



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.7.2002  
COM (2002) 416 definitief

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

**INVENTARISATIE VAN VIJF JAAR EUROPESE  
WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE**

## RESUMÉ

Toen tijdens de banentop in Luxemburg (1997) het initiatief werd genomen tot de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) bestond er een omvangrijke werkloosheid. Door de aanvaarding van de doelstelling van volledige werkgelegenheid, de vaststelling van werkgelegenheidsdoelstellingen op de middellange termijn en de integratie van de strategie in een breder kader van beleidscoördinatie paste de Europese Raad te Lissabon deze strategie in 2000 aan.

De tijdens de Europese Raad in Nice bekrachtigde sociale agenda verzocht om een grondige evaluatie van de eerste vijf jaar van de EWS in 2002. De Europese Raad in Barcelona drong onlangs aan op een versterkte werkgelegenheidsstrategie en zette de koers uit voor de toekomstige ontwikkeling van de EWS.

Deze mededeling bevat een overzicht van vijf jaar ervaring met de EWS aan de hand van een evaluatie van de arbeidsmarktprestaties van de EU en van het beleid van de lidstaten in het kader van het “proces van Luxemburg”. Ook worden de voornaamste kwesties doorgelicht, die met het oog op een herformulering van de strategie aan een onderzoek moeten worden onderworpen.

De afgelopen jaren zijn de arbeidsmarktprestaties van de EU duidelijk verbeterd: sinds 1997 zijn er meer dan 10 miljoen nieuwe banen bijgekomen (waarvan 6 miljoen voor vrouwen waren bestemd) en is het aantal werklozen gedaald met 4 miljoen, terwijl de beroepsbevolking toenam met 5 miljoen. De evaluatie bevestigt het structurele karakter van deze verbeteringen. De structurele werkloosheid is afgenomen, de economische groei is werkgelegenheidsintensiever geworden en de arbeidsmarkt reageert sneller op economische en maatschappelijke veranderingen.

Vanzelfsprekend is het moeilijk om vast te stellen in hoeverre de algemene verbetering van de werkgelegenheidssituatie in de Europese Unie gedurende de afgelopen vijf jaar kan worden toegeschreven aan de invoering van de EWS en in hoeverre aan de verbeterde economische situatie. Het valt echter niet te ontkennen dat het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten fundamenteel gewijzigd is en duidelijk steeds meer aansluit bij de gemeenschappelijke EU-doelstellingen die in het kader van de EWS zijn vastgelegd.

Er hebben zich een aantal beleidswijzigingen voorgedaan. Het arbeidsmarktbeleid en de rol van de diensten voor de arbeidsvoorziening zijn vernieuwd: het accent ligt thans op een activerende en preventieve aanpak. In sommige lidstaten zijn de belasting- en uitkeringsstelsels aangepast aan de uitgangspunten van de activering. De belasting op arbeid is werkgelegenheidsvriendelijker geworden. Onderwijs- en scholingsstelsels zijn steeds meer afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt. Vooral door middel van werktijdenregelingen en flexibeler arbeidsovereenkomsten is de arbeidsorganisatie gemoderniseerd. “Gender mainstreaming” heeft steeds meer ingang gevonden en er zijn diverse initiatieven ontplooid om de ongelijke behandeling van man en vrouw aan te pakken, onder meer door het aanbieden van voorzieningen voor kinderopvang om de combinatie van werk en gezin te verbeteren. Ook nieuwe gemeenschappelijke uitdagingen, zoals levenslang leren en arbeidskwaliteit, werden algemeen als beleidsprioriteiten erkend en op deze terreinen is in toenemende mate sprake van convergentie.

Naast dit algemene proces van beleidsconvergentie heeft de open coördinatiemethode van het proces van Luxemburg haar toegevoegde waarde aangetoond door de bevordering van samenwerkingsverbanden en nieuwe werkmethode zowel op nationaal als op EU-niveau.

Globaal gesproken heeft de strategie geleid tot een accentverschuiving in de beleidsformulering en -koers van de lidstaten: de nadruk is in plaats van op de aansturing van de werkloosheid meer komen te liggen op die van de groei van de werkgelegenheid.

Ondanks alle vooruitgang bestaan er nog steeds ernstige problemen op het terrein van de werkgelegenheid, die vooral verband houden met demografische trends, het ontstaan van nieuwe knelpunten, regionale verschillen qua resultaten, de voortgaande economische en sociale herstructurering, mondialisering en de uitbreiding.

