



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.1.2003
COM(2003) 6 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De toekomst van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS)
"Een strategie voor volledige werkgelegenheid en beter werk voor allen"**

Inleiding	3
1. De EWS: het belangrijkste onderdeel van de agenda van Lissabon.....	4
1.1. Werken aan uitdagingen voor de middellange en lange termijn	4
1.2. Instrumenten gericht op uitvoering en resultaten	6
1.3. Samenhang met andere processen waarborgen	7
1.4. Betere governance.....	8
2. Nieuwe generatie Werkgelegenheidsrichtsnoeren.....	9
2.1. Drie overkoepelende doelstellingen.....	9
2.1.1. Volledige werkgelegenheid	9
2.1.2. Kwaliteit en productiviteit op het werk	10
2.1.3. Cohesie en een veelomvattende arbeidsmarkt.....	10
2.2. Accent op prioriteiten	11
2.2.1. Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven.....	11
2.2.2. Werk lonend maken	12
2.2.3. Stimuleren van ondernemerschap om meer en betere werkgelegenheid te scheppen.....	12
2.2.4. Van zwartwerk naar reguliere werkgelegenheid	12
2.2.5. Bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd	13
2.2.6. Immigratie.....	13
2.2.7. Bevorderen van aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt	14
2.2.8. Investeren in menselijk kapitaal en strategieën voor levenslang leren.....	14
2.2.9. Gelijkheid van mannen en vrouwen	15
2.2.10. Ondersteuning van integratie en bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt voor personen uit achterstandsgroepen.....	16
2.2.11. Steun bij de aanpak van regionale verschillen in werkgelegenheid	16
2.3. Uitvoering en governance.....	17
2.3.1. Effectieve en efficiënte uitvoeringsdiensten.....	17
2.3.2. Sterke betrokkenheid van sociale partners.....	18
2.3.3. Mobilisatie van alle relevante partijen.....	19
2.3.4. Toereikende budgetten.....	19
Bijlage: Voorbeelden van mogelijke doelen voor de toekomstige werkgelegenheidsrichtsnoeren.....	21

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De toekomst van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS)
"Een strategie voor volledige werkgelegenheid en beter werk voor allen"**

INLEIDING

Toen de Luxemburgse top over de werkgelegenheid (november 1997) de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) introduceerde op basis van de nieuwe bepalingen in de werkgelegenheidstitel van het Verdrag, werd daarmee gestreefd naar beslissende vooruitgang binnen een termijn van vijf jaar.

In de mededeling van 17 juli 2002¹ werd de ervaring van vijf jaar EWS in het kader van het "Luxemburgse" proces geëvalueerd en werden de belangrijkste punten voor de discussie over de toekomst van de EWS geïnventariseerd.

De mededeling stimuleerde een actieve discussie binnen alle instellingen en resulteerde meer in het bijzonder in een resolutie van het Europees Parlement² en een gezamenlijk standpunt van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor economische politiek, dat aan de Raad werd voorgelegd. Ook de Europese sociale partners en andere betrokkenen leverden een bijdrage aan de discussie. Die discussie bevestigde de belangrijke bijdrage van de EWS aan de verbeterde werkgelegenheid en de convergentie van werkgelegenheidsbeleid binnen de EU in de afgelopen vijf jaar. Ook benadrukte zij de noodzaak om de EWS te vernieuwen om deze beter aan te laten sluiten bij de strategie van Lissabon en aan het werk te gaan met nieuwe uitdagingen.

Naar aanleiding van en in aanvulling op de mededeling over de evaluatie, kreeg de mededeling van de Commissie van 3 september 2002 over het stroomlijnen van de jaarlijkse coördinatiecyclus voor economisch en werkgelegenheidsbeleid³ eind 2002 brede steun van EU-instellingen. Vervolgens werd in november het ontwerp voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid gepresenteerd⁴, waarin de Commissie algemene beleidslijnen voor de toekomst omschreef.

Met het oog op de goedkeuring van de richtsnoeren voor de werkgelegenheid in het licht van de beleidslijnen van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad volgens de nieuwe gestroomlijnde procedure, wordt met deze mededeling beoogd om de hoofdlijnen te schetsen voor de herziene strategie, aangevuld met voorbeelden van bestaande concrete doelstellingen en streefcijfers en overwegingen, alsmede voorstellen voor mogelijke nieuwe streefcijfers. Dit moet het uitgangspunt vormen voor een open discussie met alle betrokken partijen, waaronder met name de lidstaten, het Europees Parlement en vertegenwoordigende organisaties van de sociale partners en de civiele samenleving. In overeenstemming met de nieuwe en gestroomlijnde benadering voor de algemene follow-up van de agenda van Lissabon zal de Commissie een formeel voorstel voor richtsnoeren en aanbevelingen voor de

¹ COM(2002)416 van 17 juli 2002 "Inventarisatie van vijf jaar Europese werkgelegenheidsstrategie".

² PE 316.370 van 25.09.2002.

³ COM(2002)487.

⁴ COM(2002)621 van 13.11.2002.

werkgelegenheid presenteren. Daarmee zal worden aangesloten bij deze discussie en bij de algemene politieke hoofdlijnen van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad. Dit zal uitmonden in goedkeuring door de Raad aan het eind van het eerste halfjaar van 2003.

Deze tekst is een discussiestuk. De Commissie zal in het licht van de conclusies van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in april 2003 haar gedetailleerde voorstellen voor de GREB's en de werkgelegenheidsrichtsnoeren indienen, waarbij in de twee documenten voor een consistente benadering gezorgd zal worden.

Als onderdeel van de overgang naar een stroomlijning van beleidscoördinatieprocessen wordt deze mededeling gelijktijdig aangeboden met het samenvattende verslag van de Commissie en het uitvoeringsverslag over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de interne markt. Deze documenten kunnen dan worden gebruikt door de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad. Waar het Samenvattende verslag de hoofdpunten bevat die de Commissie aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad voorlegt, gaat de mededeling meer in detail in op de gevolgen van deze punten voor het werkgelegenheidsbeleid.

1. DE EWS: HET BELANGRIJKSTE ONDERDEEL VAN DE AGENDA VAN LISSABON

Tijdens de Europese Raad van Lissabon formuleerde de Europese Unie een totaalstrategie, gericht op economische groei op de lange termijn, volledige werkgelegenheid, sociale cohesie en duurzame ontwikkeling in een kennismaatschappij. Op dit moment bestaat er brede overeenstemming over het feit dat de EWS zou moeten worden ontwikkeld als een van de belangrijkste instrumenten ter ondersteuning van de strategie van Lissabon in de uitgebreide EU. Op deze manier zal de EWS ook bijdragen aan de economische en sociale cohesie.

1.1. Werken aan uitdagingen voor de middellange en lange termijn

Hervormingen uit het verleden hebben ertoe bijgedragen dat de werkgelegenheid meer veerkracht vertoont op momenten waarop de economie vertraagt, dat er meer dan 10 miljoen banen bij zijn gekomen, dat de werkloosheid is teruggelopen van 10,1 tot 7,4% (d.w.z. met 4 miljoen mensen) en dat de langdurige werkloosheid gedurende de looptijd van het proces van Luxemburg is gedaald van 5,2 tot 3,3%. Dit betekent dat de hervormingen moeten worden voortgezet en uitgebreid om de 15 miljoen extra banen te creëren die zijn vastgelegd in de werkgelegenheidsdoelstelling van Lissabon. Hoewel opmerkelijke structurele verbeteringen hebben plaatsgevonden op de arbeidsmarkten van de EU, blijven er belangrijke structurele zwakke plekken bestaan, en deze moeten met vastberadenheid worden aangepakt. *Werkgelegenheid en arbeidsparticipatie* in de EU blijven te laag. *De werkloosheid* blijft hoog in een aantal lidstaten, met name in een aantal categorieën, waaronder jongeren (3 miljoen werklozen in 2001), oudere werknemers, vrouwen of personen uit specifieke achterstandsgroepen. Daarmee samenvallend doen zich *knelpunten* voor in een aantal sectoren en regio's van de EU. *Sekseverschillen* blijven groot, zowel waar het gaat om werkgelegenheid als om werkloosheid, inkomen of segregatie in sectoren en beroepen. Een feitelijke mainstreaming van het genderperspectief is in geen van de lidstaten tot stand gekomen. Er bestaan nog steeds grote *verschillen binnen en tussen regio's*. Het is ook van wezenlijk belang om de teruglopende groei van de *arbeidsproductiviteit* om te buigen.

