

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.11.2009
COM(2009) 649 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

**ACHTERGRONDDOCUMENT VAN DE EUROPESE COMMISSIE VOOR DE
EPSCO-RAAD**

**DE WERKGELEGENHEIDSCRISIS
TRENDS, BELEIDSREACTIES EN SLEUTELACTIES**

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

ACHTERGRONDDOCUMENT VAN DE EUROPESE COMMISSIE VOOR DE
EPSCO-RAAD

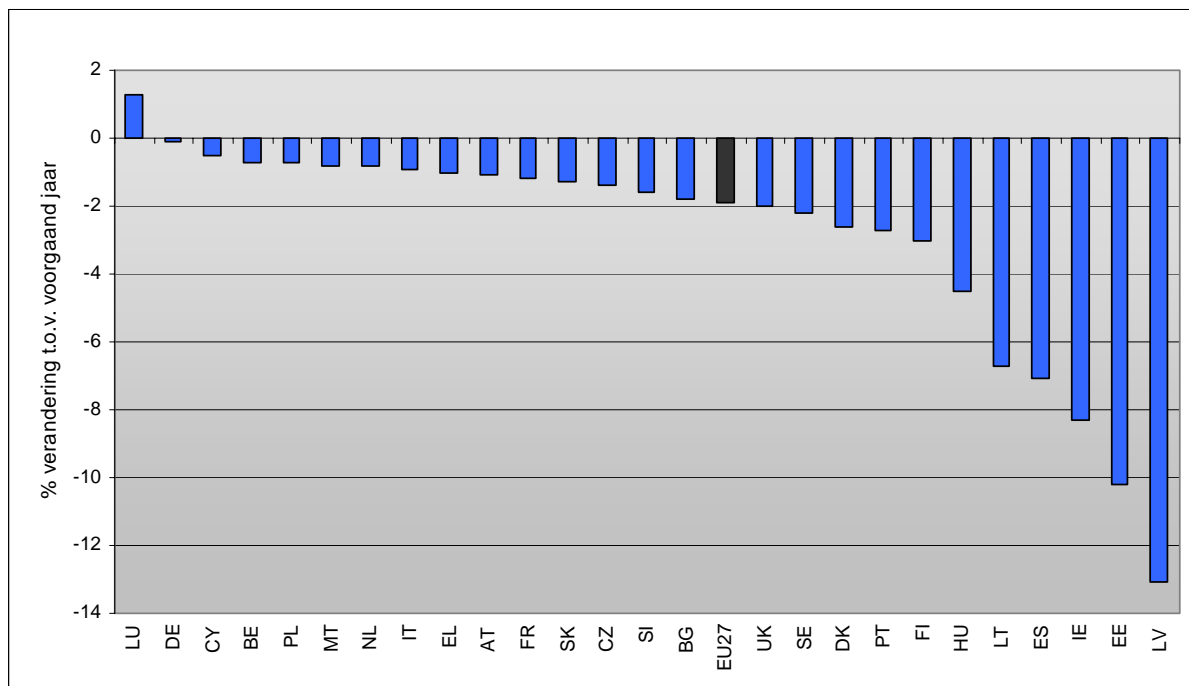
DE WERKGELEGENHEIDSCRISIS
TRENDS, BELEIDSREACTIES EN SLEUTELACTIES

1. TRENDS OP DE ARBEIDSMARKTEN VAN DE EU

Zwakke economische prestaties leidden tot inkrimping van de werkgelegenheid en werkloosheid ...

Medio 2009 was de werkgelegenheid in de EU met 4,3 miljoen banen (1,9%) gekrompen in vergelijking met een jaar eerder, en wel in bijna alle sectoren, maar met een bijzonder uitgesproken verslechtering in de bouw en de industrie. De arbeidsmarktprestaties werden slechter in alle lidstaten, maar vooral in de Baltische staten, Ierland en Spanje, die alle zijn getroffen door een ernstige neergang van de woningmarkt die heeft geleid tot een inkrimping van de werkgelegenheid in de bouwsector. In bepaalde lidstaten zoals België en Duitsland zijn de werkgelegenheidsniveaus daarentegen vrij bestand gebleven tegen de effecten van de crisis, wat deels is toe te schrijven aan het uitgebreide gebruik van werktijdverkortingsregelingen en andere maatregelen (grafiek 1)

Grafiek 1: Percentage verandering in werkgelegenheid in de EU-lidstaten 2008kw2-2009kw2



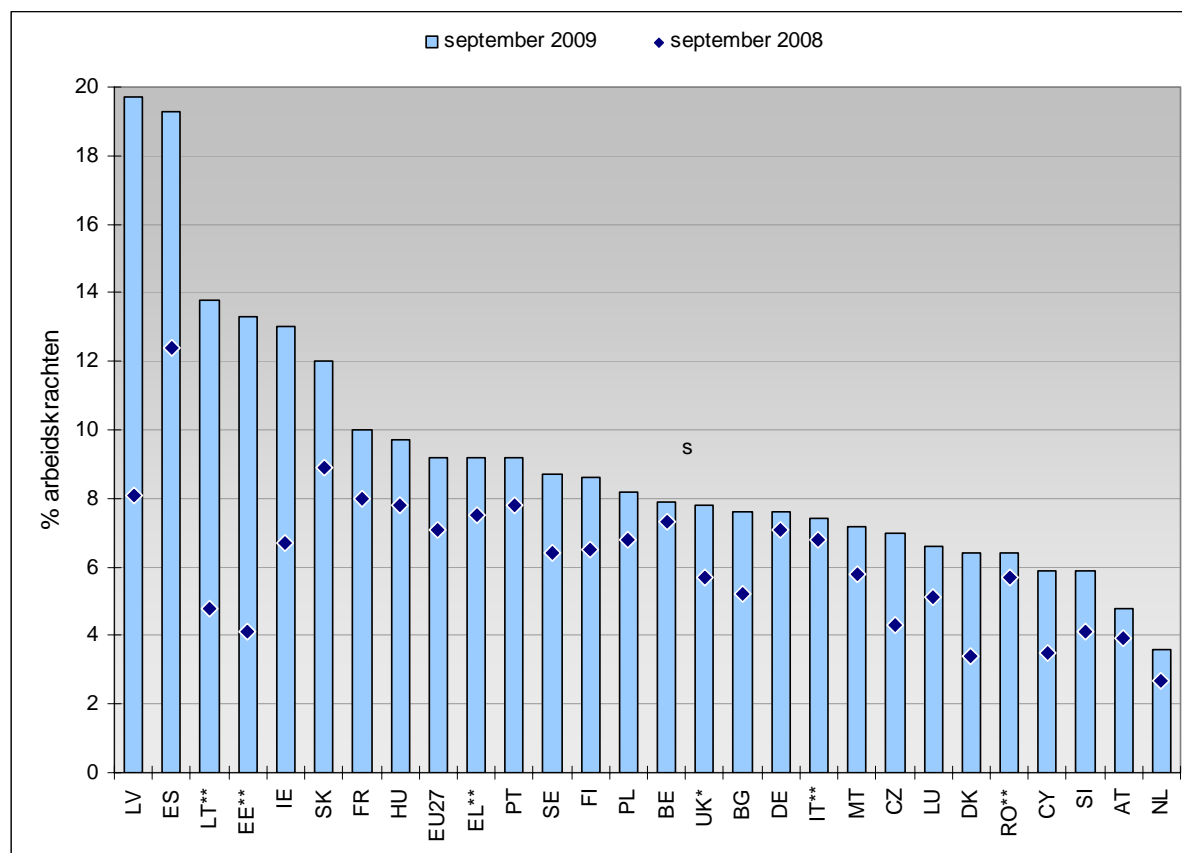
Bron: Eurostat, nationale rekeningen. Niet voor seizoensinvloeden gecorrigeerde gegevens voor verandering t.o.v. voorgaand jaar

