig evenwicht tussen adequaatheids- en houdbaarheidsoverwegingen, aangezien langdurige zorg naar verwachting een van de snelst stijgende sociale uitgavenposten zal zijn.

²³ Verslag over langdurige zorg 2021.

De *aanbeveling van de Raad van 2022 over toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg*²⁴ vormt het kader voor toekomstige hervormingen en investeringen, terwijl EU-financiering, met name uit het ESF+ en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF), financieringsmogelijkheden biedt. De lidstaten maken uitgebreid gebruik van deze mogelijkheden, met de nationale herstel- en veerkrachtplannen van achttien landen²⁵, met inbegrip van hervormingsmaatregelen op het gebied van langdurige zorg, tot een totaalbedrag van 7,3 miljard EUR. De vorderingen bij de uitvoering van deze aanbeveling zullen worden gemonitord in het kader van het Europees Semester en de sociale open coördinatiemethode.

a. Horizontale bevindingen uit de landspecifieke evaluaties inzake langdurige zorg

Als onderdeel van zijn werkzaamheden in het kader van het Europees Semester heeft het SPC in maart 2022 de prestaties van vier landen (België, Estland, Oostenrijk en Slovenië) beoordeeld met landspecifieke aanbevelingen op het gebied van langdurige zorg. Hoewel de bezorgdheid over de houdbaarheid van de begroting een prominente plaats inneemt in de vier LSA's, omvat het beleidsbereik van de uitgebrachte aanbevelingen ook de dimensies toereikendheid, beschikbaarheid van de verschillende zorgomgevingen, betaalbaarheid, kwaliteit en de integratie van gezondheidszorg en langdurige zorg. Een vijfde LSA, gericht aan Polen, focust op de verlening van langdurige zorg in het kader van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en werd gezamenlijk met het Comité voor de werkgelegenheid geëvalueerd.

²⁴ [Aanbeveling van de Raad over toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg.](#)

²⁵ België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Frankrijk, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden.

Uit de landspecifieke evaluaties is gebleken dat:

- alle geëvalueerde lidstaten stappen nemen om de verstrekking van adequate en budgettair houdbare langdurige zorg van goede kwaliteit te verbeteren in een context van vergrijzing van de bevolking. Aangezien veel van de gerapporteerde maatregelen nog moeten worden uitgevoerd of nog maar zeer kort van kracht zijn, moeten de doeltreffendheid en de budgettaire impact ervan verder worden beoordeeld. Voorts zijn veel van de gerapporteerde maatregelen eerder gericht op het aanpakken van specifieke uitdagingen van de stelsels voor langdurige zorg dan op het nastreven van systemische veranderingen;
- de inspanningen ter verbetering van de houdbaarheid van de zorgstelsels wetswijzigingen omvatten die gericht zijn op het reguleren en aanpakken van regionale verschillen in toegang (in Estland en Oostenrijk) of op de hervorming van het verzekeringsstelsel voor gezondheidszorg en langdurige zorg (in Slovenië). België heeft regelgevingskaders vastgesteld die een uitgavengroeinorm omvatten of gericht zijn op het aanpakken van de discrepantie tussen het aanbod van en de behoeften aan residentiële zorg;
- er meer aandacht is voor het waarborgen van een betere kwaliteit en alternatieve vormen van huisvesting voor ouderen, onder meer via voorgestelde investeringen ter verbetering van de overgang van institutionele zorg naar zorg in gemeenschapsverband (België, Oostenrijk, Slovenië); het opstellen van nationale kwaliteitsnormen (Slovenië) of het vaststellen van minimumnormen voor thuiszorg, alsook het opstellen van richtsnoeren en het definiëren van de respectieve rollen van de centrale en lokale overheden (Estland). Het inzetten van *gemeenschapsverpleegkundigen*, die zijn aangewezen als centrale contactpersonen en tot taak hebben de interactie tussen mensen en zorgaanbieders te faciliteren, maakt een groot deel uit van de inspanningen van Oostenrijk.

- de uitdagingen op het gebied van arbeidskrachten benadrukt werden (België, Oostenrijk) en worden aangepakt via steunmaatregelen voor mensen die een initiële opleiding in verpleging en zorg volgen, het aantrekkelijker maken van het werk in de sector langdurige zorg (Oostenrijk), bij- en omscholingsmaatregelen (Estland), en het bieden van verschillende vormen van ondersteuning aan mantelzorgers. Er wordt ook bijzondere aandacht besteed aan het potentieel van digitalisering en andere innovatieve oplossingen.

b. Resultaat van de thematische bespreking op het gebied van langdurige zorg

De thematische bespreking op dit beleidsterrein werd ondersteund door een presentatie van de studie over *socialebeschermingsmodellen voor langdurige zorg in de EU*. In de studie wordt gekeken naar de prevalentie van formele diensten in vergelijking met de afhankelijkheid van de informele zorg, alsook naar de verschillende vormen van overheidsinterventie (uitkeringen en diensten in geld). In de studie werd vastgesteld dat de modellen met een sterk openbaar aanbod, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor verstrekking in natura, de beste dekking inzake de behoeften aan langdurige zorg bieden. Aan het andere eind van het spectrum houdt beperkte overheidsinterventie verband met een lage dekking en een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting voor ouderen met langdurige zorgbehoeften.