Deze structurele zwakke plekken zijn waarneembaar in zowel de huidige als de *toekomstige lidstaten*, zij het niet overal in dezelfde mate. Hoewel de werkgelegenheidssituatie in de kandidaat-lidstaten aanzienlijke verschillen vertoont, liggen de uitdagingen hier onder meer op de volgende gebieden: het arbeidsaanbod moet worden vergroot om bij te dragen aan duurzame economische groei; met de werkgelegenheid moet een inhaalslag worden gemaakt, met name voor mannen en met bijzondere aandacht voor oudere werknemers; er moet een

geordende stroom van landbouw en industrie naar diensten worden gewaarborgd zonder dat daarbij op middellange termijn grotere regionale verschillen ontstaan; en vaardigheden moeten worden verbeterd en gemoderniseerd om kandidaat-lidstaten in de uitgebreide Unie en in de wereldeconomie effectief te kunnen laten concurreren. In alle kandidaat-lidstaten zijn in de afgelopen tien jaar grote hervormingen van de arbeidsmarkt doorgevoerd, en de EWS moet deze landen ondersteunen bij het beheer van hun economische en sociale veranderingen.

Terwijl de resterende structurele tekortkomingen van de arbeidsmarkt in de EU moeten worden aangepakt, moeten voor de toekomst ook nieuwe uitdagingen op het gebied van de werkgelegenheid aan de orde komen in de EWS.

Demografische trends vormen een specifieke uitdaging voor de middellange en lange termijn. Deze trends laten een vergrijzende beroepsbevolking en voor de lange termijn een afname van de bevolking in de werkende leeftijd zien. Hierdoor zullen het aanbod op de arbeidsmarkt, het economische groeipotentieel en de betaalbaarheid van de stelsels van sociale bescherming onder druk komen te staan. Daarom is vergroting van de *arbeidsparticipatie*⁵ een prioriteit geworden, en wordt meer aandacht geschonken aan de potentiële rol van werknemers uit derde landen.

Mondialisering en de verschuiving in de richting van een kennismaatschappij versnellen daarnaast de economische herstructurering, waardoor het gevaar ontstaat van sociale uitsluiting en uitholling van vaardigheden. Een positief management van economische en sociale veranderingen wordt een absolute prioriteit voor het werkgelegenheidsbeleid. *Investeren in menselijk kapitaal* is een centrale vereiste om de doelstelling van Lissabon te verwezenlijken en een van de meest concurrerende kenniseconomieën van de wereld te worden. Het groeiend aandeel van de diensten in de economie, het tempo van de technologische veranderingen, de toename van het aandeel van kennis/informatie in de waarde van de productie en de schaal waarop economische en sociale herstructureringen plaatsvinden, maken een dergelijke investering des te noodzakelijker. De EU investeert onvoldoende in menselijk kapitaal en in ICT die nodig zijn om de productiviteit en de kwaliteit van de arbeid te vergroten.

Het leven van de werkenden wordt steeds complexer omdat arbeidspatronen steeds onregelmatiger worden. Er moet worden gewerkt aan een *aantal overgangen*, waaronder de overgang van studie naar werk, de wisseling van baan en werkstatus, de overgang van werk naar pensioen en de afwisseling van werk en scholing, onderbrekingen van loopbanen en zorgperiodes. Dit laatste punt heeft ook te maken met een gelijke verdeling van betaald en onbetaald werk over mannen en vrouwen. Het *evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid* wordt een concreet punt van zorg voor een groeiend deel van de beroepsbevolking.

In de EWS moet een beleidsantwoord worden geboden op bovenstaande uitdagingen. Dat antwoord moet vorm worden gegeven in het kader van de ambitieuze doelstelling van Lissabon van volledige werkgelegenheid, hoogwaardig werk ("betere banen") en sociale integratie.

De algehele samenhang tussen de EWS en de agenda van Lissabon zal worden bevorderd door voor de EWS een middellange looptijd te kiezen die in 2010 eindigt, terwijl in 2006 een tussentijdse evaluatie zal plaatsvinden⁶. Deze evaluatie zal samenvallen met de evaluatie van

⁵ Zie ook het gezamenlijke verslag "Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd" dat werd aangeboden aan de Europese Raad van Barcelona en werd goedgekeurd op basis van COM(2002) 9 def. van 24.01.2002.

⁶ Zie punt 30 van de conclusies van Barcelona.

de Structuurfondsen, waardoor een goede samenhang en wederzijdse ondersteuning tussen beleid en financiële instrumenten, waaronder met name het Europees Sociaal Fonds, kunnen worden gewaarborgd.

1.2. Instrumenten gericht op uitvoering en resultaten

De open coördinatiemethode van de EWS, gebaseerd op artikel 128 van het Verdrag, heeft zijn waarde bewezen. In reactie op het verzoek van de Europese Raad van Barcelona om versterking van de EWS en op de conclusie van de "stroomlijnings"-discussie in de Raad, moet aandacht worden geschonken aan optimaal gebruik van de instrumenten die op grond van het Verdrag beschikbaar zijn en tot op heden in de praktijk werden ontwikkeld.

Stabiele en resultaatgerichte werkgelegenheidsrichtsnoeren

Algemeen is men nu van mening dat na de opeenvolgende herzieningen die sinds 1997 hebben plaatsgevonden, de richtsnoeren gecompliceerd zijn geworden en dat zij moeten worden *vereenvoudigd*. In een uitgebreide Unie, en rekening houdend met het grotere aantal betrokkenen waarop zij van toepassing zijn, zouden de richtsnoeren algemenere hoofdlijnen en benaderingen moeten bieden voor hervormingen van het werkgelegenheidsbeleid, en daarbij prioriteiten en duidelijk omschreven verantwoordelijkheden moeten bevatten.

De instemming van de Raad met de stroomlijning ondersteunt het voorstel van de Commissie voor meer *stabieleit* in de richtsnoeren. De ervaring heeft geleerd dat voor de ontwikkeling, de goedkeuring en de uitvoering van belangrijke arbeidsmarktmaatregelen vaak veel tijd nodig is en dat het vaak nog langer duurt voordat hun effecten op de arbeidsmarkt zichtbaar worden. Hoewel in het Verdrag sprake is van jaarlijkse richtsnoeren en op goede gronden uitzonderingen kunnen worden gemaakt, zou moeten worden voorkomen dat er veranderingen plaatsvinden voor de geplande tussentijdse evaluatie van 2006.

Vanuit een oogpunt van effectiviteit moeten de richtsnoeren ook meer *resultaatgericht* zijn, moet minder nadruk worden gelegd op de gebruikte methodes en moeten te bereiken resultaten beter worden omschreven. Dit moet waar mogelijk worden gebaseerd op goede kwantitatieve doelstellingen.

Specifieke beleidssturing door aanbevelingen

Sinds zij in 2000 voor het eerst werden gebruikt, is gebleken dat werkgelegenheidsaanbevelingen effectieve instrumenten zijn om beleidshervormingen in gang te houden. Nu de diversiteit binnen de EU toeneemt en de richtsnoeren meer resultaatgericht zijn, zal het geven van aanbevelingen des te belangrijker worden. Met deze aanbevelingen kunnen beleidsrichtlijnen per lidstaat worden gedifferentieerd, waarbij rekening wordt gehouden met de respectieve situatie van elke lidstaat. Zij zijn verder een middel om de nadruk te leggen op tenuitvoerlegging overeenkomstig de stroomlijningsbenadering. Zij zullen jaarlijks worden geëvalueerd en kunnen indien nodig worden geactualiseerd naar aanleiding van veranderingen in de economische of sociale situatie of het beleid van het desbetreffende land.

Accent op tenuitvoerlegging door middel van NAP's

Het Verdrag kent de mogelijkheid om NAP's op te stellen. Deze plannen zullen de basis moeten blijven voor een effectieve verslaglegging over de tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren als een zelfstandig onderdeel van het nationale "uitvoeringspakket". Gebleken is dat zij een belangrijk instrument zijn voor multilateraal

toezicht binnen de EWS. De NAP's moeten wezenlijke informatie bevatten over: de belangrijkste onderdelen van beleidsantwoorden op de richtsnoeren; de effecten van eerder genomen maatregelen; het vervolg dat aan aanbevelingen wordt gegeven; voortgang op weg naar doelstellingen; nieuwe beleidsrichtingen en -initiatieven; en de budgetten daarvoor, met name in verband met het ESF.

