

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.12.2009
COM(2009)674 definitief

ONTWERPVERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Ontwerp van het Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid (GVW) 2009/2010

ONTWERPVERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Ontwerp van het Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid (GVW) 2009/2010

1. DE WERKGELEGENHEIDSSITUATIE IN 2009 EN DE VOORUITZICHTEN TOT 2011

Ondanks tekenen van economisch herstel in de EU blijven de vooruitzichten voor de werkgelegenheid over het algemeen ongunstig, met een totale werkloosheid die nog stijgt, zij het in een trager tempo. Na een periode van sterk verbeterende arbeidsmarktprestaties tot begin 2008 heeft de wereldwijde financiële en economisch crisis een groot gedeelte van de eerder behaalde successen bedreigd. Hoewel de gevolgen voor sommige lidstaten veel erger waren dan voor andere, worden de ontwikkelingen sinds medio 2008 algemeen gekenmerkt door een **afnemende vraag naar nieuwe werknemers** (circa -30%), een **inkrimping van de werkgelegenheid** (-1,9% = 4,3 miljoen banen) en een **stijgende werkloosheid**, met name onder groepen die zich reeds vóór de crisis in een relatief zwakkere arbeidsmarktsituatie bevonden (jongeren, laaggeschoolden, migranten). Deze ernstige verslechtering blijkt niet alleen uit de inkrimping van de bedrijfsactiviteiten in de sectoren/beroepen die het meest door de neergang zijn getroffen, maar ook uit het toenemende gebruik van flexibele werktijdregelingen, vooral voor de minder ervaren werknemers, die de eersten waren om hun baan te verliezen (tussen Kw2 2008 en Kw2 2009 nam de werkgelegenheid onder tijdelijke werknemers af met 1,7 miljoen banen, waarvan 1 miljoen in ES).

De werkloosheid in de EU nam minder sterk toe dan op grond van de snelle daling van het bbp kon worden verwacht. Verscheidene landen hebben maatregelen genomen om massale ontslagen te voorkomen, zoals loonsubsidies en aanpassing van de werktijd. Loonmatiging en andere concessies in ruil voor werkgelegenheid hebben ook geholpen bij het behoud van de arbeidsplaatsen in verscheidene sectoren¹.

De laatste prognose van de Commissie voorspelt een geleidelijk economisch herstel in de volgende twee jaren (EU-bbp +0,7% in 2010 en +1,6% in 2011)². Het zal echter enige tijd duren voordat het positieve effect op de arbeidsmarkt merkbaar zal worden, gezien de vertraging waarmee de werkgelegenheid op een verandering in de economische bedrijvigheid reageert. Met een geschatte daling van de werkgelegenheid met 2,3% in 2009 en nog eens 1,2% in 2010 (wat neerkomt op een inkrimping van de werkgelegenheid met ongeveer 7,5 miljoen banen gedurende deze twee jaren) wordt verwacht dat de werkloosheid in bijna alle lidstaten verder zal stijgen tot mogelijk 10,3% in 2010 en in 2011 10,2% zal bedragen, oftewel 3 pp meer dan in 2008.

Of het economische herstel zal leiden tot een aanzienlijke creatie van nieuwe banen of tot een "banenloze groei" zal grotendeels afhangen van succesvolle exitstrategieën die de individuele personen en de bedrijven voorbereiden op de aanpak van de structurele uitdagingen, en van de

¹ Een gedetailleerde analyse van de trends en de beleidsreacties op de werkgelegenheids crisis staat vermeld in het achtergronddocument van de Commissie voor de EPSCO-Raad van 30.11.2009. Zie voor nadere gegevens ook de Monthly Labour Market Monitor van DG EMPL van de Commissie en het Verslag over de werkgelegenheid in Europa 2009.

² Najaarsprognose EC van 3.11.2009.

doelmatigheid van het overheidsbeleid ten aanzien van de modernisering van de arbeidsmarkten om te zorgen voor hoge niveaus van flexibiliteit en zekerheid. De lidstaten moeten de doeltreffendheid van de crisismaatregelen regelmatig beoordelen in een constructieve dialoog met de sociale partners en op grond van EU-wijd wederzijds leren.

2. WERKGELEGENHEIDSMATREGELEN VAN DE LIDSTATEN IN 2009

Om te zorgen voor een onmiddellijke stimulans voor de economie en om kwetsbare groepen te beschermen tegen het effect van de crisis op de arbeidsmarkten, hebben de lidstaten hun werkgelegenheids- en sociale beleidsmaatregelen aanzienlijk opgevoerd in het kader van de drie prioriteiten van de Europese werkgelegenheidsstrategie³.

