



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.01.2005  
COM(2005)13 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**Ontwerp voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2004/2005**

**{SEC(2005)67}**

## SAMENVATTING

Dit ontwerp voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid maakt deel uit van het 'uitvoeringspakket' en is als bijlage opgenomen bij het voorjaarsverslag van de Commissie voor 2005 met het oog op de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie. Het is een antwoord op het verzoek dat de Europese Raad tijdens zijn voorjaarsbijeenkomst van 2004 aan de Raad en de Commissie had gericht om voor zijn bijeenkomst in 2005 een beknopt verslag op te stellen over de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren en de aanbevelingen van de Raad.

Dankzij de in het verleden doorgevoerde arbeidsmarkthervormingen reageert de werkgelegenheid veerkrachtiger op de economische recessie. Inhaalfactoren hebben ook een rol gespeeld in de vergroting van de arbeidsproductiviteit in sommige relatief armere lidstaten. Overigens is er recentelijk lichte voortgang geboekt op de drie doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS), namelijk: volledige werkgelegenheid, verbetering van de kwaliteit en productiviteit op het werk en versterking van de sociale samenhang en integratie.

- De totale arbeidsparticipatie blijft steken op 63%, ondanks een verdere toename van de arbeidsdeelname van vrouwen en recentelijk ook van die van ouderen. Het ziet er naar uit dat de Lissabondoelstelling van 70% in 2010 steeds moeilijker te realiseren zal zijn. De arbeidsparticipatie van ouderen, die in 2003 tot net boven de 40% is geklommen, is het verst van de nagestreefde 50% voor 2010 verwijderd, terwijl de voortgang in de richting van een nagestreefde arbeidsdeelname van vrouwen van 60% is afgevlakt.
- De groei van de arbeidsproductiviteit is dramatisch gedaald. Deze tendens moet hoognodig worden omgebogen. Bij de verbetering van de kwaliteit op het werk zijn uiteenlopende vorderingen gemaakt. De synergieën tussen kwaliteit op het werk en productiviteit worden niet ten volle benut.
- De economische recessie heeft de sociale-integratieproblematiek geaccentueerd en door de uitbreiding is de complexiteit en verscheidenheid van situaties in de EU vergroot, met name wat de nationale en regionale prestaties op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid betreft.

Of de EU in staat zal zijn om tegelijk met de werkgelegenheid ook de productiviteit aan te jagen, is afhankelijk van verdere structurele hervormingen, niet alleen op de arbeidsmarkt, maar ook op de diensten-, producten- en financiële markten. Dit vermogen wordt op het ogenblik begrensd door een geringe binnenlandse vraag en de macro-economische aanpassingen in verband met de onevenwichtigheden in de wereldeconomie.

Voor de arbeidsmarkt is het van cruciaal belang dat de arbeidsproductiviteit wordt opgevoerd en dat met name de arbeidsparticipatie van ouderen wordt vergroot. Dit verslag bevestigt de conclusie van het verslag van de taakgroep Werkgelegenheid dat de maatregelen zich op vier prioriteiten moeten toespitsen: vergroting van het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen, het voor mensen aantrekkelijker maken aan het arbeidsproces te gaan en te blijven deelnemen, meer en efficiënter investeren in menselijk kapitaal en levenslang leren, en door middel van betere governance zorgen voor de daadwerkelijke uitvoering van hervormingen.

Er werd een beoordeling gemaakt van de beleidsrespons van de lidstaten die specifieke aanbevelingen gekregen hebben. Deze weerspiegelt echter niet de beoordeling van het algemene beleid of de systemen in de relevante gebieden.

Bij de invulling van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en –aanbevelingen concentreren de lidstaten hun beleidsmaatregelen vooral op:

- De financiële prikkels om werk lonend te maken;
- De hervorming van de openbare diensten voor de arbeidsvoorziening;
- De opstelling en herziening van strategieën voor levenslang leren;
- Het gemakkelijker maken nieuwe ondernemingen op te richten en bestaande uit te breiden.

Andere belangrijke maatregelen zijn:

- Zorgen voor werkgelegenheidsvriendelijke lonen en andere arbeidskosten;
- Bevordering van flexibiliteit in combinatie met zekerheid op de arbeidsmarkt, hoewel het gevaar van segmentatie nog steeds aanwezig is;
- Bevordering van kinderopvang en andere zorgfaciliteiten om de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten;
- Versterking van het actief arbeidsmarktbeleid, ofschoon de inspanningen ontoereikend lijken met de stijgende werkloosheid, vooral onder jongeren;
- Verbetering van de situatie van kansarmen op de arbeidsmarkt.

Veel minder aandacht krijgen:

- De ontwikkeling van strategieën voor actief ouder worden;
- Meer, efficiënter en gespreid investeren in menselijk kapitaal, waaronder het terugdringen van voortijdige schoolverlating en het vergroten van de deelname aan opleiding van laaggeschoolden;
- Het wegnemen van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen;
- De bestrijding van zwartwerk;
- Het anticiperen op en in goede banen leiden van economische herstructureringen.