Stabiele richtsnoeren zullen het verslagleggingsproces vergemakkelijken en de bijbehorende last van de lidstaten verlichten.

Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid

In het Verdrag wordt het *gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid* omschreven als de basis voor de conclusies van de Europese Raad over de werkgelegenheidssituatie. In de gestroomlijnde benadering zal dit verslag de specifieke bijdrage vormen van de Raad (Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Gezondheid en Consumentenzaken) voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad en de belangrijkste beleidsboodschappen bevatten over aangelegenheden op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsmarkt.

Bouwen op evaluatie en wederzijds leren

De toegevoegde waarde van het EWS houdt nauw verband met de mogelijkheden van de strategie om wederzijds leren te stimuleren en een evaluatiecultuur te ontwikkelen, zodat de kwaliteit van beleid en maatregelen kan worden verhoogd. Het *peer review programma*⁷ is in dit opzicht een waardevol instrument gebleken en zal in de toekomst de overdracht van kennis tussen bestaande en nieuwe lidstaten bevorderen. Het zou moeten worden beschouwd als een van de belangrijkste onderdelen van de EWS en de resultaten van het programma zouden op ruimere schaal moeten worden verspreid.

Op basis van de ervaringen van het belangrijkste evaluatieprogramma van de EWS dat in 2001/2002 door de Commissie en de lidstaten werd georganiseerd, zou een *doorlopend evaluatieprogramma* moeten worden ontwikkeld op zowel EU- als nationaal niveau. Het nieuwe programma met stimuleringsmaatregelen op het gebied van de werkgelegenheid⁸ zou moeten worden gebruikt om relevante projecten te ondersteunen.

Indicatoren spelen een bijzonder belangrijke rol bij de evaluatie van nationaal werkgelegenheidsbeleid en van de prestaties van de arbeidsmarkt in de EU. Zij moeten worden gebaseerd op degelijke statistieken en geharmoniseerde gegevens. Lidstaten zouden de noodzakelijke investeringen moeten doen voor het verzamelen van de relevante gegevens. De onlangs ontwikkelde Databank voor arbeidsmarktbeleid⁹ zal een waardevol instrument zijn voor de monitoring van toekomstige richtsnoeren.

1.3. Samenhang met andere processen waarborgen

Een betere onderlinge afstemming met gerelateerde beleidscoördinatieprocessen – reeds lang bestaand en op het Verdrag gebaseerd, zoals de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB), of van recenter datum, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en scholing, ondernemerschap, sociale integratie, pensioenen en immigratie – zal prioriteit genieten met het oog op de toekomst van de EWS.

⁷ [Http://peerreview.almp.org](http://peerreview.almp.org).

⁸ Besluit 1145/2002/EG, 10.06.2002.

⁹ Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2001. Cat. nr. KS-36-01-920-EN-N.

De recente overeenkomst over stroomlijning¹⁰ is een goede basis voor een grotere complementariteit en samenhang tussen de EWS en de GREB's. Het bevestigt de rol van de GREB's als een overkoepelend instrument voor de coördinatie van het economisch beleid en de leidende rol van de EWS bij de sturing en de coördinatie van werkgelegenheidsprioriteiten die door de lidstaten zouden moeten worden ondersteund.

Op 3 december 2002 bevestigde de Raad dat "het bevorderen van de deelname aan werkgelegenheid voor degenen die willen en kunnen werken" een belangrijke doelstelling was voor de strategie van sociale integratie die moet worden nagestreefd in het kader van de EWS. Hoewel de open coördinatiemethode op het gebied van integratie een veel breder gebied bestrijkt dan alleen de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt, hebben beide strategieën op dit gebied een gemeenschappelijke bedoeling. Daarom moeten ze goed worden gecoördineerd.

Zo zijn er ook belangrijke raakvlakken tussen de EWS en de open coördinatiemethode voor pensioenen. In het kader daarvan hebben de lidstaten overeenstemming bereikt over een pakket gemeenschappelijke doelstellingen en een raamwerk voor beleidsuitwisseling met betrekking tot het bieden van goede en betaalbare pensioenen met het oog op de vergrijzing van de bevolking. Belangrijke aspecten van de strategieën van de lidstaten voor de toekomst van de pensioenen moeten worden uitgewerkt binnen de EWS.

In juni 2002 verklaarde de Europese Raad vastbesloten te zijn om spede te maken met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-beleid inzake immigratie. Het toenemende belang van immigratie om de EU te helpen de gevolgen van de vergrijzing voor de werkgelegenheid en de economische groei het hoofd te bieden, accentueert de noodzaak van een grotere coördinatie met de EWS.

1.4. Betere governance

Vanaf het begin is de EWS een open proces geweest. De Luxemburgse top over werkgelegenheid van november 1997 riep op tot *"gebundelde inspanningen van alle betrokkenen: lidstaten, regio's, sociale partners en instellingen van de Gemeenschap, om de unieke kans te benutten die zich thans voordoet om de loop van de gebeurtenissen te veranderen door henzelf te betrekken bij de nieuwe, samenhangende en vastberaden benadering van de Europese Raad."* Deze boodschap is nadien tijdens vele vergaderingen van de Europese Raad bevestigd. Het Witboek over governance bevestigde de positieve vernieuwing van de zogenoemde open coördinatiemethode en gaf aan dat deze methode kan bijdragen tot een nieuw stelsel van effectiever, efficiënter en democratischer bestuur in de EU.

Een krachtige en duurzame uitvoering van de EWS vereist een groter bewustzijn bij de bevolking en een betere zichtbaarheid. Participatie van alle belanghebbenden moet worden gestimuleerd overeenkomstig de beginselen van de Commissie over minimumnormen voor raadpleging, zodat niet alleen de effectiviteit van de beleidsontwikkeling en -uitvoering kan worden vergroot, maar ook een betere governance van het proces tot stand kan worden gebracht en daarmee ook kan worden bijgedragen aan een betere integratie van de doelstellingen van de EWS in het algemene raamwerk van nationaal beleid. Dit vereist een verdere ontwikkeling van het territoriale aspect van de EWS op zowel regionaal als lokaal niveau, in de vorm van een op samenwerkingsverbanden gebaseerde strategische beleidsmix, de activering van organisaties uit de burgermaatschappij om de beleidsontwikkeling te

¹⁰ Verslag goedgekeurd door de EPSCO- en ECO/FIN-Raad van 03.12.2002 over "Stroomlijnen van de beleidscoördinatieprocessen".

verrijken en een grotere betrokkenheid van parlementaire lichamen bij het proces. Verder wil de Commissie de tripartiete sociale dialoog over werkgelegenheid intensiveren.

2. NIEUWE GENERATIE WERKGELEGENHEIDSRICHTSNOEREN

Bovenstaande uitgangspunten zullen terug zijn te vinden in de nieuwe generatie Werkgelegenheidsrichtsnoeren. Een herstructurering - waarbij de huidige "horizontale doelstellingen" geleidelijk worden verlaten en specifieke richtsnoeren worden geclusterd onder vier "pijlers" - lijkt noodzakelijk om de nieuwe uitdagingen voor de EU en de noodzaak tot vereenvoudiging naar voren te laten komen. Zonder op dit moment al vooruit te lopen op de exacte opbouw van toekomstige richtsnoeren lijkt het noodzakelijk dat daarin de volgende onderdelen aan de orde komen:

- drie overkoepelende doelstellingen uit de balans van Lissabon
- meer nadruk op de uitvoering en de governance van de EWS
- omschrijving van een beperkt aantal prioriteiten
- specifieke boodschappen voor de sociale partners
- omschrijving van passende doelen.

De vaststelling van streefcijfers is een belangrijk "acquis" en succes geweest van de Europese werkgelegenheidsstrategie. De herziening van de strategie in de richting van meer resultaatgerichte richtsnoeren vereist een aanpassing van de streefcijfers. Deze moeten de drie overkoepelende doelstellingen en de specifieke prioriteiten voor actie die hierna worden omschreven, ondersteunen. Voorbeelden van gebieden en indicatoren voor mogelijke streefcijfers, over vele waarvan op EU-niveau reeds overeenstemming is bereikt, zijn opgenomen in de bijlage om een basis te bieden voor discussie voordat de Commissie na de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad met een formeel voorstel voor de richtsnoeren komt.