2.1. Vergroting van het arbeidsaanbod en modernisering van de socialebeschermingsstelsels

Wegens het risico van een verdere stijging van de werkloosheid blijven bijkomende inspanningen ter vermindering van langdurige werkloosheid en blijvende inactiviteit nodig om het menselijk kapitaal te behouden. Bovendien zijn voortgezette inspanningen ter vergoeding van het arbeidsaanbod, met name voor groepen met een structureel lage arbeidsmarktparticipatie, van essentieel belang om de duurzame economische groei te herstellen en de sociale samenhang te versterken. Ondanks de inspanningen om tegemoet te komen aan de dringende behoeften van specifieke groepen (jongeren, migranten, laaggeschoolden, mensen met een handicap) blijkt het moeilijk te zijn om voor deze groepen de juiste werkprikkels vast te stellen, zeker in tijden van crisis. De lidstaten hebben maatregelen genomen om **de werkprikkels te verbeteren en werken lonend te maken** door het verlagen van de belastingen en het verhogen van de uitkeringen voor werkenden: hogere belastingvrije inkomensdrempels of een opwaartse aanpassing van de belastingschalen (AT, BE, DE, DK, FI, LV, MT, SE, SK); hogere inkomstenstoelagen en doelgerichte belastingprikkels voor werkenden (BE, ES, FR, LT, LV, NL, SE, SK); alsook lagere inkomstenbelastingvoeten, vaak gericht op laagverdienenden (AT, DK, FI, FR, HU, LT, LU, LV, PL, SE, UK). Andere belastingverlagingen hebben tot doel moeders te stimuleren om opnieuw te gaan werken (MT) of gezinnen te ondersteunen (AT). Deze hervormingen hebben de werkprikkels voor laagverdienenden verbeterd, maar er moet nog veel worden gedaan om te komen tot een hoge en evenwichtige arbeidsmarktparticipatie in termen van vaardigheidsniveaus, geslacht (uitsluiting is een bijzonder risico voor vrouwen, vooral die met zorgverantwoordelijkheden) en leeftijd.

De werkgelegenheidssituatie van jongeren

De stijging van de werkloosheid onder **jongeren** (15-24 jaar) is in 2009 dramatisch geweest en maakt een sterkere beleidsactie noodzakelijk, met name door het tot stand brengen van betere overgangstrajecten van onderwijs naar werk, alsook de verstrekking van beroepsonderwijs en -opleiding van betere kwaliteit, inclusief financiële steun van de EU en de lidstaten aan bedrijven. De beroepsonderwijs- en opleidingsstelsels kunnen het effect van de crisis op de jongeren beperken (DE) en de toename van het aantal opleidingsplaatsen voor leerlingen (FIN, FR, UK) kan een meer permanent element van het beroepsonderwijs en de

³ Zie het verslag van de Commissie over het Europees economisch herstelplan van december 2009.

beroepsopleiding worden. **Werksubsidieregelingen** (BG, EL, FR, IT, UK) ondersteunen de vraag naar jonge arbeidskrachten.

De arbeidsmarktsegmentering is een structurele uitdaging in verscheidene lidstaten en de crisis heeft aangetoond dat de last van de arbeidsflexibiliteit vooral komt te rusten op de schouders van jongeren via het meer wijdverspreid gebruik van atypische arbeidscontracten. Er zijn krachtige inspanningen nodig om de schooluitval en de segregatie en discriminatie van jongeren met een migranten- of minderheidsachtergrond of een handicap te verminderen. Er is echter vooruitgang geboekt en verscheidene recente initiatieven gaan in de juiste richting: een onderwijs- of opleidingsgarantie (AT, DE), onmiddellijke steun van banencentra aan risicjongeren (DK), steun van een arbeidstichting aan jongeren die hun baan hebben verloren (AT) of hulpdiensten voor jongeren die onderwijs volgen noch werken (MT, SI).