...maar de stijging van de werkloosheid is tot dusver beperkt

Ondanks duidelijke tekenen van verslechtering heeft de Europese arbeidsmarkt tot nu toe relatief goed standgehouden gezien de abruptheid van de economische neergang. De werkloosheid is gestegen (grafiek 2), maar minder dan gevreesd werd gezien de kracht van de recessie en de scherpe daling van het vertrouwen. Ondanks de scherpere economische neergang en de sterkere daling van het vertrouwen van de bedrijven in de EU, vergeleken met de VSA, was het werkloosheidspercentage in de EU in september 2009 2,1 procentpunten ten opzichte van een jaar eerder gestegen, terwijl het in de VSA met niet minder dan 3,6 procentpunten was toegenomen. Desalniettemin bleef de werkloosheid in de EU sinds het

voorjaar van vorig jaar een opwaartse trend vertonen en in september 2009 was zij gestegen tot 9,2%, een toename met 2,5 procentpunten vergeleken met het voorjaar 2008. De totale werkloosheid bedroeg meer dan een derde (38%): een stijging met 6 miljoen tot 22,1 miljoen.

Grafiek 2: Werkloosheidspercentages voor de EU-lidstaten



Bron: Eurostat, series over werkloosheid. Voor seizoensinvloeden gecorrigeerde gegevens.
 Noot: Gegevens voor UK juli 2008–juli 2009, EE, EL, IT en RO 2008 kw2–2009 kw2.

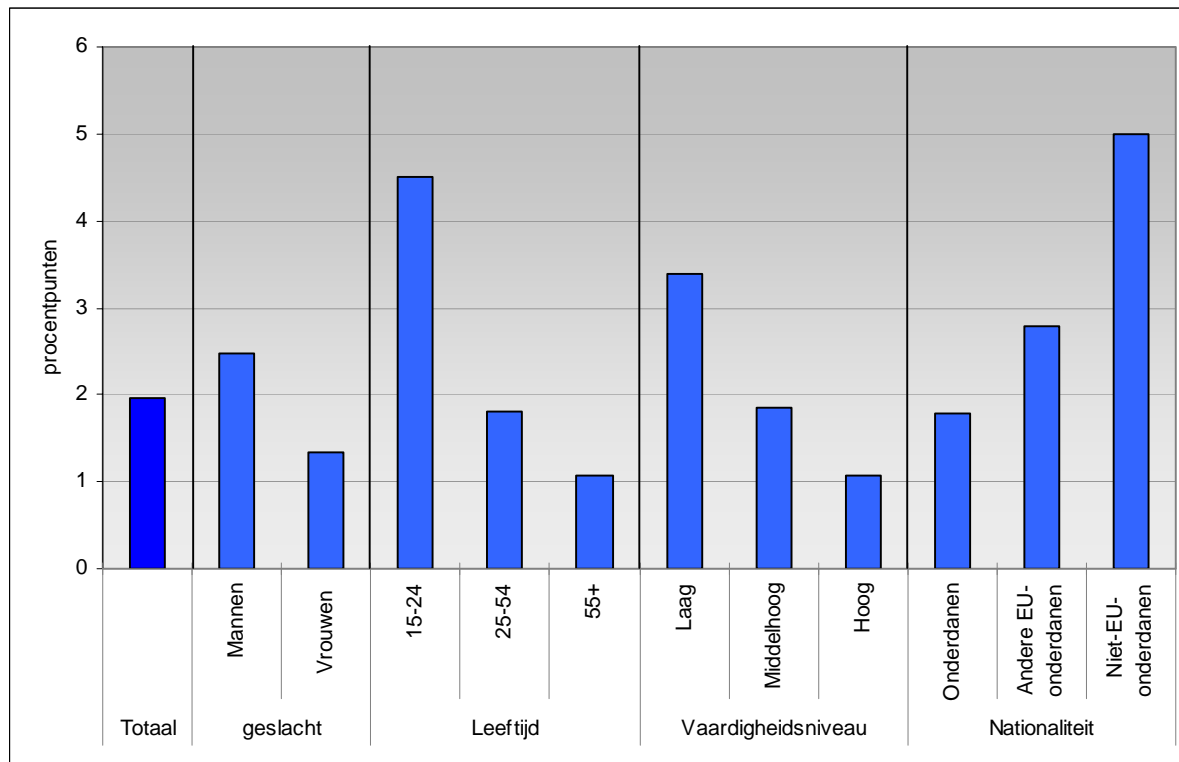
...waarbij jongeren, laaggeschoolden, migranten en onder hen degenen met tijdelijke arbeidscontracten tot dusver het meest getroffen zijn...