2.1. Drie overkoepelende doelstellingen

De toekomstige richtsnoeren zijn bedoeld om slagvaardig structurele hervormingen op de arbeidsmarkt door te blijven voeren als onderdeel van een strategie om veranderingen in zowel de huidige als de toekomstige lidstaten te bevorderen en te managen. De voorgestelde richtsnoeren vormen de weerslag van het politieke evenwicht van de agenda van Lissabon en moeten drie aanvullende en elkaar onderling ondersteunende doelstellingen stimuleren.

2.1.1. Volledige werkgelegenheid

Verwezenlijking van het doel van *volledige werkgelegenheid* door het verhogen van de *werkgelegenheidspercentages* in de richting van de doelstellingen van Lissabon en Stockholm is cruciaal voor de economische groei in de EU en voor de houdbaarheid van stelsels van sociale bescherming. Hoewel lidstaten een meer strategische benadering van deze doelstellingen hanteren (door betere opsporing van potentiële arbeidsreserves en het streven naar brede beleidsantwoorden), bleek uit het Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2000 dat vooruitgang in de richting van volledige werkgelegenheid, vooral met het oog op de onzekere omstandigheden, onafgebroken inspanningen vereist.

De doelstellingen van Lissabon en Stockhom voor de *totale werkgelegenheid* (gemiddeld 67% in 2005 en 70% in 2010 voor de EU), die voor *vrouwen* (respectievelijk 57% en 60%) en die voor *oudere werknemers* (50% in 2010) staan daarom centraal in de richtsnoeren. De lidstaten zijn aangemoedigd hun eigen nationale doelstellingen in dit verband vast te stellen. Bovendien moeten een grotere werkgelegenheid en economische groei worden geschraagd door een groei van het *arbeidsaanbod*.

Voor meer werkgelegenheid en een hogere participatiegraad is een brede beleidsmix vereist waarin maatregelen aan zowel de vraag- als aan de aanbodzijde zijn opgenomen. Ander EU- en nationaal beleid is in dit opzicht ook relevant, met name waar dat invloed heeft op het macro-economische klimaat en de algemene omstandigheden voor het scheppen van werkgelegenheid.

2.1.2. *Kwaliteit en productiviteit op het werk*

De agenda van Lissabon vraagt om meer *en betere* banen en deze evenwichtige benadering zou terug moeten komen in de EWS. Het begrip kwaliteit staat centraal in het Europees sociaal model en kent vele aspecten, zoals vastgesteld door de Europese Raad van Laken van eind 2001. Dit omvat met name tevredenheid met betaling en arbeidsomstandigheden, gezondheid en veiligheid op het werk, de aanwezigheid van een flexibele arbeidsorganisatie en flexibele regelingen voor werktijden, en het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid.

Zoals ook benadrukt in het gezamenlijke verslag van de Raad en de Commissie over "Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd", dat werd aangeboden aan de Europese Raad van Barcelona, heeft de kwaliteit van aangeboden banen invloed op het besluit om de arbeidsmarkt te betreden, maar ook op het besluit om een bepaalde baan op de arbeidsmarkt te houden. De overstap naar een hoogwaardiger baan houdt ook nauw verband met de verschuiving naar een *kenniseconomie*; uit onderzoek blijkt dat de meeste banen die kort geleden werden gecreëerd, ontstonden in kennis- en vaardigheidsintensieve sectoren. Kwaliteit houdt nauw verband met *productiviteit* en kan het dus een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de concurrentiepositie van de EU.

Het is belangrijk dat de volle aandacht geschonken wordt aan een vergroting van de productiviteit, met name door blijvend te investeren in menselijk kapitaal, technologie en de werkorganisatie.

2.1.3. *Cohesie en een op integratie gerichte arbeidsmarkt*

Het terugdringen van de werkloosheid en van de resterende *ongelijkheden* bij de toegang tot de arbeidsmarkt is zowel vanuit sociaal-economisch als regionaal oogpunt een zaak van rechtvaardigheid en doelmatigheid van de EWS.

Toegang tot een baan, met kansen om de vaardigheden te verwerven die noodzakelijk zijn om een plaats op de arbeidsmarkt te vinden en te houden (getuigend van met name het wijdverbreide gebruik van ICT en de verschuiving naar een kennismaatschappij), en de mogelijkheden tot vooruitgang in termen van salaris en kwalificaties, zijn belangrijke factoren ter bevordering van sociale integratie. Een totaalbenadering van personen uit achterstandsgroepen is nodig om de problemen aan te pakken waarmee niet alleen werklozen kampen, maar ook alle overige niet-actieven die willen werken. Langdurig werklozen (ongeveer 5,5 miljoen in 2001) vormen een groep met een grote kans op sociale uitsluiting. Wanneer alle werklozen en inactieven die willen werken worden meegeteld, beschikte de EU in 2001 over een ongebruikt arbeidspotentieel van meer dan 23 miljoen personen. Alleen al de

groep van gehandicapten bestaat in de EU uit 38 miljoen mensen. Van degenen die een lichte handicap opgeven werkt slechts 46%, en van de mensen met een zware handicap 24%. Nu de EU 2003 heeft uitgeroepen tot Europees Jaar van de gehandicapten, is het van groot belang om de problemen te erkennen waarmee de betrokken mensen te kampen hebben bij het vinden of behouden van een plaats op de arbeidsmarkt en bij het maken van beslissende stappen om beter gebruik te maken van het werkgelegenheidspotentieel van gehandicapten.

Vaak heeft uitsluiting van de arbeidsmarkt sterke regionale of lokale aspecten. Veel van de huidige en toekomstige lidstaten kennen grote regionale verschillen op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid. Bepaalde plattelands- of stadsregio's kennen een bijzonder hoge werkloosheid of mate van inactiviteit. De EWS moet dergelijke ongelijkheden aanpakken en de economische en sociale cohesie ondersteunen.

2.2. Accent op prioriteiten

Op basis van de evaluatie van de eerste vijf jaar van de EWS en van de discussies uit de afgelopen maanden over de toekomst van de EWS, is de Commissie van mening dat de volgende prioriteiten, die de bovengenoemde drie overkoepelende doelstellingen ondersteunen, het meest relevant zijn voor de toekomstige richtsnoeren. Enkele specifieke voorstellen, gebaseerd op de ervaringen met de EWS, worden hierna onder elk van de prioriteiten bestudeerd om een basis te bieden voor discussie voordat de Commissie met een formeel voorstel voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren komt.

2.2.1. Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven

Een van de belangrijkste effecten van de EWS tot op heden was de invoering of de intensivering in alle lidstaten van een preventieve en actievare benadering van werklozen. Een dergelijke benadering is van bijzonder belang tegen de achtergrond van economische vertraging en grootschalige herstructureringen.

Deze benadering zou moeten worden vastgehouden met de doelstelling om zo weinig mogelijk mensen langdurig werkloos te laten worden. *Het doen van het juiste aanbod aan de juiste persoon en op het juiste moment* zou in dit opzicht een leidend principe moeten worden. Een dergelijke benadering zou moeten kunnen steunen op een *vroegtijdige omschrijving* van de behoeften van elke werkzoekende en op het in een vroeg stadium uitstippelen van een *persoonlijk actieplan* met het oog op duurzame integratie in de arbeidsmarkt.

Er zou meer ambitie aan de dag kunnen worden gelegd bij het aanbieden van actieve maatregelen aan werkzoekenden. Aangezien de huidige activeringsdoelstelling van 20% door de meeste lidstaten ruimschoots is gehaald en de werklozen nog beter in de arbeidsmarkt moeten worden geïntegreerd, lijkt het dienstig het streefcijfer aanzienlijk op te trekken. Dit dient vergezeld te gaan van een sterkere nadruk op de kwaliteit van programma's, de *effectieve integratie* van begunstigen op de arbeidsmarkt en op *kosteneffectiviteit*. Daarbij dient goed te worden gekeken naar de lessen uit tot dusverre gemaakte evaluaties. Het openstellen van actieve maatregelen voor iedereen zonder werk die weer een plaats op de arbeidsmarkt wil vinden, moet - ook voor niet geregistreerde werklozen - meer krijgen omdat de arbeidsparticipatie moet worden vergroot. Ook moet meer aandacht worden geschonken aan mensen die momenteel wel een baan hebben maar de kans lopen om werkloos te worden.

Tot de belangrijkste resultaten die van de preventieve en actieve benadering verwacht worden, behoren een verlaging van de *jeugdwerkloosheid* en de *langdurige werkloosheid*.