Om effectief te kunnen inspelen op deze problemen dient het proces van Luxemburg weer te worden afgestemd op de voornaamste prioriteiten ervan: het scheppen van meer en betere banen en de bevordering van een integratiegerichte arbeidsmarkt. Met het oog hierop worden in de mededeling vier speerpunten voor de hervorming van de EWS afgebakend: (a) de noodzaak tot formulering van duidelijke doelstellingen om op de huidige uitdagingen te kunnen inspelen, (b) de noodzaak tot vereenvoudiging van de beleidsrichtsnoeren zonder aan de doeltreffendheid ervan af te doen, (c) de noodzaak tot verbetering van “governance” en partnerschap bij de uitvoering van de strategie en (d) de noodzaak om samenhang en complementariteit met andere relevante EU-processen te waarborgen, met name de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Deze mededeling is bedoeld als bijdrage aan het debat over de toekomst van de strategie: een debat dat tenslotte zal uitmonden in een voorstel van de Commissie voor werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2003.

## Inhoudsopgave

1.	INLEIDING .....	5
1.1	Noodzaak tot herziening .....	5
1.2	De Europese werkgelegenheidsstrategie: ontstaan en verdere ontwikkeling .....	5
2	VOORNAAMSTE CONCLUSIES VAN DE EFFECTEVALUATIE VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE.....	7
2.1	In de EU hebben zich structurele verbeteringen van de werkgelegenheidssituatie voorgedaan .....	8
2.2	Het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten begint steeds meer overeen te stemmen met de overeengekomen doelstellingen en richtsnoeren.....	9
2.2.1	Een positief effect op alle beleidsterreinen .....	10
2.2.2	Inzetbaarheid: inmiddels erkend als concept voor het hele leven.....	11
2.2.3	Ondernemerschap : de sleutel tot banencreatie.....	14
2.2.4	Aanpassingsvermogen: complexe relatie tussen flexibiliteit, arbeidszekerheid en arbeidskwaliteit .....	15
2.2.5	Gelijke kansen voor mannen en vrouwen: meer bewustmaking, onvoldoende evaluatie .....	16
2.3	Het proces van Luxemburg is effectief gebleken bij de bevordering van beleidssamenwerking .....	17
3.	THEMA'S VOOR HET DEBAT OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE.....	19
3.1	Inspelen op de uitdagingen op de middellange termijn .....	19
3.2	Vereenvoudiging van de richtsnoeren zonder aan de doeltreffendheid ervan af te doen.....	21
3.3	De verbetering van "governance" en partnerschap .....	22
3.4	Verbetering van de samenhang en complementariteit met relevante EU-beleidsprocessen.....	24
	BIJLAGEN.....	25
	Bijlage 1: Evaluatiemethodologie .....	25
	Bijlage 2: Overzicht van belangrijke beleidswijzigingen in verband met de EWS op het terrein van het actieve arbeidsmarktbeleid, de modernisering van de arbeidsorganisatie en gelijke kansen.....	26

## 1. INLEIDING

### 1.1 Noodzaak tot herziening

Toen de banentop van Luxemburg eind 1997 het initiatief nam tot de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS), was het streven erop gericht om binnen vijf jaar met name de langdurige en jeugdwerkloosheid duidelijk te verminderen. De in 2000 uitgevoerde tussentijdse evaluatie toonde weliswaar aan dat de EWS vooruitgang op politiek niveau had geboekt, maar tegelijkertijd werd geconstateerd dat de periode van drie jaar te kort was om het effect ervan op de werkgelegenheid vast te stellen. Vanuit dit besef wordt er in de door de Europese Raad in Nice bekrachtigde Europese sociale agenda verklaard dat het nodig was “om in 2002 de strategie opnieuw te bezien en het effect ervan te evalueren om een duidelijker beeld te krijgen van de toekomstige ontwikkeling ervan”.

Deze mededeling geeft in hoofdstuk 2 een overzicht van vijf jaar ervaring met de EWS aan de hand van een effectevaluatie betreffende het proces en het gevoerde beleid. In hoofdstuk 3 worden de voornaamste kwesties behandeld die in overweging dienen te worden genomen bij de herformulering van de EWS, waarbij ook gelet wordt op de diverse beleidsbijdragen van de instellingen van de EU (in het bijzonder de conclusies van de Europese Raad te Barcelona) en op de conclusies van de evaluatie.