De crisis treft mannen en vrouwen anders. Aanvankelijk waren mannen door de crisis zwaarder getroffen dan vrouwen, aangezien veel van de sectoren die het ergst te lijden hadden van de crisis in hoofdzaak man-georiënteerd waren in termen van werkgelegenheid¹. De werkgelegenheid voor vrouwen wordt de laatste maanden echter ook ernstig getroffen, wat wijst op een uitbreiding van de crisis naar andere sectoren die meer gendergemengd zijn dan de sectoren die het eerst de gevolgen van de crisis hebben gevoeld. Er heeft ook een voortdurende sterke stijging van de werkloosheid onder jongeren, vooral jonge mannen, plaatsgevonden, wat de toenemende noodzaak van de ondersteuning van de aanpak van de jeugdwerkloosheid onderstreept. Zeer door de crisis getroffen zijn ook laaggeschoolden en migranten met lage kwalificaties, wat deels een weerspiegeling is van de sectoren en beroepen die het grootste risico bij de neergang hebben gelopen, zoals de bouw en de laaggeschoolde manuele en elementaire beroepen. In termen van werkgelegenheidstype zijn degenen met

¹ "Groeï, banen en sociale vooruitgang in de EU", Comité voor sociale bescherming, september 2009.

tijdelijke arbeidscontracten relatief het meest getroffen door banenverlies. Dit zijn alle de meest kansarme groepen op de arbeidsmarkt en de huidige neergang heeft hun relatieve situatie nog verslechterd.

Grafiek 3: Stijging van de werkloosheid naar geslacht, leeftijd, vaardigheidsniveau en nationaliteit, 2008kw2-2009kw2



Bron: Eurostat, EU-arbeidskrachtenenquête. Niet voor seizoensinvloeden gecorrigeerde gegevens.

... en de omstandigheden op de arbeidsmarkt zullen waarschijnlijk eerst nog verslechteren voordat zij weer beter worden.

Ondanks de bemoedigende recente economische signalen moet het volledige effect van de economische crisis op de arbeidsmarkten zich, ten minste deels, nog doen voelen. Hoewel de arbeidsmarkten tot nu toe vrij veerkrachtig bleken te zijn, wordt nog steeds verwacht dat in de EU in de periode 2009-2010 ongeveer 7,5 miljoen banen verloren zullen gaan, waardoor de werkloosheid in 2010 circa 10,3% zou kunnen bereiken, of wel meer dan 3 procentpunten meer dan in 2008. De historische ervaring leert ons dat de werkgelegenheid met enige vertraging op economische omstandigheden reageert en de meeste prognoses voorspellen dat, hoewel het herstel reeds ophanden lijkt te zijn, de economische groei gedurende meerdere jaren matig zal blijven. De belangrijkste reacties op de forse neergang van de economische activiteit in het najaar van vorig jaar begonnen pas in de loop van 2009 effect te sorteren, en het is te verwachten dat de omstandigheden op de arbeidsmarkt na de hervatting van de economische groei nog enige tijd zullen verslechteren.

Het lijkt erop dat eigenlijk overtollig geworden personeel in aanzienlijke mate in dienst wordt gehouden, aangezien het grootste gedeelte van de aanpassingen tot nu toe eerder heeft geleid tot een daling van de productiviteit dan tot een verlies van arbeidsplaatsen. Een ander

aanpassingsmechanisme in verband met de inzinking van de vraag en de economische neergang bestond in salariskortingen in ruil voor werkgelegenheidsstabiliteit.

Over het algemeen heeft de EU-arbeidsmarkt zich hoofdzakelijk aan de crisis aangepast door een verlaagde arbeidsproductiviteit in plaats van door een inkrimping van de werkgelegenheid: in Oostenrijk, België, Duitsland, Italië en Nederland vond bijna de gehele aanpassing van de arbeidsmarkt plaats via een daling van de productiviteit met nauwelijks enige vermindering van de werkgelegenheid. De grotere aanhouding van arbeidskrachten weerspiegelt zowel de percepties van de firma's dat een gedeelte van de daling van de productie tijdelijk is (en daarom zullen zij trachten te vermijden dat firmaspecifiek menselijk kapitaal wordt vernietigd) als publieke beleidsinspanningen om de stijging van de werkloosheid in te perken door bijvoorbeeld werktijdverkortingsregelingen.

De afname van de output heeft in combinatie met de aanhouding van arbeidskrachten echter geleid tot een aanzienlijke toename van de arbeidskosten per eenheid. Tenzij de arbeidsproductiviteit naar meer normale niveaus terugkeert, de arbeidskosten per eenheid dalen en het prijsconcurrentievermogen van de firma's verbetert, bestaat er een groot risico dat de overtollige arbeidsplaatsen de komende maanden worden afgebouwd, wat zal leiden tot een verdere verslechtering van de werkloosheidssituatie, als de economische activiteit niet aanzienlijk aantrekt.