2.2.2. *Werk lonend maken*

Het stelsel van financiële stimulansen is een van de belangrijkste factoren bij participatie aan de arbeidsmarkt en heeft veel aandacht gekregen in zowel de werkgelegenheidsrichtsnoeren als de GREB's. Het evenwicht tussen inkomen uit arbeid – als resultaat van de hoogte van de betaling en de belastingdruk – en inkomen bij werkloosheid of inactiviteit is doorslaggevend bij het besluit om een plaats op de arbeidsmarkt te zoeken en te houden. De doelstelling om werk lonend te maken moet worden nagestreefd vanuit het oogpunt van de werkzoekende en van de werkgever. Overeenkomstig de aanbevelingen van het gezamenlijk verslag over het vergroten van de arbeidsparticipatie, moet er een systematische evaluatie komen van stelsels van belastingen en uitkeringen, speciaal gericht op het uitbannen van werkloosheid en uitzichtloze armoede. Daarbij moeten vrouwen worden gestimuleerd om een plaats op de arbeidsmarkt te zoeken, te houden of opnieuw in te nemen na een onderbreking, en oudere werknemers om langer aan het werk blijven. Bovendien moet de belasting op arbeid met name voor laaggekwalificeerde werknemers zodanig zijn dat zwartwerken minder aantrekkelijk wordt en het scheppen van werkgelegenheid wordt aangemoedigd.

2.2.3. *Stimuleren van ondernemerschap om meer en betere werkgelegenheid te scheppen*

Innovatie en ondernemersactiviteiten zijn de belangrijkste factoren voor een betere concurrentiepositie, meer groei en het scheppen van duurzame en productievere werkgelegenheid van hogere kwaliteit. Voor het stimuleren van ondernemerschap is een brede beleidsmix nodig, met onder meer: een beter regelgevend en administratief kader, beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeidskrachten, stimulering van positievere houdingen ten opzichte van ondernemerschap en managementvaardigheden, een ondersteunende financiële omgeving, goed functionerende product- en arbeidsmarkten en gunstige omstandigheden voor onderzoek en innovatie.

De stroomlijning van de werkgelegenheidsstrategie met andere relevante processen en de verschuiving naar eenvoudiger en meer resultaatgerichte richtsnoeren veronderstellen een meer gerichte benadering nodig, die zich concentreert op de aspecten die een directer verband hebben met menselijk kapitaal en de mogelijkheden van nieuwe ondernemingen om werkgelegenheid te scheppen. Mogelijke aandachtspunten zijn: vergroting van het bewustzijn van het feit dat ondernemerschap een carrièrekeuze is, het ontwikkelen van *managementvaardigheden* van huidige of toekomstige ondernemers door middel van het scholingssysteem, om de oprichting en ontwikkeling van bedrijven te ondersteunen; het *ondernemerschap van vrouwen* en het opzetten van bedrijven door werklozen of inactieven en jongeren; verlaging van de administratieve, belastingtechnische of financiële belemmeringen voor het *inhuren van personeel*, met name in innovatieve en kleine bedrijven; vergroting van het bewustzijn van de *sociale verantwoordelijkheid* van ondernemingen; steun voor bedrijven om *verbeteringen in arbeidsorganisatie en -omstandigheden* tot stand te brengen, ook in relatie met de invoering van nieuwe technologieën, bijvoorbeeld door middel van informatie en advisering.

2.2.4. *Van zwartwerk naar reguliere werkgelegenheid*

Alle lidstaten hebben in uiteenlopende mate te kampen met zwartwerk, vaak in laagwaardige banen met weinig of geen zekerheid voor de werknemers en soms verricht door illegale immigranten. *Zwartwerk* ondermijnt de financiering en uitvoering van sociale bescherming en overheidsdiensten.

De aanpak van zwartwerk vereist een *beleidsmix met een combinatie van preventieve maatregelen en de toepassing van sancties*. Tot de te stimuleren beleidsinitiatieven behoren

een vereenvoudiging van procedures en wetgeving, een groter bewustzijn bij het publiek van de mogelijke negatieve effecten van zwartwerk en de schaduw economie, uitwisseling van informatie en betere communicatie, samenwerking tussen overheden, verlaging van de belastingdruk op arbeid, effectieve sancties en toezicht, en een volledige uitvoering van het Actieplan ter bestrijding van illegale migratie¹¹.

Het is van vitaal belang dat de lidstaten de verzameling van gegevens verbeteren, vooruitgang op dit gebied monitoren en ook effectbeoordelingen opstellen van beleidsinitiatieven.

2.2.5. Bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd

Het verwezenlijken van de doelstelling van Stockholm, dus van een werkgelegenheid van 50 % voor oudere werknemers (55-64 jaar) in 2010 en van de doelstelling van Barcelona, die inhoudt dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen in de EU stoppen met werken in 2010 met vijf jaar moet zijn verhoogd, is een van de voornaamste uitdagingen voor de EU en de lidstaten. Zoals gezegd in het gezamenlijk verslag over "vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd"¹² is hiervoor een dynamische preventieve benadering nodig, die is opgebouwd rond de volgende vier hoofddoelstellingen: scheppen van meer werkgelegenheid en hoogwaardiger werk, werk lonend maken, bevorderen van grotere en meer flexibele vaardigheden op het werk en werken tot een reële keuze voor allen maken. Voortbouwend op dit raamwerk moet volgens het verslag voorrang worden gegeven aan de ontwikkeling van totaalstrategieën en gezamenlijke initiatieven van regeringen en sociale partners om werknemers langer in het arbeidsproces vast te houden, een gerichte evaluatie van belasting- en uitkeringsstelsels, bredere algemene benaderingen om sekseverschillen in betaling en toegang tot de arbeidsmarkt aan te pakken, een betere ondersteuning van mensen met zorgverantwoordelijkheden en aan een evaluatie van de inspanningen om schooluitval te verminderen.

2.2.6. Immigratie

Vanwege de vergrijzing en daarmee verband houdende verschillen in vaardigheden is het verwezenlijken van de doelstellingen van Lissabon in 2010 en de jaren daarna in sterke mate afhankelijk van de toestand en de dynamiek van de immigratie in de EU. Economische immigratie kan in een aantal sectoren voor de korte termijn een oplossing zijn voor het verkleinen van personeelstekorten. Op lange termijn kan immigratie van invloed zijn op de manier waarop de EU het hoofd kan bieden aan vergrijzing en demografische onevenwichtigheden en hun effecten op werkgelegenheid en economische groei. De EU moet primair haar volledige huidige menselijke potentieel mobiliseren. Daartoe behoren ook migranten die momenteel legaal in de EU wonen. Het immigratiebeleid kan echter ook een belangrijke rol spelen bij het aanpakken van onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Zo'n beleid moet zodanig zijn opgezet dat het de ontwikkelingsdoelstellingen voor de lange termijn van de landen van herkomst ondersteunt.

De bijdrage van immigranten aan werkgelegenheid en economische groei zal afhangen van hun integratie in de arbeidsmarkt en hun succesvolle inburgering in de samenleving. De verschillen in werkloosheid tussen EU-onderdanen en niet-EU-onderdanen moeten worden verkleind. Werkgelegenheidsmaatregelen moeten worden gerelateerd aan brede integratiestrategieën, waarin voldoende aandacht wordt geschonken aan de effecten van

¹¹ Goedgekeurd door de Raad op 28 februari 2002 (PB C 142 van 14 juni 2002).

¹² Zie ook het gezamenlijke verslag "Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd", dat werd aangeboden aan de Europese Raad van Barcelona en werd goedgekeurd op basis van COM(2002) 9 def. van 24.01.2002.

migratie op de landen van herkomst. In dergelijke strategieën moet een aantal centrale uitdagingen aan de orde komen. Een aantal voorbeelden: bevordering van volledige participatie en werkgelegenheid voor migranten van de tweede generatie (die vaak te kampen hebben met grote sociale en werkgelegenheidsproblemen), werk aan de specifieke behoeften van vrouwelijke immigranten en bestrijding van illegale immigratie en zwartwerk (in aanmerking nemend dat beide verschijnselen elkaar beïnvloeden). Ook de ontwikkeling van ander beleid moet erop zijn gericht dat immigranten rechten en verantwoordelijkheden krijgen die vergelijkbaar zijn met de rechten en verantwoordelijkheden van EU-burgers, zodat hun volledige deelname aan het sociale, culturele en maatschappelijke leven kan worden gewaarborgd.