De huidige vooruitzichten voor de arbeidsmarkt wijzen op de dringende noodzaak van de uitvoering van omvattende **actieve inclusiestrategieën** in combinatie met evenwichtige en geïntegreerde maatregelen in verband met de volgende drie pijlers: inclusieve arbeidsmarkten, toegang tot hoogwaardige voorzieningen en passende inkomenssteun. Belastinghervormingen, waaronder de verlaging van de belasting op arbeid (zie blz. 6), kunnen inclusie op de arbeidsmarkt helpen ondersteunen. Verscheidene lidstaten hebben positieve maatregelen genomen ter ondersteuning van degenen die **het verst van de arbeidsmarkt** af staan: doelgerichte werksubsidies (FI, FR, HU, IT, LT, PL, SE) en prikkels voor de indienstneming van mensen met een handicap (ES, IE, RO). Aanvullende maatregelen omvatten betere en/of meer toegankelijke opleidingsprogramma's in de meeste lidstaten en de bevordering van de werkgelegenheid in de sociale economie of de non-profitsector (AT, ES, PL, PT, SI) en "workfare"-regelingen (LV). Slechts een klein aantal landen heeft de directe creatie van banen in de overheidsector in overweging genomen (ES, CY, HU, SK), hetzij als gevolg van de beperking van de overheidsuitgaven, hetzij omdat er twijfel bestond over de doelmatigheid van dergelijke maatregelen. De meeste lidstaten hebben hun acties in hun beleid ten behoeve van kansarme groepen gemainstreamd. Bij de behandeling van de specifieke problemen waarmee de Roma en andere randgroepen worden geconfronteerd, volgen sommige landen een "explicite maar niet exclusieve"-aanpak. Het is belangrijk dat de bij de implementatie van het beleid geboekte vooruitgang continu wordt gemonitord en geëvalueerd, inclusief de wisselwerking daarvan met het mainstreambeleid.

Oudere werknemers hebben tot nu toe geen bijzonder risico gelopen om als gevolg van de crisis hun baan te verliezen, maar zij worden geconfronteerd met grote moeilijkheden bij het vinden van een nieuwe baan. Verscheidene lidstaten hebben specifieke maatregelen genomen om de arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers te ondersteunen (NL, PL, PT) en de vraag naar oudere werknemers te stimuleren (NL). Hoewel er algemene overeenstemming bestaat over de noodzaak om vervroegde uittreding te beperken, zijn er aanwijzingen dat sommige landen naar deze optie zouden kunnen teruggrijpen. Dit moet worden vermeden door betere arbeidsmogelijkheden voor oudere werknemers, door de ondersteuning van de modernisering van hun vaardigheden om hun terugkeer op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken en door betere prikkels om te blijven werken via de pensioenstelsels en andere belasting/uitkeringsstructuren.

Ondanks een wereldwijde afnemende vraag naar nieuwe werknemers blijven sommige landen (BE, DE, FI, FR, LT) die met arbeids- en vaardigheidstekorten worden geconfronteerd, het arbeidsaanbod actief bevorderen via **economische migratie**. Hiertoe behoren specifieke maatregelen om hooggeschoolden aan te trekken (DE, FI, FR, LT), eenvoudiger visumverlengings- en verblijfsvergunningsprocedures (FI, PT) en bijzondere visa en

verblijfsvergunningen voor hooggeschoolden (FR, IE). De lidstaten moeten echter krachtiger streven naar de integratie op de langere termijn van reeds in de EU wonende migranten en hun afstammelingen, onder wie de werkloosheid tijdens de crisis sterk is gestegen. Het huidige beleid is hoofdzakelijk gericht op de verhoging van de kwalificatieniveaus en de vergemakkelijking van de algemene integratie. Verdere actie is nodig, onder meer de aanmoediging van bedrijven om meer diverse arbeidskrachten in dienst te nemen, bijvoorbeeld door middel van diversiteitscodes (BE, DE, ES, FR).

De openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA) worden met stijgende aantallen werklozen geconfronteerd en hun modernisering is een doeltreffend middel om de nieuwe uitdagingen aan te pakken. Dit is nagestreefd door organisatorische fusies/uitgebreidere samenwerking tussen integratie- en verzekeringsdiensten (DK, EE, EL, FI, FR, HU, NL, SI), nieuwe vormen van dienstverlening, gebaseerd op een combinatie van web- en gepersonaliseerde diensten (EE, EL, IE, MT, RO, UK/Schotland), speciale advisering voor bedrijven in verband met de opleiding van werknemers en vroegtijdig optreden bij ontslagen (AT, BG, DK, EE, IE, MT, NL) en verstrekking van herplaatsingsadvies aan werknemers en werkgevers (DE, BE, FI, IE, LU, PT, UK). Sommige ODA's zijn intensiever gaan samenwerken met particuliere uitzendbureaus (AT, FR, NL). Deze aanpak kan een bron van inspiratie zijn voor verdere hervormingen in andere landen, en een meer systematische evaluatie zou meer bewijsmateriaal kunnen opleveren in verband met de vraag welke procedures en programma's het meest doeltreffend en doelmatig zijn, vooral in tijden van toenemende druk op de begroting.