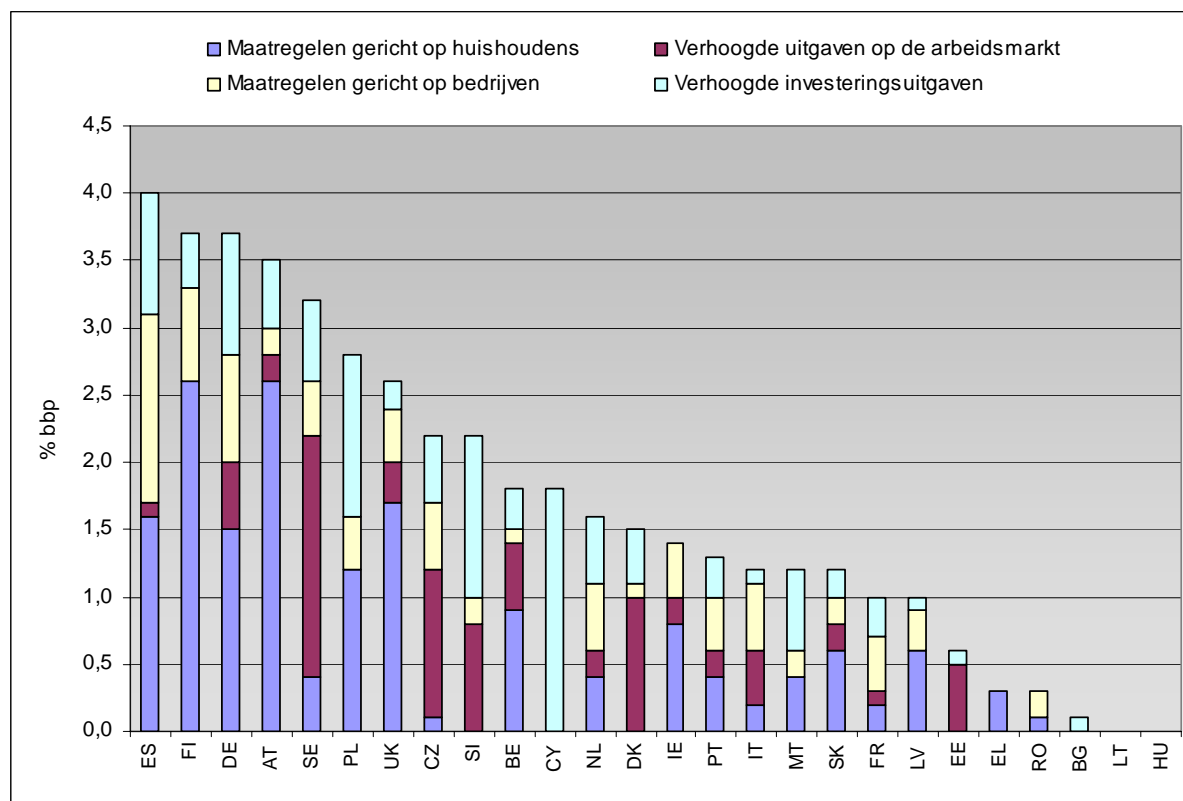
2. DE BELEIDSREACTIES TOT NU TOE

Fiscale stimuleringspakketten en nationale herstelplannen omvatten werkgelegenheidsmaatregelen² ...

De EU en haar lidstaten, inclusief de centrale banken, hebben zeer significante beleidsmaatregelen ten aanzien van de ernstige crisis genomen. De nationale herstelplannen omvatten bepalingen inzake werkgelegenheid, onderwijs, opleiding en sociaal beleid. Het totale EU-wijde stimuleringspakket in de herstelplannen van de lidstaten is significant en bedraagt 1,8% van het bbp (grafiek 4). De situatie in de lidstaten verschilt in termen van zowel de reikwijdte van de stimuleringspakketten als het effect van de crisis op groei en werkloosheid; sommige zijn bijzonder hard door de crisis getroffen, zoals Letland en Litouwen, en hebben hun toevlucht moeten nemen tot massieve begrotingsconsolidatieprogramma's. Maatregelen ter ondersteuning van het goed functioneren van de arbeidsmarkt en de verhoging van de koopkracht van de huishoudens maken bijna de helft uit van de door de lidstaten ingevoerde herstelmaatregelen. Oostenrijk, België, Finland, Duitsland, Spanje, Zweden en het VK hebben voorzien in de grootste belastingsstimulansen voor maatregelen van deze twee categorieën.

² De Commissie zal de reactie op de crisis blijven monitoren in nauwe samenwerking met het Comité voor de werkgelegenheid, het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor economische politiek. Een uitgebreider overzicht van de door de lidstaten genomen werkgelegenheidsmaatregelen is te vinden op: <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/meetings/MISEPSwedenSummaryTables.pdf>

Grafiek 4: Overzicht van de financiering van herstelmaatregelen in de herstelplannen van de lidstaten



Noot: Voor HU wordt een brutofinanciering van 1,45% gemeld.

Bron: diensten van de Commissie

...met werkgelegenheidsmaatregelen van de lidstaten die gericht zijn op de drie overeengekomen EU-prioriteiten ...

De reactie in het kader van het werkgelegenheidsbeleid had betrekking op de drie door de Europese Raad overeengekomen prioriteiten: werkgelegenheid behouden, banen scheppen en de mobiliteit bevorderen; vaardigheden verbeteren en vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar afstemmen; de toegang tot de arbeidsmarkt verbeteren en de huishoudens ondersteunen.

In het algemeen hebben de arbeidsmarkten van de EU in eerste instantie gereageerd door het aanpassen van de productie en de totale arbeidstijd om de inzinking van de vraag op te vangen in plaats van het verminderen van de werkgelegenheidsniveaus. Compensatieprogramma's op de korte termijn waarbij werkgevers tijdelijke staatshulp kunnen aanvragen om de salarissen van in een wtv-regeling werkende werknemers aan te vullen, hebben de Europese banen beschermd tegen het initiële effect van de recessie. De relatieve veerkracht van de EU-arbeidsmarkt tot nu toe is immers deels toe te schrijven aan het toegenomen gebruik van deze interne aanpassingsmaatregelen (bv. wtv-regelingen en kortere arbeidstijden, tijdelijke sluitingen enz.), bedoeld om bestaande banen te behouden en de inzetbaarheid van de werknemers, onder wie de meest kwetsbaren, te vergroten door betere opleidingsprogramma's (CY, DE, ES, HU, IE, IT, LT, NL, AT, PT) en om de overgang tussen banen te ondersteunen (CY, CZ, ES en NL). Deze regelingen zijn het meest doeltreffend geweest, als zij een

bepaling bevatten die het in aanmerking komen daarvan afhankelijk stelde van de naleving van vooraf vastgestelde criteria, waarvan één de koppeling kan zijn aan een werkgerelateerde opleiding om de inzetbaarheid van de werknemers te verbeteren en hun mogelijke overgang naar nieuwe banen te vergemakkelijken, zoals bv. in CZ en NL waar op korte termijn opleiding verplicht is gesteld voor alle werknemers, maar ook in AT, BE, DE, HU. De vaststelling van strengere voorwaarden voor firma's, bv. in AT, HU, NL en SI, moet ook bijdragen tot de beperking van de risico's van doodgewichtverlies of uitstel van het moment waarop de herstructurering van een bedrijf/installatie soms onvermijdelijk wordt.