De verdere ontwikkeling van het immigratiebeleid van de EU, waaronder de vaststelling van een transparant, gemeenschappelijk kader voor de toelatings- en verblijfsvoorwaarden van migrerende werknemers en hun mobiliteit in de EU heeft voorrang.

2.2.7. *Bevorderen van aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt*

Het vermogen van ondernemingen en hun werknemers om op een positieve manier om te gaan met veranderingen zal een van de belangrijkste factoren voor het welslagen van toekomstig werkgelegenheidsbeleid zijn. Dit is afhankelijk van een goed evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Naast het regelgevende kader dat door regeringen moet worden opgesteld, moet overleg tussen de sociale partners bij deze prioriteit een belangrijke rol spelen.

Flexibiliteit moet blijvend worden gestimuleerd, met name door het bestaan van verschillende regelingen voor arbeidsovereenkomsten en werktijden. Tegelijkertijd moet worden gewerkt aan het voorkomen van segmentering van de arbeidsmarkt tussen verschillende typen werknemers, en aan het stimuleren van wisselingen tussen verschillende vormen van werk. Een betere verspreiding van initiatieven om de arbeidsorganisatie te moderniseren en om interne flexibiliteit binnen ondernemingen te verbeteren, moet worden gestimuleerd.

Ook moet een dynamische benadering van het begrip zekerheid worden bevorderd, met aandacht voor de belangrijke rol van de *toegang tot scholing*. Hoewel de *investeringen van ondernemingen* in de scholing van volwassen werknemers volgens de laatste beschikbare gegevens 2,3% van de totale arbeidskosten uitmaken, is een verhoging daarvan absoluut noodzakelijk om het aanpassingsvermogen van het personeel te bevorderen, de productiviteit te verhogen en de beroepsactiviteit op oudere leeftijd aan te moedigen. Betere arbeidsomstandigheden – waaronder ook *veiligheid en gezondheid op het werk* – maken ook deel uit van het noodzakelijke evenwicht tussen flexibiliteit en veiligheid en zijn vooral noodzakelijk met het oog op een grotere arbeidsparticipatie van met name oudere werknemers en gehandicapten. De dringende verlaging van het aantal *arbeidsongevallen en beroepsziekten* kan aldus zowel op EU- als op nationaal niveau overwogen worden.

2.2.8. *Investeren in menselijk kapitaal en strategieën voor levenslang leren*

Er is in de afgelopen jaren flinke vooruitgang geboekt met betrekking tot de ontwikkeling van strategieën voor levenslang leren. Er blijft echter nog veel te doen. Dit is een centrale voorwaarde voor hoogwaardiger werk en een grotere productiviteit en als een factor ter bevordering van arbeidsparticipatie en sociale integratie.

Voor een effectief beleidsantwoord is actie noodzakelijk van alle betrokkenen, met inbegrip van overheden, individuele personen, ondernemingen, sociale partners, ngo's en aanbieders van scholing. Regeringen moeten het voortouw nemen bij de ontwikkeling van de

bouwstenen van strategieën voor levenslang leren¹³. Zij zouden de overheidsuitgaven moeten evalueren met het oog op ombuiging daarvan naar accumulatie van menselijk kapitaal en op vergroting van de doelmatigheid van investeringen in onderwijs en scholing. Vermindering van schoolfalen en -uitval en verhoging van het onderwijsniveau, waarmee de basis wordt gelegd voor toekomstige toegang tot levenslang leren, blijven belangrijke uitdagingen voor vele huidige en toekomstige lidstaten. Daarnaast zouden overheden kwaliteitsnormen moeten ontwikkelen en werkgevers en individuele personen moeten stimuleren om het volume en de kwaliteit van private investeringen in menselijk kapitaal te vergroten.

Bedrijven moeten meer investeren in de scholing van volwassenen, om de productiviteit te vergroten, de vaardigheden van werkenden te verbeteren en werknemers langer in het arbeidsproces te houden. De groeiende ongelijkheid bij de toegang tot scholing, ten nadele van werknemers met minder vaardigheden en oudere werknemers, geeft reden tot ernstige zorg. De huidige trend waarin de investeringen van ondernemingen in scholing afnemen naarmate werknemers ouder worden, zou moeten worden omgebogen.

De recente mededeling van de Commissie “European benchmarks in education and training”¹⁴ biedt relevante benchmarks in het kader van de EWS.

2.2.9. *Gelijkheid van mannen en vrouwen*

Een verdere toename van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is van wezenlijk belang voor het verwezenlijken van de doelstellingen van Lissabon over werkgelegenheid, met name door het aanmoedigen van oudere vrouwen om langer op de arbeidsmarkt te blijven en door het bevorderen van de participatie van moeders met kleine kinderen.

Versterking van de *mainstreaming van het genderperspectief* op andere gebieden van het werkgelegenheidsbeleid lijkt nodig, bijvoorbeeld door de goedkeuring van een totaalbenadering, door voor alle nieuwe beleidsvoorstellen altijd een beoordeling van de effecten voor mannen en vrouwen te maken, door het ontwikkelen van institutionele regelingen en monitoringsystemen en door het uitbreiden van scholingsmogelijkheden en vergroting van het bewustzijn.

Om de groei van de werkgelegenheid te versnellen en de kwaliteit van het werk te verbeteren, moet het werkgelegenheidsbeleid zich *richten op de structurele ongelijkheden* van de arbeidsmarkt. Deze ongelijkheden betreffen onder meer sekseverschillen in werkgelegenheid, werkloosheid en niet-standaard vormen van werkgelegenheid, seksesegregatie in sectoren en beroepen, seksegebonden verschillen in betaling en de opkomst van vrouwen in leidende functies. De ondervertegenwoordiging van vrouwen op sleutelgebieden voor de toekomstige kennismaatschappij, waaronder met name hoger onderwijs en onderzoek, moet aanzienlijk worden teruggedrongen.

Voorts is het belangrijk voor vrouwen en mannen *gunstiger voorwaarden te stimuleren* voor het (opnieuw) vinden en behouden van een plaats op de arbeidsmarkt. Een aantal voorbeelden van dit beleid van afstemming: goede regelingen, toegang en kwaliteit van de opvang van kinderen en andere personen ten laste, gelijke verdeling van verantwoordelijkheden voor zorg

¹³ Dergelijke bouwstenen werden omschreven in de mededeling van de Commissie getiteld: Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren", COM (2001) 678, en bestaan uit: werken in partnerships, inzicht in de behoeften van de lerende, adequate middelen, bevorderen van toegang, totstandkoming van een leercultuur en streven naar uitmuntendheid.

¹⁴ COM(2002)629 van 20.11.2002.

en huishouden, stimulering van het opnemen van ouderschapsverlof en andere vormen van verlof door mannen en mogelijkheden voor regelingen voor flexibel werk voor zowel mannen als vrouwen.

In dit opzicht is de doelstelling van Barcelona inzake *kinderopvangfaciliteiten* van essentieel belang¹⁵.

2.2.10. Ondersteuning van integratie en bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt voor personen uit achterstandsgroepen

De integratie van personen uit achterstandsgroepen in de arbeidsmarkt is van belang om sociale uitsluiting te voorkomen, de werkgelegenheid te vergroten en de duurzaamheid van stelsels van sociale bescherming te waarborgen.

De lidstaten zouden de personen of groepen die bijzonder slecht zijn vertegenwoordigd op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld vanwege handicap, etnische afkomst, gezinssituatie, leeftijd, woonplaats enz.) moeten identificeren en passend beleid ontwikkelen, bij voorkeur op basis van gekwantificeerde doelen. Dit vereist een grotere inspanning om gegevens over, en monitoring van de respectieve positie van mensen met een vermeende achterstand te verbeteren en tegelijkertijd het recht op de bescherming van persoonlijke gegevens te eerbiedigen. Op basis van de bestaande evaluaties moeten beleidsantwoorden gebruik maken van een combinatie van goed gerichte actieve en preventieve arbeidsmarktmaatregelen, maatregelen om de ontwikkeling van passende kansen op werk te stimuleren, stimuleringsmaatregelen voor werknemers en maatregelen ter vergroting van het bewustzijn en mogelijkheden voor het scheppen van werkgelegenheid in de sociale economie of in sectoren die inspelen op nieuwe vragen zouden verder moeten worden benut. Steun zou ook moeten komen van een breder pakket aan begeleidende maatregelen, beleid dat werk tot een reële optie voor de betrokkenen maakt en maatregelen ter bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt, met name gebaseerd op de relevante richtlijnen van de EU¹⁶.