In dit verband was de thematische bespreking in het SPC gericht op het waarborgen van toegang tot betaalbare hoogwaardige langdurige zorg, rekening houdend met de onderliggende noodzaak van houdbaarheid en het evenwicht tussen de verlening van formele zorgdiensten en informele zorg:

- ondanks de heterogeniteit van de nationale stelsels voor langdurige zorg in Europa, met aanzienlijke verschillen qua organisatie, verstrekking en financiering van langdurige zorg tussen de lidstaten, blijven er gemeenschappelijke uitdagingen bestaan op het gebied van toegang, betaalbaarheid, kwaliteit en personeel;

- om deze uitdagingen aan te pakken, zijn er verschillende hervormingen nodig. Gezien het sterke verband van langdurige zorg met sociale bescherming, gezondheidszorg en werkgelegenheid, zijn alomvattende en horizontale maatregelen nodig. Preventieve benaderingen en vroegtijdige interventie, integratie van langdurige zorg en eerstelijnsgezondheidszorg, en gerichtere dienstverlening voor langdurige zorg via een persoonsgerichte aanpak werden aangemerkt als noodzakelijke bestanddelen van de beleidsmix;
- om aan de groeiende vraag naar langdurige zorg te kunnen voldoen, is het van essentieel belang dat er voldoende opgeleide zorgverleners beschikbaar zijn. Veranderingen in de gezinsstructuur en de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen zullen waarschijnlijk leiden tot een afname van de beschikbaarheid van informele zorg. Ondanks het aanzienlijke banenscheppend potentieel wordt langdurige zorg momenteel gekenmerkt door slechte arbeidsomstandigheden, lage lonen en een groot personeelsverloop. In dit verband werd het aantrekkelijker maken van de zorgsector, onder meer door betere arbeidsomstandigheden, hogere lonen, en opleiding, als een belangrijk actieterrein aangemerkt. Om tegemoet te komen aan de behoeften van mantelzorgers kunnen verdere maatregelen nodig zijn, zoals het verstrekken van zorgkredieten, geestelijke gezondheidszorg en respijtverlof. Aangezien de overgrote meerderheid van de werknemers en mantelzorgers vrouwen zijn, ondersteunen maatregelen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden in de sector ook gendergelijkheid;
- er zijn ook maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat mensen in nood toegang hebben tot zorg zonder onnodige financiële lasten. Daartoe nemen verschillende landen stappen om formele langdurige zorg op te zetten als onderdeel van hun socialebeschermingsstelsel. Zonder deze bescherming zijn de totale kosten van langdurige zorg voor veel Europeanen onbetaalbaar;

- de lidstaten leveren ook inspanningen om de kosteneffectiviteit van zorgdiensten te verhogen, onder meer door het gebruik van nieuwe technologieën en door de nadruk te leggen op vroegtijdige-interventie- en preventiemaatregelen. Het waarborgen van het juiste evenwicht tussen een model voor residentiële zorg en strategieën om langer thuis te blijven wonen, met inbegrip van thuiszorg en zorg in gemeenschapsverband, is een belangrijk onderdeel van de nationale hervormingsagenda's. Dit kan een positief effect hebben op het individuele welzijn en tegelijkertijd de kosteneffectiviteit van de uitgaven verhogen. Tegelijkertijd zal de vergrijzing van de Europese bevolking naar verwachting leiden tot een toenemend aandeel hulpbehoevende ouderen, met een overeenkomstige behoefte aan residentiële zorg, zodat een zorgvuldige beoordeling van de toekomstige behoeften nodig is om te garanderen dat de instellingen hun verplichtingen jegens ouderen nakomen;
- ook werd bevestigd dat de kwaliteit en de beschikbaarheid van gegevens moeten worden verbeterd, zodat doeltreffende beleidslijnen en maatregelen kunnen worden ontworpen om tegemoet te komen aan de behoeften op het gebied van langdurige zorg van een vergrijzende bevolking. Daartoe zal het SPC via zijn werkgroep indicatoren met de Commissie blijven samenwerken aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke EU-indicatoren voor langdurige zorg en met name aan de vaststelling van een kader van indicatoren voor het toezicht op de uitvoering van de aanbeveling van de Raad over toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg.

Bijlagen:

- 1. Resultaat van de landspecifieke evaluaties van het EMCO van 2023**
- 2. Resultaat van de landspecifieke evaluaties van het SPC van 2023**
- 3. Resultaat van de landspecifieke gezamenlijke evaluaties van het EMCO en het SPC van 2023**