De kloof tussen de werkgelegenheidsprioriteiten op EU-niveau en de uitvoering daarvan in de lidstaten moet worden overbrugd. Het is van vitaal belang dat de regeringen zich gezamenlijk achter de EU-doelstellingen scharen en het publiek ervan overtuigen dat deze op nationaal en lokaal niveau in daden moeten worden omgezet. Partnerschappen voor hervormingen, nationale streefcijfers en passende financiële ondersteuning zijn van essentieel belang.

De nationale actieplannen voor de werkgelegenheid (NAP's) moeten van meer politieke legitimiteit worden voorzien en een integrerend onderdeel gaan uitmaken van het besluitvormingsproces. De reactie van veel nieuwe lidstaten is duidelijk bemoedigend. De transparantie en zichtbaarheid van de NAP's moeten verder worden vergroot zodat men zowel binnen de lidstaten als in de EU meer van elkaar kan leren.

De EWS speelt een vooraanstaande rol in de tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsdoelstellingen van de Lissabonstrategie. Deze rol moet zichtbaarder worden gemaakt. De tussentijdse evaluatie biedt de gelegenheid om deze op alle niveaus duidelijker uit de verf te laten komen, het coördinatieproces te vereenvoudigen en meer nadruk te leggen op de uitvoering.

## **1. DE ROL VAN HET GEZAMENLIJK VERSLAG OVER DE WERKGELEGENHEID 2004/2005**

Naar aanleiding van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2003/2004 en het verslag van de taakgroep Werkgelegenheid<sup>i</sup> verzocht de Europese Raad tijdens zijn voorjaarsbijeenkomst van 2004 om echte vooruitgang bij de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS). De Europese Raad maakte zijn voornemen kenbaar de vooruitgang te evalueren, en verzocht om een beknopt verslag voor zijn bijeenkomst in 2005. De groep op hoog niveau die zich bezighoudt met de Lissabonstrategie, benadrukte dat het accent moet worden gelegd op de uitvoering van de aanbevelingen.

De in het najaar van 2004 ingediende nationale actieplannen voor de werkgelegenheid (NAP's), die zijn gebaseerd op de werkgelegenheidsrichtsnoeren en –aanbevelingen, vormen het voornaamste uitgangsmateriaal voor dit verslag. Voor het eerst hebben ook de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden, een NAP ingediend. Het bij dit verslag gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie biedt een gedetailleerdere beoordeling van de vooruitgang in werkgelegenheidsprestaties en beleidsuitvoering.

Dit verslag vormt een integrerend onderdeel van het 'uitvoeringspakket' van de Commissie, dat ook de verslagen over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economische beleid en de internemarktstrategie omvat, die mede als basis zullen dienen voor de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie in 2005.

## **2. ECONOMISCHE CONTEXT EN VOORTGANG OP DE WERKGELEGENHEIDSDOELSTELLINGEN VAN DE EU**

In het kader van de EWS hebben de lidstaten zich ertoe verbonden drie overkoepelende en onderling samenhangende doelstellingen op evenwichtige wijze te bevorderen: volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit op het werk en sociale samenhang en integratie.

Na een periode van positieve economische groei tussen 1997 en 2001 kreeg de arbeidsmarkt de gevolgen van de recessie te verduren; de voortgang op de werkgelegenheidsdoelstellingen van de EU werd afgeremd<sup>ii</sup>. Economisch herstel is van essentieel belang maar zal niet voldoende zijn. Het onderliggende economische potentieel van Europa hangt af van zijn vermogen om tegelijk met de werkgelegenheid ook de productiviteit aan te jagen. Dit is op zijn beurt weer afhankelijk van verdere structurele hervormingen, niet alleen op de arbeidsmarkt, maar ook op de diensten-, producten- en financiële markten.

Verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, vergroting van de kwaliteit op het werk en bestrijding van sociale uitsluiting en regionale verschillen zijn essentieel om meer mensen aan het werk te krijgen en te houden en de productiviteit op te voeren. De EU moet extra inspanningen leveren en de synergieën tussen de drie werkgelegenheidsdoelstellingen van de EU en tussen de EWS en maatregelen op het gebied van sociale integratie ten volle benutten.

### **VERWEZENLIJKING VAN VOLLEDIGE WERKGELEGENHEID**

Om de werkgelegenheidsdoelstelling van 70% in 2010 te halen, moet Europa nog meer dan 22 miljoen banen creëren. De EU zal de tussentijdse werkgelegenheidsdoelstelling voor 2005 (67%) niet halen en, tenzij de ontwikkelingen zich ten goede keren, die van 2010 evenmin.