2.2.11. Aanpak van regionale verschillen in werkgelegenheid

Regionale verschillen in werkgelegenheid en werkloosheid blijven een probleem. Het aanpakken van deze ongelijkheden is van bijzonder groot belang voor het werkgelegenheidsbeleid omdat slecht presterende regio's een obstakel vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon over werkgelegenheid. Inspanningen om de regionale verschillen te overbruggen zijn ook van wezenlijk belang om de cohesie in de Europese Unie te vergroten.

Verhoging van de kwaliteit van menselijk kapitaal door significante investeringen in vaardigheden en levenslang leren speelt hierbij een sleutelrol. De spreiding van vaardigheden over de beroepsbevolking verschilt sterk per regio; mensen met weinig vaardigheden zijn geconcentreerd in de onvoldoende presterende regio's. In deze regio's is ook de arbeidsparticipatie van vrouwen laag.

Samenwerking op lokaal en regionaal niveau is van wezenlijk belang voor een volledige benutting van de mogelijkheden om banen te scheppen en voor de ontwikkeling van strategieën voor een effectievere aanpak van verschillen in vaardigheden. De rol van de

¹⁵ In de conclusies van de Europese Raad van Barcelona werd als doel gesteld "voor 2010 te voorzien in kinderopvang voor ten minste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33% van de kinderen onder 3 jaar".

¹⁶ Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 en 200/78/EG van de Raad van 27 november 2000.

openbare dienst voor de arbeidsvoorziening is ook belangrijk, zowel voor het opsporen van regionale en lokale mogelijkheden als voor het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt door het aanpakken van verschillen in vaardigheden en knelpunten. Ten slotte kan meer worden gedaan om het vermogen van de sociale economie om werkgelegenheid te scheppen en de kwaliteit van dat werk te verbeteren verder te vergroten.

In veel lidstaten moeten in loonakkoorden meer rekening worden gehouden met regionale verschillen in productiviteit en arbeidsmarktomstandigheden.

2.3. Uitvoering en governance

Uit de evaluatie van de eerste vijf jaar van de EWS bleek de toegevoegde waarde van de beleidscoördinatiemethode die werd toegepast op het gebied van de werkloosheid, maar ook dat betere governance een cruciaal punt is voor de toekomst. In zijn resolutie van september 2002 benadrukte het Europees Parlement de noodzaak van een betere integratie van de EWS in nationaal, regionaal en lokaal arbeidsmarktbeleid in de lidstaten en in het beleid van het ESF. Het riep met name op tot een grotere rol van nationale parlementen, lokale betrokkenen, ngo's en de burgermaatschappij bij het Europese werkgelegenheidsproces, en tot een grotere betrokkenheid van de sociale partners.

Verbetering van de uitvoering van de EWS zou daarom een belangrijke prioriteit voor de volgende generatie richtsnoeren moeten zijn.

2.3.1. Effectieve en efficiënte uitvoeringsdiensten

Een succesvolle uitvoering van werkgelegenheidsbeleid is afhankelijk van een aantal operationele diensten. Dit werd duidelijk erkend bij de recente besprekingen over toetreding, waar het punt van de opbouw van instellingen als onderdeel van het communautaire acquis veel aandacht kreeg.

Bijzondere aandacht verdienen uitvoeringsdiensten die een belangrijke rol spelen in de EWS. Hiertoe behoren met name:

- Diensten voor de arbeidsvoorziening: moderne diensten voor arbeidsvoorziening zijn noodzakelijk voor een effectieve en efficiënte tenuitvoerlegging van actieve en preventieve strategieën met individueel case management. Zij zijn ook verantwoordelijk voor een effectieve koppeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hieronder moet met name ook worden verstaan het bevorderen van de transparantie van arbeidsmarkten op lokaal, regionaal en nationaal niveau en in de EU, om de mobiliteit van werknemers te bevorderen. Diensten voor de arbeidsvoorziening hebben ook vaak een verantwoordelijkheid bij het beheer van immigratiestromen.
- Diensten voor sociale reïntegratie, vanwege hun rol op het gebied van de arbeidsmarktintegratie. De ervaring heeft geleerd dat diensten voor de arbeidsvoorziening en sociale diensten nauw moeten samenwerken om te voorkomen dat tweetrapsystemen worden ontwikkeld die afhangen van de status van werkzoekenden, en bij het uitstippelen van reïntegratietrajecten.
- Scholingsdiensten die – in een gemengd publiek/private markt – hoogwaardige en op persoonlijke behoeften toegesneden scholing moeten bieden en moeten inspelen op de vraag naar vaardigheden vanuit de arbeidsmarkt

- Arbeidsinspectiediensten die bedrijven kunnen helpen bij het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en bij ernstige overtredingen – waaronder ook zwartwerk – sancties kunnen opleggen.

2.3.2. *Sterke betrokkenheid van sociale partners*

De Europese Raad van Barcelona drong "er bij de sociale partners op aan hun strategieën op de verschillende territoriale (Europees, nationaal, regionaal en lokaal) en sectorale niveaus ten dienste te stellen van de strategie en de doelstellingen van Lissabon en daartoe jaarlijks een rapport in te dienen over hun nationale bijdrage – in de vorm van de werkgelegenheidsplannen – en hun Europese bijdrage, met rechtstreekse indiening ervan op de sociale top". Barcelona benadrukte ook dat de herziene EWS de rol en de verantwoordelijkheid van de sociale partners bij de uitvoering van en het toezicht op de richtsnoeren [moet] versterken¹⁷."

Zoals aangekondigd in hun gezamenlijke verklaring aan de Europese Raad van Laken stelden de sociale partners op 28 november 2002 een meerjaren werkprogramma vast met betrekking tot een aantal belangrijke aangelegenheden ter ondersteuning van de strategie van Lissabon voor de jaren 2003-2005. Dit zal ook een rapportage omvatten over het werk van de sociale partners in de lidstaten in het kader van de tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en over andere relevante initiatieven op het gebied van gelijkheid van mannen en vrouwen, stress en intimidatie, beroepsactiviteit op latere leeftijd en mobiliteit, telewerken, zwartwerk en het managen van de sociale gevolgen van economische veranderingen. In Laken gaven de sociale partners ook uitdrukking aan hun wens om het Permanent Comité voor arbeidsmarktvoorwaarden te vervangen en een tripartiet overlegorgaan voor groei en werkgelegenheid in het leven te roepen. Deze suggestie werd overgenomen door de Commissie, die voorstelde om jaarlijks voorafgaand aan de voorjaarsvergadering van de Europese Raad een tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid te houden.

Met inachtneming van de autonomie van de sociale partners zou er aanleiding zijn om:

- de lidstaten te verzoeken om hun werkgelegenheidsbeleid te baseren op een sterk samenwerkingsverband met de sociale partners op alle niveaus, vanaf de ontwerpfasen van het beleid tot en met de tenuitvoerlegging, verslaglegging en evaluatie;
- de sociale partners te verzoeken om op nationaal niveau bij te dragen aan de succesvolle tenuitvoerlegging van de richtsnoeren op alle gebieden waarop zij een verantwoordelijkheid hebben; in dit verband kan een aantal prioriteiten uit de richtsnoeren onder de aandacht van de sociale partners worden gebracht, waaronder economische herstructurering, beroepsactiviteit op oudere leeftijd, menselijk kapitaal en levenslang leren¹⁸, arbeidsorganisatie en het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid, verkleining van sekseverschillen in betaling of de bestrijding van discriminatie;
- de sociale partners op EU-niveau te verzoeken om bij te dragen aan het succes van de strategie, met name door hun gezamenlijke werkprogramma en hun bijdrage aan de Tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid..

¹⁷ Conclusies van Barcelona, punten 29 en 30.

¹⁸ Waarbij de sociale partners wordt verzocht om het goedgekeurde "Kader voor maatregelen gericht op permanente ontwikkeling van deskundigheid en kwalificaties" uit te voeren.

2.3.3. Mobilisatie van alle relevante partijen

In de eerste generatie werkgelegenheidsrichtsnoeren werd gestreefd naar stimulering van de rol van de bij de EWS betrokken partijen, waaronder met name de sociale partners en lokale en regionale overheden. Er werd veel vooruitgang geboekt met de ontwikkeling van een werkelijk regionaal en lokaal aspect, maar de burgermaatschappij ontbreekt nog in het proces. Daarnaast worden de NAP's te vaak beschouwd als het "eigendom" van departementen en zijn zij onvolledig of met onvoldoende samenhang geïntegreerd in het overkoepelende nationale beleidskader, deels ten gevolge van een gebrek aan parlementaire betrokkenheid.