De socialebeschermingsstelsels zijn hard op de proef gesteld door de scherpe stijging van de werkloosheid. De automatische stabilisatoren hebben ertoe bijgedragen dat het onmiddellijke sociale effect van de neergang in de EU is opgevangen op een wijze die van land tot land verschilt; daarom zag een aantal lidstaten zich verplicht om de duur (CZ, ES, LT, RO), de hoogte (BE, BG, CZ, EL) of de dekking (IT, PT) van de uitkeringen aan te passen of om nieuwe of grotere inkomenssteun vast te stellen voor degenen die niet in aanmerking komen voor werkloosheidsuitkeringen (bv. FR, LV). Naast de groep van personen die in aanmerking komen voor werkloosheidsuitkeringen hebben sommige lidstaten ook de steun verhoogd voor kwetsbare groepen (BE, CY, FR, PL) en gepensioneerd met een laag inkomen (CY, RO). Het vermogen om tegemoet te komen aan de stijgende vraag naar sociale zekerheid varieert aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat; deze uitdaging zal met de tijd onvermijdelijk nog toenemen en onderstreept de noodzaak van een krachtig activeringsbeleid.

Werkgelegenheid voor vrouwen

Uit de arbeidsmarktgegevens blijkt dat vrouwen in 2009 over het algemeen niet zo door werkloosheid zijn getroffen als mannen. In veel landen blijven echter sterke genderverschillen bestaan met een lagere arbeidsparticipatie en een hogere werkloosheid onder vrouwen. Wegens de crisis zijn sommige maatregelen voor gendergelijkheid uitgesteld of geschrapt en er zijn geen nieuwe maatregelen genomen, behalve de ondersteuning van de creatie van nieuwe banen in de zorgsector (FI, NL, UK). Gendermainstreaming moet actiever worden toegepast in het werkgelegenheidsbeleid, met name bij de vaststelling en de uitvoering van het herstelbeleid. Veel lidstaten zijn de **combinatie** van werk, privé- en gezinsleven blijven bevorderen, hoofdzakelijk door een betere toegang tot en/of kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen voor kleine kinderen of peuters, en door de ondersteuning van de zorgverlening aan andere hulpbehoevenden (ES, PT). De recente hervormingen van de **moederschapsverlofregelingen en/of -uitkeringen** beogen de versterking van de arbeidsparticipatie van vrouwen/hun terugkeer naar de arbeidsmarkt (AT, DE, HU), en de verbetering van het recht op ouderschaps-/vaderschapsverlof of de bescherming van werknemers die verlof nemen (BG, NL, PT). Het recht op flexibele werkregelingen (HU, RO, SK, UK) en de bescherming van werknemers met flexibele arbeidsbetrekkingen (LT, SK) zijn verbeterd. De **genderloonkloof** wordt door de meeste lidstaten nog steeds ontoereikend aangepakt; er zijn echter sommige nieuwe maatregelen genomen: betere transparantie (DE, UK), nieuw onderzoek van taakevaluatieregelingen (BE), betrokkenheid van de arbeidsinspectie en nieuw onderzoek (NL) en een nieuwe tripartiete strategie (FI).

2.2. Verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven

De lidstaten hebben de laatste twee jaren hun aandacht toegespitst op de ontwikkeling van de flexizekerheidsaanpak en zijn begonnen met de uitstippeling van omvattende flexizekerheidstrajecten in lijn met de individuele structurele uitdagingen en uitgangspunten. Door de crisis is het belang van het aanpassingsvermogen enorm toegenomen en is de aandacht verlegd naar maatregelen om bij te dragen aan de aanpassing aan de nieuwe context op vrij korte termijn. De belangrijkste maatregelen die in dit verband zijn genomen, zijn tijdelijke aanpassingen aan de dalende productie via **flexibele werkregelingen**, in hoofdzaak werktijdverkortingsregelingen om ontslagen en verlies van menselijk kapitaal te vermijden⁴.

Sommige lidstaten onder zeer hoge economische druk hebben **loonmatiging** in de overheidssector ingevoerd of overwogen dit te doen (BG, EL, LT, LV, RO). In NL werd in de gehele economie loonmatiging op middellange termijn ingevoerd in ruil voor kortingen op de sociale premies.

Hoge indirecte loonkosten en een hoge **belastingwig** vormen een belangrijk obstakel voor de werkgelegenheid. Ondanks de vooruitgang die de laatste jaren is geboekt, blijft de gemiddelde belastingwig op arbeidskosten in de EU 27 met circa 40,5% op het niveau van 2000. De maatregelen om de **belasting op arbeid te verlichten** omvatten de verlaging van de sociale premies (BE, BG, CZ, DE, ES, FI, HU, SE) en de herziening van het belastingstelsel om de arbeidskosten te verminderen. Om mensen aan het werk te houden en/of nieuwe aanwervingen te bevorderen zijn de **arbeidskosten** in een aantal lidstaten verlaagd, waarbij de maatregelen op verschillende doelgroepen waren gericht: werknemers met een laag loon

⁴ Nadere bijzonderheden over WTV staan vermeld in het document van de Commissie voor de EPSCO-Raad (zie voetnoot 1).