De opleidingsmogelijkheden en -prikkelers zijn in de meeste landen ten aanzien van de crisis uitgebreid, waarbij opleidingen in het bedrijf steeds meer worden erkend als een sleutelinstrument voor de verbetering van de inzetbaarheid van degenen die reeds werken. Om beter tegemoet te komen aan de behoeften op de arbeidsmarkt heeft een aantal lidstaten speciale aandacht besteed aan de modernisering en de verbetering van de administratieve capaciteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (oda's). Verscheidene nationale oda's (bv. UK, NL, BE, DE, FI, SE) hebben speciale regelingen opgezet om vroegtijdig te kunnen ingrijpen – vaak in partnerschap met sociale partners, gemeenten en andere belanghebbenden op de arbeidsmarkt. Deze regelingen zijn bedoeld om te zorgen voor de snelle en veilige overgang naar een nieuwe baan voor degenen die ontslagen dreigen te worden, zodat langdurige werkloosheid kan worden voorkomen.

Als onderdeel van hun herstpakketten hebben veel lidstaten actie ondernomen om het inkomen van hun meest kwetsbare burgers te ondersteunen, bv. door het verhogen van het niveau van het minimuminkomen of minimumloon, door het uitbreiden van de dekking of duur van de werkloosheidsuitkeringen, door het verhogen van andere sociale uitkeringen of door het invoeren van belastingkortingen of -vrijstellingen voor specifieke groepen. Verder investeren verscheidene lidstaten in hun infrastructuur voor gezondheidszorg, langdurige zorg, kinderopvang of sociale huisvesting. Dit dient een dubbel doel: bevordering van de werkgelegenheid en verbetering van de toegang tot sociale voorzieningen voor iedereen, ook de meest kwetsbaren. Dit is bijzonder belangrijk voor de ondersteuning van de werkgelegenheid voor vrouwen en de gendergelijkheid en om te voorkomen dat sommige werknemers langdurig van de arbeidsmarkt worden uitgesloten zoals bij vorige recessies het geval is geweest.

Er is een reeks maatregelen genomen ter ondersteuning van de actieve inclusie van degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan en ter bevordering van de werkgelegenheid van degenen die het grootste risico lopen om te worden uitgesloten: versterking van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening om meer geïndividualiseerde steun mogelijk te maken (BG, DK, DE, EL, ES, FR, LT, NL, PT, AT, SI, UK); uitbreiding van de toegang tot opleiding (BG, CZ, DE, EL, FR, FI, IE, LT, PT, UK); subsidiëring van de werkgelegenheid voor degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan (FR, HU, LT) en specifieke bevordering van de werkgelegenheid voor personen met een handicap (ES, RO). Tijdelijke kortingen op de sociale premies ter stimulering van de vraag naar arbeid tijdens de crisis zijn in verscheidene lidstaten ingevoerd; specifieke maatregelen zijn gericht op oudere werknemers en zijn bedoeld om het gebruik van regelingen voor vervroegde uittreding te vermijden (PL, PT).

3. BELEIDSKADER

De drie door de Europese Raad vastgestelde prioriteiten blijven het juiste beleidskader:

Werkgelegenheid behouden, banen scheppen en de mobiliteit bevorderen

Hoewel de onmiddellijke en langetermijneffecten van de stimulerings- en herstelmaatregelen op de werkgelegenheid nog niet in detail zijn beoordeeld, is het tot nu toe duidelijk dat zij doeltreffend zijn gebleken bij het ombuigen van de stijging van de werkloosheid in verscheidene landen, met name wat betreft de werktijdverkortingsregelingen (wtv). Uit de feiten blijkt dat de maatregelen het meest doeltreffend zijn als de sociale partners bij de uitwerking daarvan worden betrokken, en dat de stimuleringsuitgaven niet door ingewikkelde aanvraagprocedures mogen worden vertraagd.

Gezien de verwachte verdere stijging van de werkloosheid kunnen wtv-regelingen hun doel op de korte termijn blijven dienen, mits zij echt tijdelijk en doelgericht zijn en alleen gelden voor firma's waar de daling van de vraag kan worden toegeschreven aan uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden. Wegens de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt moeten de toekenningscriteria, de duur en de begrotingsspecificaties van deze regelingen elke zes maanden opnieuw bekeken om de doelgerichtheid en het beheer van de middelen te verbeteren. Aangezien zij kunnen leiden tot een massale overbezetting van de bedrijven moeten de kortetermijnmaatregelen bovendien worden aangevuld met maatregelen ter ondersteuning van de inzetbaarheid en ter vergemakkelijking van overgangen op de arbeidsmarkt.

Wat de samenhang met de doelstellingen op de lange termijn betreft, bieden wtv-regelingen vooral zekerheid voor de huidige baan van een werknemer: de zekerheid is weg bij het opgeven van de beschermde baan. In lijn met de flexizekerheidsaanpak op de lange termijn is het van cruciaal belang dat meer algemene werkzekerheid wordt geboden, zodat mensen zo nodig naar meer productieve delen van de economie kunnen overstappen. Een mogelijke oplossing is het combineren van wtv-regelingen met opleidingen en het invoeren of uitbreiden van een systeem van belastingvoordelen voor werkenden of belastingkredieten. Gezien de diepte en de aard van de crisis is het zeer waarschijnlijk dat aanzienlijke herstructureringen nodig zullen zijn wanneer de economie uit de crisis kruipt (bv. bouw, financiële diensten, auto-industrie). Dit betekent dat minder werkloosheid nu kan leiden tot meer ontslagen in een later stadium, met name wanneer het herstel zich traag doorzet.

De verbetering van de situatie op de arbeidsmarkten vereist ook grotere inspanningen om het creëren van banen te ondersteunen. Een aantal landen heeft reeds financiële prikkels en aanwervingssubsidies ingevoerd om arbeidsplaatsen voor bijzondere groepen van werknemers te creëren of te behouden. De opstart van nieuwe bedrijven en de investeringen voor de uitbreiding van bestaande bedrijven kunnen worden vergemakkelijkt door een vermindering van de bureaucratie en de administratieve voorschriften voor de bedrijven en door een grotere beschikbaarheid van financierings- en bijstandsvoorzieningen voor nieuwe ondernemers en bedrijven. De invoering van prikkels om te investeren in innovatieve en expanderende sectoren (zoals groene banen en ook witte banen) moet worden overwogen; de sociale economie is eveneens een belangrijke bron van werkgelegenheid, aangezien zij minder afhankelijk is van de bedrijfscyclus en vaak arbeidsintensieve en sociaal nuttige diensten verleent.