Als gevolg van de aanhoudende economische neergang is de toename van de totale arbeidsparticipatie tot stilstand gekomen bij 63% in 2003 voor de EU-25 (55% voor vrouwen en 40% voor ouderen). De in het verleden doorgevoerde arbeidsmarkthervormingen hebben de veerkracht van de werkgelegenheid echter versterkt. Netto zijn er in de EU-15 tijdens de recente neergang geen banen verloren gegaan, terwijl er tijdens de recessie van 1992-1993 meer dan 3 miljoen banen verdwenen. De nieuwe lidstaten hebben de laatste jaren een redelijk krachtige economische groei doorgemaakt, maar deze wordt nog steeds aangedreven door aanzienlijke productiviteitswinsten, terwijl de werkgelegenheid maar matig groeide of zelfs daalde.

**Tabel 1. Arbeidsparticipatie totaal**

Groei tempo sinds 1997 Cijfers in 2003 (%)	Laag	Rond het gemiddelde	Hoog
> 70	DK	SE, UK	NL
65-70		AT, CY, DE, PT	FI, IE
< 65	CZ, EE, LT, MT, PL, SI, SK	BE, EL, FR, LU, LV	ES, HU, IT

De arbeidsparticipatie van vrouwen bleef in 2003 toenemen, maar die stijging is wel afgevlakt. Wil het streefcijfer van ten minste 60% worden gehaald, dan moeten de gemiddelde jaarlijkse toenames die sinds 1997 in de arbeidsparticipatie van vrouwen worden waargenomen, ieder jaar tot 2010 gehandhaafd worden.

**Tabel 2. Arbeidsparticipatie vrouwen**

Groei tempo sinds 1997 Cijfers in 2003 (%)	Laag	Rond het gemiddelde	Hoog
> 60	DK	AT, FI, PT, SE, UK	CY, NL
55-60	CZ, EE, LT, SI	DE, FR, LV	IE
< 55	MT, PL, SK	BE, EL HU	ES, IT, LU

Ondanks duidelijke vooruitgang is de beoogde arbeidsparticipatie van 50% voor ouderen nog ver weg. Zonder een spectaculaire toename van dit cijfer blijft de beoogde totale arbeidsparticipatie van 70% onbereikbaar.

**Tabel 3. Arbeidsparticipatie ouderen (55-64)**

Groei tempo sinds 1997 Cijfers in 2003 (%)	Laag	Rond het gemiddelde	Hoog
> 50	CY, EE	PT, SE	DK, UK
40-50	EL	CZ, ES, LT	FI, IE, LV, NL
< 40	AT, DE, PL, SI, SK	BE, IT, LU, MT	FR, HU

Het economisch herstel heeft voor de EU aan kracht gewonnen maar de werkgelegenheid groeide in 2004 maar matig en de vooruitzichten voor 2005 blijven aan de bescheiden kant. De terugkeer naar meer werkgelegenheidsgroei zal – net als de economische groei – in zeer belangrijke mate afhangen van ontwikkelingen in de binnen- en buitenlandse vraag, waarbij de onevenwichtigheden in de VS-economie mogelijk als rem zullen werken.

#### VERBETERING VAN DE KWALITEIT EN PRODUCTIVITEIT OP HET WERK

Hoewel de groei van de arbeidsproductiviteit essentieel is voor het concurrentievermogen van de EU en voor haar vermogen om duurzame groei tot stand te brengen, is deze in de EU-15 dramatisch gedaald. In het begin van de jaren negentig deed de EU het beter dan de VS, maar die situatie is sinds het midden van de jaren negentig omgeslagen. Terwijl de VS in staat waren een krachtige werkgelegenheids- en productiviteitsgroei te combineren, gaat de groei van de werkgelegenheid in de EU gepaard met een daling van de productiviteitsgroei. De instroom van werknemers in sectoren met een lagere productiviteit heeft hierin mogelijk een rol gespeeld, maar de afvlakking van de productiviteit duidt op grotere onderliggende problemen die de EU-economieën ondervinden bij het stimuleren en integreren van innovatie.

**Tabel 4. Groei van het BBP, de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit (jaargemiddelden)**

	1990-1996		1997-2000		2001-2003	
	EU-15	VS	EU-15	VS	EU-15	VS
<b>1. BBP</b>	1,5	3	3,2	4,1	1,0	2,5
<b>2. Werkgelegenheid</b>	-0,4	1,6	1,9	2,1	0,4	0,5
<b>3. Arbeidsproductiviteit (per werknemer)</b>	1,9	1,7	1,3	2,0	0,6	2,9
<b>4. Arbeidsproductiviteit per uur</b>	2,2	1,3	1,9	1,4	1,1	3,3

De productiviteitsniveaus en –dynamiek lopen in de EU sterk uiteen, maar in de nieuwe lidstaten is duidelijk sprake van een inhaalslag.