(CZ), het mkb (NL) en zelfstandigen (SK) of belastingprikkelers omvatten om werklozen ertoe aan te zetten een eigen bedrijf op te richten (PT). Een in SE uitgeteste alternatieve aanpak stelt de werkgevers in staat de betaling van sociale premies en belastingen maximaal 12 maanden uit te stellen om hun kasstroom te bevorderen en hun kredietverplichtingen te verlichten.

De **segmentering** van de arbeidsmarkt blijft een uitdaging. Hoewel enkele landen (BG, CY, EE, HU, LT, PT) de laatste jaren hun **arbeidsbeschermingswetgeving** hebben herzien in lijn met de flexizekerheidsaanpak, is meer actie nodig ter voorkoming van de segmentering van de arbeidsmarkten, die de economische prestaties op de lange termijn bedreigt, met name voor specifieke kwetsbare groepen. Reeds in 2008 daalde in de meeste lidstaten het aantal arbeidscontracten voor bepaalde tijd, inclusief uitzendarbeid, omdat dit soort werk meestal het eerst door de crisis wordt getroffen. De ontwikkelingen in 2009 laten zien dat de segmentering van de arbeidsmarkt de "flexibiliteit" hoofdzakelijk concentreert bij werknemers met arbeidscontracten voor bepaalde tijd; deze ongelijkheid is schadelijk en ondoelmatig en maakt een betere verdeling van het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid onder alle werknemers noodzakelijk.

Zwartwerk blijft een hardnekkig verschijnsel; in een aantal lidstaten bedraagt het aandeel van zwartwerk in de nationale economie ongeveer een vijfde en er wordt actie ondernomen. In PT worden onregelmatige arbeidscontracten met zogenaamde zelfstandigen nu zwaar gestraft. Een aantal landen (BG, CY, EL, HU, MT) heeft de inspectiemechanismen verbeterd en de straffen verhoogd of succesvolle dienstenchequesystemen ingevoerd (BE). In het algemeen vereist het engagement om zwartwerk in formele arbeid om te zetten sterkere actie.

De **geografische mobiliteit** in de EU blijft laag. Slechts weinig lidstaten hebben nieuwe maatregelen genomen zoals regionale banenbeurzen (BG), speciale ondersteuning van werknemers die naar een andere regio verhuizen (DE, ES, LT) en investeringen in de vervoersinfrastructuur (LT, SK). De prikkels om de arbeidsmobiliteit te vergroten, zoals belastingaftrek voor forenzen, zijn versterkt in AT, DE, ES, LT, NL en SK.

2.3. Vergroting van de investeringen in vaardigheden en menselijk kapitaal

De economische neergang onderstreept de dringende noodzaak van de hervorming van de onderwijs- en opleidingsstelsels, meer investeringen in de bijscholing van werknemers, een betere afstemming tussen onderwijs, vaardigheden en behoeften van de arbeidsmarkt en meer mobiliteit bv. via betere taalvaardigheden. In dit verband worden de meeste lidstaten geconfronteerd met een reeks structurele uitdagingen. Sommige hervormingen zijn opgezet en ten uitvoer gelegd, maar de resultaten zijn nog gemengd en er blijft nog veel te doen, met name wat het pro-groeibeleid betreft (onderwijs, innovatie en groene technologieën).

In verscheidene lidstaten zijn **strategieën voor de modernisering van de vaardigheden** als kortetermijnmaatregelen uitgevoerd, vaak met ESF-steun. Om de inzetbaarheid van de werknemers te beschermen zijn de **opleidingen binnen de bedrijven** uitgebreid (AT, BG, CY, EL, IT, LU, MT, PT, SE, UK). Deze maatregelen zijn het meest doeltreffend wanneer zij zijn gericht op de identificatie van nieuwe banen en de vaardigheidseisen daarvan. Verscheidene lidstaten hebben nieuwe vaardigheidstrategieën ontwikkeld die beter zijn **toegesneden op de behoeften van de arbeidsmarkt** (AT, BE, DK, MT, RO, SK). Bovendien is de verbeterde samenwerking tussen de sociale partners bij de identificatie van de toekomstige behoeften en de ontwikkeling van leerprogramma's versneld (BE, BG, MT, SI), waarbij in sommige landen (BG, DK, FI, LU) de sociale partners een sleutelrol spelen.