Vaardigheden verbeteren en vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar afstemmen

Bij meer werkloosheid en minder vacatures is het van essentieel belang dat doeltreffende activeringsystemen worden opgezet. Het leggen van grotere nadruk op de verantwoordelijkheden van de werkzoekenden moet hand in hand gaan met het beschikbaar stellen van hoogwaardige diensten en programma's voor het zoeken naar werk en het verstrekken van een passend vervangingsinkomen, met name voor personen met zeer slechte vooruitzichten op het vinden van werk.

De aanpak van de werkloosheid vereist een versterkt actief arbeidsmarktbeleid, een betere doelgerichtheid van diensten en programma's en een grotere capaciteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (oda's). Het doel is ervoor te zorgen dat individuele werknemers zekere werktrajecten (ontwikkeling van vaardigheden, inzetbaarheid en sociale vangnetten) en bedrijven aanwervingszekerheid worden geboden, zodat zij het hoofd kunnen bieden aan de toegenomen volatiliteit op de arbeidsmarkt en de bedreiging van (massa)ontslagen. Voor mannen en vrouwen die te kampen hebben met moeilijkheden bij het vinden van een nieuwe baan moet de "eerst een opleiding"-aanpak worden overwogen. Voor alle arbeidskrachten is bijscholing en omscholing van cruciaal belang om te zorgen voor een goed aanpassingsvermogen en een goede inzetbaarheid in onzekere tijden. Onderwijs- en opleidingsverstrekkers moeten inspelen op de toenemende behoeften van de arbeidsmarkt in tijden van crisis. Een actief arbeidsmarktbeleid moet ook aandacht besteden aan de behoeften van jongeren, voor wie het gebrek aan werkervaring vaak het belangrijkste obstakel voor de toegang tot ondersteuningsregelingen en het vinden van een eerste baan is.

Beroeps-, sectorale en geografische mobiliteit kan de overgang naar een nieuwe baan vergemakkelijken en langdurige werkloosheid helpen voorkomen. Een op snel ingrijpen gebaseerde aanpak vereist een constante samenwerking tussen de oda's en de werkgevers om te kunnen ingrijpen voordat feitelijke ontslagen vallen. Een betere samenwerking tussen de diensten voor arbeidsvoorziening, de overheidsinstanties, de opleidingsorganisaties en vooral de werkgevers en de sociale partners is ook van groot belang voor het verlenen van passende diensten, waaronder kwalificatieprogramma's en stages voor jongeren. Deze samenwerking is ook onontbeerlijk om de arbeidskrachten voor te bereiden op de nieuwe banen van morgen, vooral in expanderende sectoren.

De toegang tot de arbeidsmarkt verbeteren en de huishoudens ondersteunen

Een sleutelement voor een betere toegang tot en een grotere gehechtheid aan werk is de opzet van het belasting- en uitkeringsstelsel. De complementariteit tussen het actieve arbeidsmarktbeleid en de belasting- en uitkeringsstelsels moet daartoe worden versterkt. Bepaalde elementen van de belasting- en uitkeringsstelsels, zoals de zogenaamde werkloosheidsvallen of de gezamenlijke gezinsbelasting, ontmoedigen tweede verdieners en thuisverzorgers om (terug) tot de arbeidsmarkt toe te treden of er te blijven, met name op voltijdse basis. Om oudere werknemers op de arbeidsmarkt te houden, moeten mogelijkheden voor vervroegde uittreding worden beperkt. De verlaging van de indirecte loonkosten kan met name een instrument zijn om mensen met meerdere nadelen (laaggeschoolden, jongeren en oudere werknemers) te helpen aan het werk te blijven.

De verhoging van de inkomensbelastingdrempels waaronder geen belastingen hoeven te worden betaald, kan leiden tot een aanzienlijke belastingverlichting die het meest relevant is

voor en gericht is op personen met een laag inkomen. Zweden heeft belastingverlichtingen ingevoerd op inkomens uit betaalde arbeid. Dit is in lijn met de doelstellingen op de lange termijn om werken lonend te maken en zal naar verwachting op de lange termijn positieve effecten op de werkgelegenheid hebben.

Hoewel de verlaging van de indirecte loonkosten een belangrijke maatregel is om de werkgelegenheid te vergroten respectievelijk te behouden, zijn de risico's van doodgewichtskosten hoog: de verlaging van de belastingen, sociale premies en andere indirecte loonkosten voor de werkgevers kan alleen worden toegejuicht als deze maatregelen een onmiddellijk effect hebben op de beslissing van de werkgever om personeel aan te werven of te behouden - bijvoorbeeld door het aanbieden van gesubsidieerde deeltijdcontracten met aantrekkelijkere voorwaarden voor de bedrijven. Als er geen onmiddellijk effect op de aanwerving is, zullen andere tijdelijke overheidsuitgaven van gelijke waarde ter ondersteuning van de directe uitbreiding van de werkgelegenheid in arbeidsintensieve sectoren die met vaardigheidssknelpunten (bv. in de zorgsector) worden geconfronteerd, op de korte termijn doeltreffender zijn.

Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de ondersteuning van de inkomens van de huishoudens totdat het herstel zich definitief heeft doorgezet, hoewel de capaciteit van de lidstaten in dit verband duidelijke verschillen vertoont. De uitkeringen zijn in sommige gevallen te laag of de duur daarvan is zeer beperkt in de tijd. Er moet echter goed worden nagedacht over de opzet en de hoogte van de uitkeringen om te vermijden dat deze voor de begunstigden negatieve effecten hebben en hen ervan weerhouden om te gaan werken. Werknemers met arbeidscontracten voor bepaalde tijd of deeltijdse contracten moeten ook in aanmerking komen voor de verzekering tegen werkloosheid en andere sociale risico's. Er moet ook meer aandacht worden besteed aan zelfstandigen die vaak niet verzekerd zijn tegen werkloosheid, en aan jongeren die zich in een bijzonder moeilijke situatie bevinden.