**Tabel 5. Groei en niveau van de arbeidsproductiviteit (per werknemer)**

<b>Gemiddelde jaarlijkse groei van het reële BBP per werknemer (1997-2003)</b>	<b>Laag</b>	<b>Mediaan</b>	<b>Hoog</b>
<b>BBP per werknemer in KKP in 2003 (EU-25 = 100)</b>			
<b>≥ 110</b>	IT	AT, FI, BE, FR, LU, NL	IE
<b>75-110</b>	ES	DE, DK, SE, UK	CY, EL, MT
<b>50-75</b>		PT	CZ, HU, PL, SI, SK
<b>≤ 50</b>			EE, LV, LT

Hoewel er sprake is van een positief verband tussen productiviteit en kwaliteit op het werk, lopen de recente vorderingen bij de verbetering van de kwaliteit op het werk uiteen. Overgangspatronen binnen de arbeidsmarkt en de omvang van zwartwerk verschillen sterk en in veel lidstaten is er duidelijk sprake van segmentatie. Er zijn grote verschillen tussen de gemiddelde verdiensten van mannen en vrouwen; het gemiddelde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen ligt al jaren bij 16%. De lage participatie van volwassenen aan opleiding baart zorgen en degenen die daar het meest behoefte aan hebben (laaggeschoolden, ouderen en werknemers in het MKB) lopen de minste kans die opleiding ook te krijgen. Hoewel het aantal arbeidsongevallen aan het afnemen is, is dit nog steeds hoog en de vooruitgang is middelmatig.

#### **VERSTERKING VAN DE SOCIALE SAMENHANG EN INTEGRATIE**

Met de economische neergang is de werkloosheid matig gestegen. Na een gestage daling sinds 1997 is de langdurige werkloosheid ook toegenomen en er zijn zorgwekkende tekenen die duiden op een verslechtering van de werkvooruitzichten voor jongeren, laaggeschoolden en andere kwetsbare groepen, zoals gehandicapten, immigranten en minderheden, die extra benadeeld zijn, onder meer door het risico gediscrimineerd te worden.

Deze ontwikkelingen moeten worden tegengegaan door opnieuw het accent te leggen op de integratie van personen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn, met name via een mix van actief arbeidsmarktbeleid, sociale vangnetten en toegang tot sociale diensten.

Hoewel een baan de beste garantie tegen sociale uitsluiting biedt, heeft ongeveer een kwart van de mensen die in de EU-25 in armoede dreigen af te glijden, een baan. Bevordering van de toegang tot werk van goede kwaliteit, inclusief opleiding, en een inkomen dat de volwaardige deelname aan arbeid en samenleving mogelijk maakt, zijn een voorwaarde voor sociale integratie.

Door de uitbreiding is de cohesie-uitdaging acuter geworden. Met in veel regio's zeer hoge werkloosheidscijfers blijven de regionale verschillen in werkgelegenheid en werkloosheid groot. Regio's met lage werkgelegenheidscijfers zijn vaak ook die met een lagere productiviteit.



### 3. TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTSNOEREN EN AANBEVELINGEN

De aanbevelingen van de Raad voor 2004 waren opgezet rond de vier actieprioriteiten van de taakgroep Werkgelegenheid. Dit deel vat de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste tijd samen. In bijlage 1 van dit verslag wordt de beoordeling van de beleidsantwoorden van elke lidstaat op deze aanbevelingen samengevat. Deze beoordeling heeft betrekking op de uitvoering van de specifieke aanbevelingen aan de lidstaten binnen elke categorie. Het is geen beoordeling van het beleid of de systemen in het algemeen in de desbetreffende categorie.

#### 3.1 VERGROTING VAN HET AANPASSINGSVERMOGEN VAN WERKNEMERS EN ONDERNEMINGEN

##### *Bevordering van flexibiliteit in combinatie met zekerheid op de arbeidsmarkt*

In toenemende mate zoeken de lidstaten naar een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid, dikwijls in overleg met de sociale partners. Door aanpassing van de arbeidstijd wordt geprobeerd beter in te spelen op de behoeften van het bedrijfsleven en het individu. In FI en SE krijgt de modernisering van de werkorganisatie veel aandacht. Aan de segmentatie van de arbeidsmarkt wordt in de EU echter hoegenaamd niets gedaan en er zijn grote verschillen tussen soorten arbeidsovereenkomsten, beroepsstatus en leeftijdsgroepen. Er moet met name nog veel gebeuren om de werkorganisatie te verbeteren en de mobiliteit en de overgang naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, vooral voor jongeren.

Tien lidstaten kregen specifieke aanbevelingen inzake de modernisering van hun arbeidsrecht. De meeste nieuwe lidstaten zijn bezig meer diversiteit te brengen in arbeidstijd en arbeidsovereenkomsten. Het aantrekkelijker maken van deeltijdwerk wordt in toenemende mate als prioriteit aangemerkt, maar hiervan wordt nog steeds niet optimaal gebruik gemaakt. De hervorming van het arbeidsrecht in PT biedt de mogelijkheid de arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en zelfstandige arbeid beter te beheersen. Aan het grote aandeel arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd moet in de nabije toekomst in ES iets worden gedaan via de sociale dialoog door het beschermingsniveau in standaardbanen aan te passen om deze aantrekkelijker te maken. IT moet nog grote delen uitvoeren van de hervormingen die erop gericht zijn de arbeidsmarktsegmentatie te voorkomen en aan te pakken. Enkel in FR is een begin gemaakt met beleidsmaatregelen.