De lidstaten zouden moeten worden aangemoedigd om meer gericht informatie te verspreiden over de doelstellingen en de procedures van de EWS, om op die manier meer bekendheid aan de strategie te geven en mogelijke betrokkenen te interesseren en voor te bereiden op deelname. Zij zouden alle stakeholders (waaronder ook de civiele samenleving) en relevante beleids- en bestuursniveaus actief moeten betrekken bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van nationale strategieën en hen daarbij ondersteunen. Op samenwerkingsverbanden gebaseerde lokale en regionale werkgelegenheidsstrategieën zouden moeten worden gestimuleerd en ondersteund. NAP's zouden volledig moeten worden geïntegreerd in het nationale besluitvormingskader, waardoor betere samenhang en consistentie kunnen worden gewaarborgd. Aan goede praktijkvoorbeelden uit bepaalde lidstaten, met name waar het gaat om betrokkenheid van het parlement, zou meer bekendheid moeten worden gegeven.

2.3.4. Toereikende budgetten

Een effectieve EWS is alleen mogelijk wanneer voor de tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren financiële middelen worden vrijgemaakt. Een grotere rol van parlementaire lichamen in het proces van de NAP's zou op zichzelf een betere integratie van werkgelegenheidsstrategieën in het nationale beleidskader mogelijk moeten maken, en de voorgestelde veranderingen van het tijdschema in de stroomlijningsovereenkomst zou een betere integratie in de nationale begrotingscyclus mogelijk moeten maken, daar de NAP's in de herfst zullen worden voltooid.

Tijdens de Europese Raad van Berlijn van 1999 werd het Europees Sociaal Fonds aangewezen als het belangrijkste financiële instrument voor de ondersteuning van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Het ESF en de andere Structuurfondsen moeten echter nog steeds meer gericht worden op de uitvoering van de EWS. De programma's van de Structuurfondsen moeten gevoeliger worden voor de veranderende behoeften op regionale en lokale arbeidsmarkten en moeten blijvend voldoende financiële middelen krijgen om iets aan deze specifieke problemen te kunnen doen. De tussentijdse evaluatie van de programma's die in 2003 zal plaatsvinden zal een eerste gelegenheid zijn om die programma's te evalueren en indien nodig bij te stellen, zodat beter uitvoering kan worden gegeven aan de prioriteiten van de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid en landspecifieke zwakke punten van arbeidsmarkten beter kunnen worden aangepakt.

*

Deze mededeling is bedoeld als ondersteuning en aanvulling van het voorjaarsverslag van de Commissie, dat haar bijdrage aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad vormt. Zij zou de basis moeten vormen voor een brede raadpleging van de instellingen van de EU en van

alle betrokkenen in de daaraan voorafgaande periode. Op basis van deze raadplegingen en van de conclusies van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad zal de Commissie in april 2003 een formeel voorstel indienen voor richtsnoeren en aanbevelingen voor de werkgelegenheid.

BIJLAGE: VOORBEELDEN VAN MOGELIJKE INDICATOREN EN DOELSTELLINGEN VOOR DE EWS

INDICATOR	Huidige doelen op EU-niveau (2010)	Huidige situatie in de EU	Doelen voor de nieuwe EWS (2010) ¹⁹
Volledige werkgelegenheid			
➤ Werkgelegenheidsdoelstellingen van Stockholm en Lissabon -Totaal -Vrouwen -Oudere werknemers	Doelstellingen van Lissabon en Stockholm 67% (2005), 70% 57% (2005), 60% 50%	64,5% (2001) 55% (2001) 38,8% (2001)	
➤ Jaarlijkse groei van arbeidsaanbod in EU		0,7% (jaargemiddelde 1995-2001)	
Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven			
➤ Voorkoming van langdurige werkloosheid	Iedere jonge en volwassen werkloze moet resp. voor 6 of 12 maanden een nieuwe start worden geboden (werkgelegenheidsrichtsnoeren)	5 lidstaten voldoen hieraan volledig (Ontwerp GVW2002 (COM(2002) 621)	
➤ Aandeel werklozen dat deelneemt aan actieve maatregelen	20% (werkgelegenheidsrichtsnoeren)	Gemiddeld 33% (2001) Drie beste 51% (2001)	
➤ Verlaging van jeugdwerkloosheid		7,1% EU-gemiddelde 2001 Gemiddelde van de 3 best presterende lidstaten 3% (1997-2001)	
➤ Vermindering van langdurige		3,1% EU-	

¹⁹ Na de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad zouden passende doelstellingen kunnen worden vastgesteld inzake relevante thema's op de in deze tabel vermelde gebieden.

werkloosheid		gemiddelde 2001 Gemiddelde van de 3 best presterende lidstaten 1% (1997-2001)	
Werk lonend maken			
➤ Verlichting van de belastingdruk op werknemers met lage inkomens	Lidstaten moeten nationale doelen vaststellen (werkgelegenheidsrichtsnoeren)	37,8%	
➤ Vermindering van het aantal werkende armen ²⁰ als percentage van de werkende bevolking (in loondienst en zelfstandigen)		In loondienst: 6% Zelfstandigen: 17% (1997)	
Stimulering van het ondernemerschap om meer en betere banen te creëren			
➤ Aantal nieuwe ondernemingen			
➤ Overlevingspercentage nieuwe ondernemingen			
Omzetting van zwartwerk in reguliere arbeid			
➤ Vermindering van zwartwerk		Grote verschillen tussen de lidstaten	
Bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd			
➤ Toename van gemiddelde feitelijke uittredingsleeftijd	Optrekken met 5 jaar, d.w.z. tot 65 jaar	59,9 jaar	

Immigratie			
-------------------	--	--	--

²⁰ Werkende armen worden gedefinieerd als mensen die een baan hebben, en een beschikbaar equivalent inkomen van minder dan 60 % van het beschikbare nationaal equivalent mediaaninkomen. Het beschikbaar equivalent inkomen wordt gedefinieerd als het totaal beschikbare inkomen van een huishouden, gedeeld door zijn "equivalentomvang".

➤ Verkleining van de werkloosheidsverschillen tussen niet-ingezetenen van de EU en EU-burgers		8,3 p.p.	
Bevordering van het aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt			
➤ Verkleining van de verschillen bij de toegang tot scholing van parttime werknemers en werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst in vergelijking met fulltime werknemers en werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd			
➤ Investerings van ondernemingen in scholing van volwassen werknemers		2,3% (1999) van de totale arbeidskosten	
➤ Aantal arbeidsongevallen en beroepsziekten per 100.000 werknemers		Indexcijfers (1994 = 100, 1999 = 90)	
Investerings in menselijk kapitaal en strategieën voor levenslang leren²¹			
➤ Verlaging van schooluitval	10% op EU-niveau en medio 2000 percentage in elke lidstaat	19,4%	
➤ Optrekken onderwijsniveau van 25-64-jarigen (hoger middelbaar onderwijs)	80%	63,8%	
➤ Deelname van volwassenen aan onderwijs en scholing	15% op EU-niveau en geen enkele lidstaat onder 10%	8,4%	
➤ Investerings per hoofd in human resources	Aanzienlijke jaarlijkse stijgingen; doelstellingen op nationaal niveau vast te stellen		
Seksegelijkheid			
➤ Sekseverschillen - Werkgelegenheid		18 p.p.	

²¹ De Commissie heeft deze doelstellingen voorgesteld in het kader van haar mededeling "European benchmarks in education and training", COM(2002) 629.

- Werkloosheid		2,3 p.p.	
➤ Sekseverschillen in beloning		16% (1998)	
➤ Sekseverschillen in leidinggevende functies		7 p.p. (1998)	
➤ Kinderopvang voor 0-3-jarigen	33%	7-70%	
➤ Kinderopvang voor kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd	90%	50-90%	
Ondersteuning van de integratie en bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt voor kansarmen			
➤ Verkleining van de verschillen in werkloosheid voor kansarmen (bv. etnische minderheden, gehandicapten)	Door de lidstaat vast te stellen (werkgelegenheidsrichtsnoeren)		
Aanpak van regionale werkgelegenheidsverschillen			
➤ Spreiding van de regionale werkgelegenheidscijfers		Zie voor gegevens Voorjaarsverslag 2003	