Directe sociale overdrachten zijn van essentieel belang om de nadelige sociale effecten te milderen, aangezien zij de meest behoeftigen zeer snel bereiken en de economie een directe positieve impuls geven; de regeringen kunnen bestaande kanalen gebruiken om de uitkeringen tot bij de huishoudens te brengen en daarvoor kunnen gemakkelijk criteria worden gebruikt om de steun doelgericht te maken. De uitkeringen moeten bedoeld zijn om de economische activiteit en de aanpassing aan veranderingen te ondersteunen en aldus bij te dragen aan betere arbeidsmarktprestaties wanneer de economie zich herstelt. De inkomensoverdrachten van de overheid naar de huishoudens wegen echter zwaar op de schaarse financiën en dragen vaak bij tot de directe verhoging van de nationale schuld. Deze overdrachten kunnen ook een uitkeringsafhankelijkheid creëren en resulteren in een vermindering van het arbeidsaanbod en aldus leiden tot inefficiënte en slecht functionerende arbeidsmarkten. Daarom moeten de uitgaven voor uitkeringen afnemen naarmate de arbeidsmarkt zich herstelt.

Werknemers met tijdelijke arbeidscontracten zijn massaal ontslagen in landen waar geen goed evenwicht bestaat tussen onzekere kortetermijncontracten en vaste contracten. Om de rechten voor deze groep van werknemers te versterken hebben de lidstaten een verschillende aanpak gevolgd: sommige hebben de maximale duur van tijdelijke contracten beperkt tot twee jaar als onderdeel van een anticrisisregeling; andere hebben de maximale duur van tijdelijke contracten verlengd tot meer dan twee jaar. In elk van deze gevallen komt het er vooral op aan dat de sociale partners en de overheden samenwerken om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk werknemers aan het werk blijven, en dat de arbeidswetgeving en de contractuele

bepalingen zorgen voor passende rechten en plichten voor werkgevers en werknemers. Dit houdt in dat de gesegmenteerde arbeidsmarkten worden aangepakt via hervormingen in lijn met de "flexizekerheids"-aanpak die de aandacht verlegt van bescherming van individuele banen naar werkzekerheid op de arbeidsmarkt.

4. VIJF SLEUTELACTIES VOOR 2010 EN DAARNA

De ernst van de huidige recessie rechtvaardigt de voortzetting en de versterking van het arbeidsmarktbeleid en de verstrekking van inkomenssteun aan de meest behoeftigen, ook al trekt het bbp zoals verwacht volgend jaar traag aan. Zodra de economie begint te groeien, zal de nadruk worden gelegd op de geleidelijke verschuiving van crisismaatregelen op de korte termijn naar structurele arbeidsmarkthervormingen, bedoeld om de potentiële groei te stimuleren en de mensen op de arbeidsmarkt te brengen, zoals onlangs onderstreept door het Comité voor de werkgelegenheid³. Het laatste vereist ook een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd om mensen in staat te stellen en te motiveren om langer te blijven werken, via een arbeidsmarktbeleid dat betere leeftijdsbeheerspraktijken op de werkplek en ambitieuze hervormingen van de werkpraktijken in de pensioenstelsels bevordert. Daartoe bieden flexizekerheid en actieve inclusie een geïntegreerd kader dat de lidstaten in staat stelt een passende mix van prioriteiten vast te stellen in lijn met hun arbeidsmarkt- en sociale situaties en uitdagingen. Flexizekerheidsstrategieën die de overgang naar werk vergemakkelijken, de obstakels voor participatie opruimen en opwaartse overgangen op de arbeidsmarkt mogelijk maken, zijn bijzonder relevant. In lijn met de gemeenschappelijke flexizekerheidsbeginselen van de EU zijn vijf sleutelacties van cruciaal belang voor de mildering van de negatieve effecten van de crisis op de werkgelegenheid en een terugkeer naar een duurzame werkgelegenheids groei wanneer de crisis voorbij is:

1. *Investeren in doeltreffende arbeidsmarktmaatregelen en vaardigheden om langdurige werkloosheid te vermijden*

De topprioriteit is het investeren in doeltreffende arbeidsmarktmaatregelen, passende sociale bescherming en relevante onderwijs- en opleidingsvoorzieningen om te voorkomen dat de werkloosheid structureel wordt. Het aan het werk houden van mannen en vrouwen verbreedt de basis van de belasting- en socialepremiebetalers en draagt aldus bij aan duurzame overheidsfinanciën, macro-economische stabiliteit en het goed functioneren van de socialebeschermingsstelsels. De diensten voor arbeidsvoorziening moeten worden verbeterd zodat zij alle mensen in nood kunnen bereiken, onder wie jongeren en met ontslag bedreigde werknemers. Er moet tijdig en doelgericht worden ingegrepen en er moet worden gestreefd naar complementariteit met andere maatregelen om werken meer economisch aantrekkelijk en lonend te maken, ten einde de overgangen zeker te maken en de inactiviteit en de duur van de werkloosheidsperiodes te verminderen. Dit moet worden gekoppeld aan maatregelen om mensen in staat te stellen en te motiveren om langer te blijven werken via een arbeidsmarktbeleid dat betere leeftijdsbeheerspraktijken op de werkplek en ambitieuze hervormingen van de werkpraktijken in de pensioenstelsels bevordert. De beste resultaten worden verkregen door gepersonaliseerde steun, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan het zoeken naar werk voor mensen met een hoog inzetbaarheids potentieel en meer

³ "Bringing more people into the labour markets" EMCO ADHOC/18/201000

omvattende, op de behoeften toegesneden steun voor degenen die meer moeilijkheden ondervinden. Werklozen en werknemers met korte arbeidscontracten en werkzaam in in verval zijnde sectoren moeten bijscholings- en omscholingsprogramma's aangeboden krijgen. Die programma's moeten doelgericht zijn, zodat zij inspelen op de toekomstige vaardigheidsbehoeften van de arbeidsmarkt en het herstel voorbereiden.