Drie lidstaten ontvingen een specifieke aanbeveling inzake de modernisering van de werkorganisatie en de verspreiding van innovatie. Dit is nog steeds een belangrijke uitdaging, vooral voor het MKB. De betrokkenheid van de sociale partners is van essentieel belang om echt vooruitgang te boeken. Over het algemeen wordt weinig melding gemaakt van maatregelen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden, ofschoon de vaststelling van nationale doelstellingen inzake veiligheid en gezondheid en een vermindering van het aantal arbeidsongevallen<sup>iii</sup> welkom zijn.

##### *Vergemakkelijking van bedrijfsontwikkeling*

De lidstaten hebben over het geheel genomen goed gereageerd om hun ondernemingsklimaat te verbeteren, waarbij zij zich vooral concentreren op een vermindering van de belemmeringen van administratieve en regelgevende aard voor het oprichten van nieuwe bedrijven, maar minder aandacht besteden aan bedrijfsuitbreiding en duurzaamheid. DK, NL en SE hebben samen gewerkt aan de meting van de administratieve last van regelgeving.

Tien lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. De ontwikkeling van one-stopshops, on-linediensten en bedrijfsadviesbureaus vordert, maar de gebrekkige toegang tot financiering en de geringe investeringen in innovatie en O&O blijven belangrijke beperkingen. Ondanks het feit dat de meeste lidstaten maatregelen hebben genomen om het ondernemerschap en het werken als zelfstandige te bevorderen, moeten hun prestaties daarom worden verbeterd. Bovendien moet volledige prioriteit gegeven worden aan de verlaging van de administratieve lasten, met name door de personeelsaanwervingsprocedures te vereenvoudigen.

### ***Zorgen voor werkgelegenheidsvriendelijke arbeidskosten***

In 2003/2004 bleven de algemene loonontwikkelingen in grote lijnen in de pas met die van de productiviteit en de prijsstabiliteit op de middellange termijn, en werden inspanningen geleverd om de indirecte loonkosten te beperken of op peil te houden.

Negen lidstaten kregen een specifieke aanbeveling inzake loonontwikkelingen en loononderhandelingsystemen. Er zijn enkele positieve maatregelen waarneembaar in landen die een landspecifieke aanbeveling kregen, maar de vorderingen moeten in het oog worden gehouden. Ondanks de oproep tot herziening van de loonbepalingsmechanismen, worden in ES en IT, waar de verantwoordelijkheid naar de sociale partners wordt verlegd, geen belangrijke initiatieven in die richting gemeld. In DE wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de door de cao's geboden flexibiliteit om dit probleem aan te pakken.

Veertien lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen om de indirecte loonkosten te verlagen, met name voor de lage inkomens. De meeste hebben maatregelen getroffen, met name ten aanzien van de werkgeversbijdragen. De vooruitgang blijft niettemin beperkt, vooral in veel van de nieuwe lidstaten.

### ***Het anticiperen op en in goede banen leiden van economische herstructureringen***

In veel NAP's wordt erop gewezen dat herstructureringen in goede banen moeten worden geleid, vooral bij collectieve ontslagen, maar er moet nog veel meer worden gedaan. Er worden maatregelen genomen om de overheden beter in staat te stellen te anticiperen en gecoördineerd te reageren. In SI zijn 'arbeidsfondsen' in het leven geroepen die met ontslag bedreigde werknemers moeten helpen.

Vijf lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. BE, FR en PT hebben met wisselend succes de sociale partners opgeroepen op bedrijfstak- en lokaal niveau doeltreffende mechanismen te implementeren.

### ***Het omzetten van zwartwerk in reguliere werkgelegenheid***

De inspanningen om zwartwerk in reguliere werkgelegenheid om te zetten zijn fragmentarisch. FR levert een bijzondere inspanning om de aard van zwartwerk beter in kaart te brengen.

Acht lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. In IT en LV worden eerste vorderingen gemeld. De lage prioriteit die het probleem in veel nieuwe lidstaten krijgt, baart zorgen.

### **3.2 MEER MENSEN ERTOE TE BEWEGEN AAN HET ARBEIDSPROCES TE GAAN EN TE BLIJVEN DEELNEMEN: BETAALD WERK VOOR IEDEREEN TOT EEN REËLE MOGELIJKHEID MAKEN**

#### ***Versterking van het actief arbeidsmarktbeleid***

De vorderingen bij de verstrekking van preventieve diensten voor werklozen lopen uiteen. Tien lidstaten voldoen aan de 25%-doelstelling voor activering van langdurig werklozen<sup>iv</sup>, ofschoon in AT, DK, DE, FR, UK en SI<sup>v</sup> een lager percentage aan een activeringsmaatregel deelnam dan vorig jaar. Tien lidstaten hebben geen vergelijkbare gegevens verstrekt<sup>vi</sup>.