Het **prognose- en anticipatievermogen** van de lidstaten in verband met de **vaardigheidsbehoeften** varieert. In FI is met ESF-steun een nieuw geavanceerd systeem ontwikkeld. Prognoses op de korte termijn zijn nodig om knelpunten te voorkomen. Sommige lidstaten maken melding van stimulerende studies en benaderingen om op de ontwikkeling van de vaardigheden te anticiperen (arbeidsmarktanalyse, enquêtes onder werknemers in CY, IE, LT, RO) vaak met steun van het ESF. In de toekomst moeten zowel de prognose van als de anticipatie op nieuwe vaardigheden worden verbeterd, ook door de beoordeling van de toekomstige behoeften door het bedrijfsleven en de opleiders.

Sommige lidstaten (AT, BE, DE, EE, ES, IE, MT, NL, PT) hebben meer op de lange termijn gerichte, specifieke plannen voor de **verwerving van kwalificaties** opgesteld. Er bestaat een duidelijke trend naar op competenties gebaseerd doceren en leren, met name in leerplannen van scholen. De implementatie van het Europees kwalificatiekader (**EQF**) ter bevordering van een grotere **transparantie van kwalificaties**, gebaseerd op leerresultaten, gaat een cruciale fase in. De meeste lidstaten boeken aanzienlijke vooruitgang op het gebied van de ontwikkeling van nationale kwalificatiekaders, die betrekking hebben op alle niveaus en types van onderwijs en opleiding, en de relatering van hun kaders aan het EQF in 2010. Sommige lidstaten hebben hun inspanningen opgevoerd om de **validatie van niet-formeel en informeel leren** te vergemakkelijken (AT, ES, FR, IE, LT, LU, NL, SE, SI)⁵. Sommige landen hebben initiatieven genomen ter versterking van de rol van het **hoger onderwijs** wat betreft de voortgezette beroeps- en persoonlijke ontwikkeling van degenen die reeds werken (BE, EL, FI, IT, LT, NL). De hogeronderwijsinstellingen moeten echter nog sterkere prikkels krijgen voor de ontwikkeling van meer flexibele curricula en vormen van inschrijving en voor de uitbreiding van de validatie van bij eerdere leerprocessen verworven kwalificaties.

De **financiering van een leven lang leren** is een cruciaal aspect, met name in een context van bezuinigingen op zowel de publieke als particuliere begrotingen. Veel lidstaten hebben hun uitgaven in verband met een leven lang leren voor laaggeschoolden en werklozen verhoogd. Sommige hebben steun verleend voor het combineren van deeltijds werk en bijscholing (BE, CZ, DE, FR, IE, LU, LV, PT). De inspanningen voor de scholing en omscholing van volwassenen omvatten ook maatregelen om financiële middelen uit te trekken voor hoger onderwijs (DE, IE, UK). Er zijn financieringsmechanismen opgezet om het mkb te helpen bij de opleiding van werknemers (DE, HU, SI).

2.4. Het gebruik van financiële steun van de EU voor de bevordering van prioritaire acties

Om de lidstaten te helpen de anticrisismaatregelen te financieren met steun uit financiële middelen van de EU bedoeld om mensen te ondersteunen, heeft de Commissie de programmering en het beheer van het **Europees Sociaal Fonds** (ESF) gewijzigd met het oog op de verbetering van het vermogen van het ESF om programma's af te wikkelen en hen te richten op sectoren en groepen die de steun het meest nodig hebben. Sommige lidstaten (AT, DE, HU, IE, LT, LV, NL, UK) hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid om hun operationele programma's te wijzigen om hen aan de crisis aan te passen, terwijl andere de reeds bestaande flexibiliteit van de ESF-programma's gebruikten om de steunverlening te richten op degenen die door de crisis zijn getroffen.

⁵ Zie COM(2009) 640 van 24.11.2009.

De lidstaten hebben het ESF ook gebruikt voor de implementatie van de **EEHP-prioriteiten**, bijvoorbeeld om de dekking van de werkloosheidsuitkeringen te verbreden (IT), de potentiële ESF-begunstigden tot alle leeftijdsgroepen uit te breiden (AT), de werktijdverkortingsregelingen te verlengen (DE, EL) en die te combineren met opleiding (CZ) of de steun voor het ondernemerschap te vergroten (PT). Andere lidstaten wijzigden hun ESF-programma's door het nemen van specifiek op werklozen gerichte anticrisismaatregelen op korte termijn, zoals de overheveling van middelen naar acties ter ondersteuning van de inzetbaarheid van werklozen (UK/Wales), de verschuiving van de prioriteiten naar werklozen (IE) of de aanpassing aan belangrijke sociaaleconomische veranderingen in een bepaalde regio (ES/Navarra). PL wijzigde de selectiecriteria om ervoor te zorgen dat de ESF-projecten toegankelijk zijn voor werknemers in de sectoren die bijzonder hard door de crisis zijn getroffen.