De lidstaten worden aangemoedigd om beter gebruik te maken van de bestaande Europese fondsen, met name het ESF en het EFRO, om de herstelmaatregelen, inclusief de versterking van de doelmatigheid en de capaciteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, te ondersteunen ter verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de diensten die worden aangeboden aan werkzoekenden en aan werknemers en bedrijven die een herstructurering ondergaan.

2. *Bedrijven helpen bij het creëren van nieuwe banen*

Het creëren van banen moet worden bevorderd door het vergemakkelijken van het opstarten van bedrijven en het versterken van de diensten om nieuwe ondernemers en bedrijven bij te staan. Er bestaat met name een hoog potentieel voor de oprichting van bedrijven door vrouwen, dat moet worden benut. De inspanningen ter verbetering van de toegang tot financiering en de beschikbaarheid van krediet moeten worden voortgezet, alsook de prikkels voor bedrijven om arbeidsplaatsen te creëren of te behouden en stageplaatsen aan te bieden. Een uitgebreide en constructieve dialoog met de sociale partners is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de loonontwikkelingen in lijn zijn met de productiviteit en de sectorale en lokale arbeidsmarktvoorwaarden.

Het ESF, het EFRO en andere EU-fondsen kunnen beter worden gebruikt voor de bevordering van ondernemerschap, zelfstandige arbeid en ondersteuning van mkb's en microbedrijven. Financiële prikkels voor innovatie en opleiding kunnen helpen om enerzijds het potentieel van expanderende sectoren, nieuwe technologieën en nieuwe wijzen van zakendoen te onderzoeken, en anderzijds om de sociale economie te ontwikkelen.

3. *Banen behouden via een flexibele werkorganisatie*

Met een toenemende werkloosheid is de interne flexibiliteit een essentieel instrument voor het behoud van banen: in 2010 kunnen werktijdverkortingsregelingen nog steeds worden beschouwd als een efficiënt middel voor het behoud van de werkgelegenheid van werknemers die anders zouden zijn ontslagen, ook in mkb's. Deze regelingen kunnen het sociale effect van de crisis op de korte termijn milderden, besparen op ontslag- en (her)aanwervingskosten van firma's en het verlies van firmaspecifiek menselijk kapitaal voorkomen. Deze regelingen moeten echter op een economisch gezonde en duurzame wijze worden opgezet: zij moeten worden gecombineerd met (her)opleiding, alleen gelden voor bedrijven met een sterke economische basis en de duur en de criteria om voor de regelingen in aanmerking te komen moeten regelmatig opnieuw worden bekeken. In sectoren en bedrijven die worden geconfronteerd met een structureel verlies van hun extern concurrentievermogen, moeten de maatregelen zijn gericht op de toerusting van de arbeidskrachten met de vaardigheden die voor nieuwe banen vereist zijn om de overgang naar groeiende activiteiten te vergemakkelijken.

4. *Jongeren en degenen die het meest door de crisis zijn getroffen ondersteunen*

De grootste bedreiging van de stijgende werkloosheid is het vooruitzicht op permanente uitsluiting. Jongeren, met name die met lage kwalificaties, en randgroepen hebben het reeds moeilijker om (terug) toe te treden tot de arbeidsmarkt. De maatregelen ter ondersteuning van de werkgelegenheid voor kwetsbare groepen, om met name werken economisch aantrekkelijker te maken, de voordelen voor werkenden, de doelgerichte verlagingen van de indirecte loonkosten en andere subsidies moeten worden versterkt. Met name voor jongeren kunnen werkervarings- en stageplaatsen, innovatieve leermethoden zoals projectgebaseerd leren, de overgang van school naar werk vergemakkelijken. Flexibele leertrajecten kunnen helpen om geleidelijk nieuwe vaardigheden en kwalificaties te verwerven, een hoger onderwijs- en opleidingsniveau te bereiken en een betere baan te vinden. Voor laaggeschoolden en oudere werklozen is de sleutelprioriteit passende opleiding om hun inzetbaarheid te behouden. Permanente uitsluiting kan een bijzonder risico vormen voor vrouwen, met name vrouwen met zorgverantwoordelijkheden, aangezien zij reeds de meerderheid van inactieven, onvrijwillige deeltijdwerkers en tweede verdieners uitmaken. Er zijn specifieke maatregelen nodig om de uittreding uit de arbeidsmarkt te voorkomen en het volledige potentieel van de vrouwelijke arbeidsreserve te benutten. Initiatieven in verband met het zoeken naar werk en inkomenssteun voor kwetsbare werkzoekenden moeten beter worden gecoördineerd en het effect daarvan moet nauw worden gemonitord om excessief doodgewicht en een negatief effect op socialebeschermingsregelingen te vermijden. De bedrijfsmodellen van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten in doeltreffende samenwerking met andere gouvernementele, niet-gouvernementele en particuliere instellingen (bv. gemeenten, ngo's, kamers van koophandel, opleidingsverstrekkers, uitzendbureaus) en vooral met bedrijven en sociale partners evolueren om publiek-private partnerschappen op te richten.

5. *De situatie van mensen met niet-standaardcontracten verbeteren*

De stijging van de werkloosheid en de daaruit voortvloeiende sociale kosten treffen op onevenredige wijze werknemers met tijdelijke en andere niet-standaardcontracten, die vaak ontoereikend door werkloosheidsverzekeringssystemen en actieve arbeidsmarktmaatregelen worden gedekt (aangezien deze gewoonlijk verbonden zijn met uitkeringen). In de huidige context is het van essentieel belang dat de werkzekerheid wordt verbeterd en de overgangen op de arbeidsmarkt worden ondersteund. Het is ook van groot belang dat de gesegmenteerde arbeidsmarkten worden aangepakt via hervormingen in lijn met de "flexizekerheids"-aanpak, die de aandacht verlegt van bescherming van individuele banen naar werkzekerheid op de arbeidsmarkt. De sociale dialoog kan ervoor helpen zorgen dat zoveel mogelijk werknemers op de arbeidsmarkt blijven en dat de socialezekerheids- en arbeidswetgeving werknemers en werkgevers voor alle soorten contracten passende rechten en plichten biedt.