Twintig lidstaten kregen de aanbeveling de openbare diensten voor de arbeidsvoorziening te moderniseren en de toegang tot het actief arbeidsmarktbeleid te verbeteren, en tevens de integratie van kansarmen te vergemakkelijken en de beroeps- en geografische mobiliteit te verbeteren. De openbare diensten voor de arbeidsvoorziening worden hervormd, maar aan een actief arbeidsmarktbeleid wordt niet overal evenveel gedaan. Dit is bijzonder zorgwekkend tegen de achtergrond van een toenemende werkloosheid, vooral onder jongeren.

#### ***Werk lonend maken***

In de lidstaten is sprake geweest van een significante beleidsrespons, maar de resultaten lopen uiteen. Vele werken aan de verbetering van het gecombineerde effect van belastingen en uitkeringen op de werkgelegenheid en hun verband met activering. Ook wordt duidelijk meer gedaan aan het probleem van de werkende armen, en wel via arbeidsgebonden uitkeringen en verhogingen van het minimumloon. De verbetering van de werkstimulansen in de uitkeringsstelsels, waaronder de uitkeringsvoorwaarden en gerelateerde financiële prikkels (zoals vervoers- en huisvestingskosten), wordt echter minder krachtadig aangepakt.

Vijftien lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. De meeste hebben maatregelen getroffen. Voor enkele nieuwe lidstaten is vooruitgang essentieel om zwartwerk terug te dringen. In andere wordt het accent gelegd op de hervorming van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

#### ***Vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen***

De arbeidsparticipatie van vrouwen is aan het toenemen en de kinderopvang en andere zorgfaciliteiten zijn verbeterd. De beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen blijven hardnekkig groot en worden niet overtuigend aangepakt. De helft van de lidstaten<sup>vii</sup> kent nationale doelstellingen. Alleen SE voert duidelijk een beleid inzake gendermainstreaming.

Zeven lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. De verschillen in werkgelegenheid en werkloosheid tussen mannen en vrouwen worden als doelstellingen grotendeels verwaarloosd. Ofschoon het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen alom als een ernstig probleem wordt onderkend, zijn nieuwe concrete doelstellingen en maatregelen eerder zeldzaam. De combinatie van werk en privéleven krijgt brede aandacht maar het gelijkelijk delen van verantwoordelijkheden tussen vrouwen en mannen wordt over het hoofd gezien.

#### ***Ontwikkeling van integrale strategieën voor actief ouder worden***

Enige vooruitgang ten spijt, schiet de EU schromelijk tekort waar het de doelstelling voor 2010 inzake de arbeidsparticipatie van ouderen betreft, en beantwoordt het beleid niet aan de

verwachtingen. De arbeidsparticipatie van ouderen in de Europese Unie ligt thans boven de 40%, maar zij blijft in veel lidstaten hardnekkig laag, vooral voor vrouwen.

De meeste lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. Er worden inspanningen geleverd om nationale strategieën voor actief ouder worden vast te stellen<sup>viii</sup>, maar die berusten vaak op fragmentarische maatregelen op het gebied van hervormingen van de belasting- en uitkeringstelsels en de pensioenregelingen ter ontmoediging van vervroegde uittrekking, in plaats van op een vergroting van de inzetbaarheid en participatie gedurende het hele leven, ook voor jongeren. Men schijnt zich in grote mate te verlaten op het effect van pensioenhervormingen (FR, IT). Sommige lidstaten beperkten zich bovendien voornamelijk tot voorstellen voor de tripartiete sociale dialoog (BE, LU).

### ***Bevordering van de integratie van immigranten en kansarmen***

De mogelijkheden van migranten en kansarmen, zoals minderheden en gehandicapten, worden nog steeds onvoldoende onderkend en uitsluiting van de arbeidsmarkt blijft een probleem.

Zes lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. Sommige lidstaten hebben strategieën ontwikkeld om de arbeidsparticipatie van alle ondervertegenwoordigde groepen op de arbeidsmarkt te vergroten. Er wordt specifiek beleid voor de integratie van migranten en minderheden ontwikkeld, waarbij het accent op inburgering en toegang tot de arbeidsmarkt wordt gelegd, waaronder taalcursussen, alfabetiseringsprogramma's of beroepskeuzebegeleiding. Dikwijls echter moet het individu zich maar zien aan te passen. De Roma en de migranten bijvoorbeeld lijken vaak te worden afgeschilderd als grotendeels verantwoordelijk voor hun eigen situatie.

### **3.3 MEER EN DOELMATIGER INVESTEREN IN MENSELIJK KAPITAAL EN LEVENSLANG LEREN**

#### ***Ontwikkeling van strategieën voor levenslang leren en investeren in menselijk kapitaal***

De vereiste “extra investeringen in human resources” worden door de EU niet gehaald. De NAP's bieden weinig systematische informatie over de hoogte of de efficiëntie van de middelen. De overheidsinvesteringen op dit gebied vertonen slechts een zeer geringe stijging (5,1% van het BBP voor de EU-15). Zij variëren van 8,5% in DK tot 3,9% in EL en LU.