Het aantal aanvragen van lidstaten voor steun uit het **Europees Globaliseringsfonds** (EGF) is in 2009 sterk gestegen (20 in vergelijking met 5 in 2008). In totaal 12 landen hebben steun voor een totaal bedrag van 152,7 miljoen euro aangevraagd voor 24 300 werknemers die hun baan hadden verloren in sectoren zoals staal- en auto-industrie, verwerkende industrie, bouw- en vliegtuigindustrie.

3. DE WEG VOORUIT

De werkgelegenheidsmaatregelen van de lidstaten in reactie op de crisis hebben op significante wijze bijgedragen tot de stabilisatie van de economieën en hebben in veel gevallen het nadelige effect op de werkgelegenheid in 2009 verminderd. Er liggen echter nog veel **uitdagingen** voor ons: de crisis heeft het bestaan van **structurele problemen** beklemtoond, met name het risico van een hogere langdurige en structurele werkloosheid, een aanhoudend gebrek aan goede afstemming tussen de vaardigheden van de werknemers en de behoeften op de arbeidsmarkt, en de uitsluiting van de arbeidsmarkt van de meest kansarme groepen. Verder loopt de **sociale en territoriale samenhang** in de EU gevaar, aangezien de crisis de landen en regio's op zeer diverse wijze en met verschillende kracht heeft getroffen, wat tot uiteenlopende arbeidsmarkresultaten heeft geleid.

In het vooruitzicht van een nog stijgende werkloosheid en een tekort aan vacatures in 2010 blijven robuuste arbeidsmarktmaatregelen op de korte termijn van essentieel belang. In dit kader is de sleutelkwestie **de versterking van de samenhang tussen maatregelen op de korte termijn en structurele hervormingen op de langere termijn**.

Een te lange uitbreiding van sommige maatregelen die de laatste maanden zijn genomen om de werkgelegenheids crisis aan te pakken, kan op de langere termijn een negatief effect hebben op de productiviteit, de prestaties van de arbeidsmarkt en de begrotingssituaties van de lidstaten. De verbetering van de werkzekerheid, de ondersteuning van overgangen en de vermindering van de segmentering op de arbeidsmarkt, alsook de waarborging van de begrotingsevenwichten zijn van bijzonder belang en onderstrepen de noodzaak van omvattende beleidsreacties in lijn met de flexizekerheidsaanpak. Gezien de positieve signalen die wijzen op een matige opleving van de economische activiteit in 2010 is het de komende maanden van groot belang dat wordt bepaald wanneer en hoe de **crisismaatregelen geleidelijk kunnen worden afgebouwd**. Het te vroeg afbouwen van de stimulerende maatregelen kan een negatief effect op de werkgelegenheid en de vraag naar arbeid hebben en het te laat afbouwen daarvan kan een negatief effect op het herstel hebben en de groei doelstellingen op de middellange termijn in gevaar brengen, wat kan leiden tot een

tragere daling van de werkloosheid, een lage productiviteit of een onhoudbare begrotingssituatie.

Hoewel de problemen en de situaties verschillen en verschillende strategieën zullen vereisen, hebben de lidstaten een aantal **gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van de werkgelegenheid**: de hogere werkloosheid moet opnieuw omlaag worden gebracht om te voorkomen dat zij structureel wordt: overgangen op de arbeidsmarkt, met name het beter op elkaar afstemmen van vaardigheden en banen, moeten worden verbeterd; jongeren en anderen die het hardst door de crisis zijn getroffen, moeten duurzaam worden ondersteund; de modernisering van de vaardigheden moet beter worden gekoppeld aan de arbeidsmarktvereisten; en de arbeidsmarktparticipatie moet verder worden vergroot, met name voor vrouwen, oudere werknemers en immigranten. Een **gecoördineerde aanpak in geheel Europa** met een actieve betrokkenheid van de sociale partners is van fundamenteel belang voor de verwezenlijking van deze doelstellingen.

In deze context bestaan er **drie brede uitdagingen** voor het toekomstige werkgelegenheidsbeleid, waarbij de crisismaatregelen moeten worden aangepast in het kader van de lopende structurele hervormingen:

- De noodzaak om de **bestaande crisismaatregelen te versterken**. Deze kwestie zal zich met name, doch niet exclusief, voordoen in de lidstaten waar verwacht wordt dat de werkloosheid volgend jaar aanzienlijk zal stijgen. Hier moet alle aandacht gericht worden op de **verbetering van de doeltreffendheid** van deze maatregelen. Met name kunnen werktijdverkortingsregelingen tijdelijk gerechtvaardigd blijven voor het behoud van banen zolang de werkloosheid blijft toenemen – maar de criteria om hiervoor in aanmerking te komen moeten veel strikter zijn dan die welke in 2009 zijn toegepast. Deze regelingen, die het sociale effect van de crisis op de korte termijn kunnen verzachten, de bedrijven aanzienlijke ontslag- en aanwervingskosten kunnen besparen en het verlies van bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal kunnen voorkomen, kunnen er echter toe leiden dat de bedrijven op de langere termijn massaal overbemand zijn en houden het risico in dat de noodzakelijke hervormingen worden uitgesteld. De lidstaten die met groeiende werkloosheid worden geconfronteerd, moeten ook overwegen meer gewicht toe te kennen aan andere maatregelen die hebben bewezen dat zij een gunstig effect op de arbeidsmarkten sorteren, met name het vergroten van het **vermogen van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening** om een meer gepersonaliseerde aanpak te volgen bij het verlenen van bijstand bij het zoeken naar werk voordat ontslagen vallen. Bovendien kan een aantal tijdens de crisis ingevoerde tijdelijke veranderingen aanleiding geven tot een grotere bereidheid om meer stabiele structurele hervormingen door te voeren ter verbetering van de **doelmatigheid en de doeltreffendheid van de specifieke arbeidsmarktinstellingen**. Dit geldt met name voor in sommige landen ingevoerde veranderingen betreffende de opzet van de werkloosheidsverzekeringsregelingen of het actief arbeidsmarktbeleid. Ten slotte kunnen kortetermijnmaatregelen in lijn met de flexizekerheidsaanpak, waaronder geëigende werkprikkels, een belangrijk instrument zijn voor de aanpak van de segmentering van de arbeidsmarkt.

- De noodzaak om de **crisismaatregelen te heroriënteren**. Deze kwestie zal zich met name voordoen in landen die onder sterke druk van een belastingconsolidatie staan. Hier is het sleutelprobleem de **vermindering van de inactiviteits- en werkloosheidsvallen** (met name de versterking van de arbeidsparticipatie van vrouwen), waarbij gezorgd moet worden voor inkomenszekerheid voor degenen die in de grootste nood verkeren en degenen die een overgang op de arbeidsmarkt meemaken. Het is ook waar dat in vorige recessies ingevoerde

contraproductieve passieve maatregelen moeten worden vermeden (vervroegde uittreding, uitstoot naar arbeidsongeschiktheid en ziekte-uitkeringsregelingen). Daarentegen hebben sinds het uitbreken van de crisis inkomenssteunmaatregelen soelaas geboden aan veel mensen in nood en aldus aanzienlijk bijgedragen aan de preventie van armoede. Bovendien is uit de ervaring gebleken dat het voor mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan uiterst moeilijk is om effectief gebruik te maken van actieve maatregelen zoals opleiding en beroepskeuzevoorlichting. De lidstaten moeten ook aandacht besteden aan de verbetering van zowel **de interne als de externe flexibiliteit**. Het is van prioritair belang dat de **toenemende segmentering van de arbeidsmarkt wordt aangepakt** met het oog op de verbetering van de situatie van mensen met niet-standaardarbeidscontracten, die vaak op ontoereikende wijze in aanmerking komen voor werkloosheidsverzekeringsstelsels en actieve arbeidsmarktmaatregelen (aangezien deze gekoppeld zijn aan uitkeringen). Het uiteindelijke doel is het verschuiven van de focus van de bescherming van afzonderlijke banen naar het bieden van meer zekerheid op de markt.

- De noodzaak om de **crisismaatregelen geleidelijk af te bouwen**. Deze kwestie is van direct belang in landen waar de economische en werkgelegenheidsvooruitzichten het gunstigst zijn en de aandacht volledig kan worden gericht op de **structurele hervormingen**. Hier zullen de maatregelen voor de hervorming van de arbeidsmarkt op de langere termijn, die nu met hogere aantallen werklozen worden geconfronteerd, onder extra druk komen te staan; de vergroting van de doeltreffendheid van deze maatregelen zal een hoge prioriteit zijn. Er zijn door flexizekerheid geïnspireerde hervormingen nodig, die de flexibiliteit en de zekerheid op de arbeidsmarkten verbeteren, zoals het zorgen voor een goed evenwicht tussen de bescherming van de werkgelegenheid en de zekerheid op de markt, het overbruggen van de kloven tussen de opkomende vraag naar nieuwe vaardigheden en de thans op de arbeidsmarkt beschikbare vaardigheden, het bevorderen van de arbeidsmobiliteit tussen regio's en beroepen en het versterken van de reactie van de lonen op productiviteitsontwikkelingen. Het uiteindelijke doel is het **vergroten van de veerkracht van de economie** om het hoofd te kunnen bieden aan toekomstige sector- of landspecifieke schokken.