SE, FI en DK boeken resultaten zoals gemeten aan de hand van de EU-standaarden, en kennen een investeringsniveau ruim boven het EU-gemiddelde. Het omgekeerde is ook waar. Lidstaten die slecht presteren, investeren gewoonlijk minder en hebben onderontwikkelde strategieën om het menselijk kapitaal te vergroten.

Hoewel erkend wordt dat alle betrokkenen gezamenlijk verantwoordelijkheid moeten dragen, legt geen enkele lidstaat een echt integrale aanpak aan de dag. Sommige kiezen voor een heffing om werkgevers (met name in het MKB) tot investeren te bewegen. Ook worden sectormiddelen ingezet (BE, IT, NL). In andere lidstaten worden belastinghervormingen overwogen (EE, IE, SK en UK).

Zeven lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. Maatregelen verkeren echter nog grotendeels in de ontwerp- en ontwikkelingsfase. Het is belangrijk sneller tot uitvoering

over te gaan aangezien de meeste lidstaten nog systemen en capaciteiten moeten invoeren om iedereen mogelijkheden voor levenslang leren te bieden.

### ***Verbreiding van de deelname en het aanbod aan onderwijs en opleiding***

De doelstelling dat 85% van de 22-jarigen in de EU in 2010 hoger secundair onderwijs moet hebben voltooid, vormt een grote uitdaging. Het EU-gemiddelde (76,7% in 2003) is sinds 2000 nauwelijks gestegen. Er bestaan grote verschillen, van 94,1% in SK tot 43% in MT. Ook in ES, IT, LU en PT zijn de percentages personen met een diploma hoger secundair onderwijs erg laag.

Ofschoon de laatste tijd bemoedigende vooruitgang is geboekt, zal de doelstelling voor 2010 dat 12,5% van de volwassen bevolking aan levenslang leren deelneemt, aanhoudende inspanningen vergen. In de meeste lidstaten zijn verdere beleidshervormingen nodig om de deelname te stimuleren. De deelnamepercentages zijn sinds 2001 (7,9%) gestaag toegenomen tot de huidige 9,3% (2003). Deze participatie is echter nog steeds bijzonder laag in CZ, EL, IT, LT, MT, PT en SK en verschilt sterk naar leeftijd en opleidingsniveau.

Aan een stelselmatige aanpak van de situatie van kansarmen ontbreekt het. SE vormt een opmerkelijke uitzondering; hier zijn de gemeenten verplicht alle jongeren tot 20 jaar hoger secundair onderwijs aan te bieden. Na die leeftijd kunnen zij een kwalificatie verwerven in het volwassenenonderwijs, waarvoor alle werknemers recht hebben op studieverlof.

Twintig lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. CY werkt aan een hervorming van het leerlingwezen. Wegens een gebrek aan leerlingplaatsen heeft DE met het bedrijfsleven een landelijke overeenkomst gesloten om ervoor te zorgen dat alle jongeren die een beroepsopleiding willen volgen, een plaats krijgen, en HU heeft een aanzienlijke verhoging van de financiering van het volwassenenonderwijs aangekondigd.

### ***Vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters***

Ofschoon het belang van het probleem wordt onderkend, zijn de maatregelen dikwijls fragmentarisch. Het beleid bestaat overwegend in speciale maatregelen ter ondersteuning van de meest kwetsbare studenten buiten het reguliere onderwijs- en opleidingsstelsel.

Zeventien lidstaten hebben een specifieke aanbeveling gekregen. Het percentage voortijdige schoolverlaters<sup>ix</sup> is in 2003 licht gedaald tot 15,9%, ruim boven het streefcijfer van 10% voor 2010. In zeven lidstaten<sup>x</sup> zijn de percentages sinds 2002 gestegen. Of de EU-doelstelling gehaald zal worden, hangt in belangrijke mate af van de vooruitgang die door ES, IT, MT en PT wordt geboekt, waar de percentages ver boven het EU-gemiddelde liggen. Er hebben zich belangrijke dalingen voorgedaan in de lidstaten met de hoogste percentages, met name PT en MT (met percentages van nog steeds meer dan 40%).

## **3.4 DE EFFECTIEVE TENUITVOERLEGGING VAN HERVORMINGEN WAARBORGEN DOOR BETERE GOVERNANCE**

### ***Het opzetten van partnerschappen voor hervormingen***

De verwezenlijking van de Lissabonstrategie en de EWS vereist een gecoördineerd optreden en de publieke overtuiging van een vollere hervormingsagenda, vooral ten aanzien van het in goede banen leiden van economische veranderingen. De Europese Raad heeft de lidstaten opgeroepen partnerschappen voor hervormingen aan te gaan. Hoewel veel lidstaten

partnerschappen kennen, was IE de enige die in zijn NAP van de oprichting van een partnerschap voor hervormingen gewag maakte.

### ***Bevordering van de rol en zichtbaarheid van de nationale actieplannen***

Om effect te sorteren moeten de NAP's politieke legitimiteit bezitten. De parlementen zijn er onvoldoende bij betrokken aangezien zij nauwelijks een rol spelen in de goedkeuringsprocedure, met de opmerkelijke uitzondering van MT. Dit lage profiel is mogelijk een van de redenen waarom de NAP's vanuit de civiele samenleving geen inbreng of steun van betekenis krijgen.

De NAP's zijn voor het merendeel samenvattende verslagen. In veel van de nieuwe lidstaten krijgen zij echter een hoger profiel omdat zij daar meer op de toekomst gericht zijn en een centrale rol spelen in de beleidscyclus. Zij moeten aantrekkelijk en voor het publiek toegankelijk worden (bv. BE).

### ***Vaststelling van nationale verbintenissen en doelstellingen***

De lidstaten kregen de aanbeveling nationale doelstellingen vast te stellen waarin de op EU-niveau overeengekomen doelstellingen tot uitdrukking komen. In 2004 zijn er enkele positieve maatregelen genomen in ES en zeven van de nieuwe lidstaten die nationale werkgelegenheidsdoelstellingen hebben vastgesteld<sup>xi</sup>. Nog niet de helft heeft doelstellingen vastgesteld om de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten. Er bestonden al doelstellingen inzake de uittredingsleeftijd in FR, FI en PT, en CY heeft een nieuwe doelstelling vastgesteld. Meer lidstaten hebben doelstellingen vastgesteld voor de verbetering van het menselijk kapitaal.

### ***Adequaatheid, transparantie en kosteneffectiviteit bij de toewijzing van financiële middelen***

De hervormingen moeten worden gesteund door adequate financiële middelen en het efficiënte gebruik van overheidsgelden. De NAP's verstrekken onvoldoende informatie. Die zou de feitelijke uitgaven, de toegewezen budgetten en prognoses voor de belangrijkste maatregelen moeten omvatten.

Ongeveer de helft van de lidstaten verstrekt enkele vergelijkbare gegevens over de uitgaven voor een actief arbeidsmarktbeleid en in mindere mate over de investeringen in human resources<sup>xii</sup>. DK en CY verschaffen een redelijk beeld op grond van nationale gegevens. Enkele lidstaten<sup>xiii</sup> verschaffen financiële gegevens, uitgesplitst naar richtsnoer. De rol van het Europees Sociaal Fonds (ESF) krijgt weliswaar aandacht, maar de verslaglegging is middelmatig.

### ***Beter van elkaar leren***

Van elkaar leren en het uitwisselen van deskundigheid dragen bij tot een betere beleidsvorming. Sommige lidstaten vergelijken hun werkgelegenheidsprestaties met het EU-gemiddelde en de prestaties van andere. De NAP's halen zelden voorbeelden aan van beleid dat geïnspireerd is door andermans ervaringen. Het nieuwe EU-programma voor wederzijds leren biedt een mogelijkheid om dit belangrijke onderdeel te versterken.

- 
- i Het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid onderzoekt de vorderingen van de lidstaten met de tenuitvoerlegging van de op grond van artikel 128 van het Verdrag vastgestelde werkgelegenheidsrichtsnoeren en –aanbevelingen. Alle documenten in verband met de Europese werkgelegenheidsstrategie, waaronder het verslag van de taakgroep Werkgelegenheid, de EU-richtsnoeren en –aanbevelingen, en de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid van 2004 zijn te vinden op: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)
- ii Zie voor een gedetailleerde analyse van de recente ontwikkelingen en prestaties van de Europese arbeidsmarkt het verslag van de Commissie “Werkgelegenheid in Europa 2004” ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/employ\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm)). Zie voor de laatste macro-economische bijwerkingen de “Economic Forecasts Autumn 2004” van de Europese Commissie ([http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/forecasts\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm)). De voor de tabellen in dit verslag gebruikte bronnen en methodologieën worden beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.
- iii DK, CY, EL, FR, LV, PT en UK.
- iv BE, DE, ES, FI, IT, LU, LV, SE, UK en FR (op basis van de cijfers voor 2002).
- v Het cijfer voor SI moet nog worden bevestigd.
- vi CY, CZ, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SI en SK.
- vii AT, CY, EE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL en PT (EL heeft het in zijn NAP 2003 gestelde doel niet bevestigd).
- viii CY, CZ, EE, FI, FR, LV, NL, PT en UK.
- ix Het percentage 18-24-jarigen dat lager secundair onderwijs of lager heeft doorlopen en geen vervolgonderwijs of -opleiding volgt.
- x BE, CZ, CY, DE, DK, ES en FR.
- xi CY, EE, HU, LT, LV, SI en SK.
- xii AT, BE, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PT en SE.
- xiii BE, ES, HU, IE en PL.