Deze mededeling is bedoeld als uitgangspunt voor een debat op alle niveaus. De EU-instellingen – de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – wordt verzocht hun standpunt te bepalen ten aanzien van de analyse van de Commissie. Hetzelfde geldt voor het Comité voor de werkgelegenheid, de sociale partners, de maatschappelijke organisaties en andere betrokken partijen. Mede in het licht van deze opinies zal de Commissie voorstellen indienen voor de volgende generatie werkgelegenheidsrichtsnoeren, die in 2003 aan de Raad ter goedkeuring zullen worden voorgelegd.

### 1.2 De Europese werkgelegenheidsstrategie: ontstaan en verdere ontwikkeling

In de jaren '90 groeide op politiek vlak het besef dat de Europese werkgelegenheidsproblematiek structureel van aard was en dat er een werkgelegenheidsintensiever groei noodzakelijk was<sup>1</sup>. Zowel het ter voorbereiding op de EMU gevolgde beleid inzake monetaire stabilisatie als de algemene aard van de werkgelegenheids- en werkloosheidsproblematiek op Europees niveau vroegen om een meer gecoördineerde, op werkgelegenheid gerichte beleidsaanpak.

Het op gang gekomen debat in verband met de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht (1992) – dat door middel van een sociaal protocol de sociale dimensie van het Europese model versterkt had – mondde uit in de tijdens de *Europese Raad in Amsterdam* (juni 1997) bereikte overeenstemming om nieuwe bepalingen inzake werkgelegenheid in het Verdrag op te nemen. Onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten voor het werkgelegenheidsbeleid, werd in artikel 126 werkgelegenheid een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg genoemd en werd de lidstaten opgedragen een gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid op EU-niveau te ontwikkelen. De bepalingen van het nieuwe artikel 128, die voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op de bepalingen van het Verdrag inzake

---

<sup>1</sup> Vgl. het Delors-Witboek “Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid”, 1993

economische beleidscoördinatie<sup>2</sup> en de tijdens de Europese Raad te Essen van 1994 geïnitieerde coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid, vormden een uitgangspunt voor de ontwikkeling van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten op basis van gezamenlijke Europese prioriteiten en belangen. In het kader hiervan zou de beleidscoördinatie worden bevorderd door een "management by objectives"-benadering. Derhalve werd het volgende overeengekomen: *de Europese Raad stelt jaarlijks op voorstel van de Commissie de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren op; met deze richtsnoeren dient rekening te worden gehouden in de nationale actieplannen (NAP's), die worden beoordeeld door middel van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid van de Commissie en de Raad, teneinde de richtsnoeren voor het volgende jaar vast te stellen; sinds 2000 richt de Raad op voorstel van de Commissie specifieke aanbevelingen tot de lidstaten ter aanvulling van de werkgelegenheidsrichtsnoeren.* Ter ondersteuning van de benadering van "management by objectives" worden op een aantal terreinen op EU- en nationaal niveau meetbare streefdoelen vastgesteld en worden om de voortgang te kunnen meten door de Commissie en de lidstaten gezamenlijk geleidelijk statistische indicatoren ontwikkeld.

Bij de uitvoering van de strategie waren uiteenlopende benaderingen mogelijk en dienden alle relevante *actoren* te worden betrokken, gezien het brede scala aan institutionele structuren en procedures op het terrein van de sociale dialoog in de diverse lidstaten. Het gevolg van dit *open coördinatieproces* was onder meer dat van de sociale partners, zowel op nationaal als Europees niveau, verlangd werd dat zij specifieke maatregelen zouden ontwikkelen en dat er initiatieven ontplooid werden in verband met een grotere betrokkenheid van partijen op regionaal en lokaal vlak. Sinds het nieuwe verdrag in 1999 van kracht is geworden zijn ook het Europees Parlement, andere instellingen van de Gemeenschap en het Comité voor de werkgelegenheid door middel van overleg actief betrokken bij de formulering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren.

Tegen de achtergrond van een zeer omvangrijke werkloosheid en in afwachting van de inkrachttreding van het Verdrag van Amsterdam gaf de "*Banentop*" van Luxemburg (november 1997) de aanzet tot de uitvoering van de nieuwe, in artikel 128 vastgelegde open coördinatiemethode door haar goedkeuring te hechten aan het eerste pakket werkgelegenheidsrichtsnoeren. Deze richtsnoeren werden onder vier kernthema's, de zogenaamde pijlers van de *werkgelegenheidsrichtsnoeren* ondergebracht: inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen. Deze maatregelen beogen een brede aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek en omvatten zowel op vraag als op aanbod gericht beleid. Bovendien zouden via samenhang en complementariteit met het economisch beleid stabiele voorwaarden kunnen worden geschapen voor groei en het creëren van banen. Door middel van haar met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid coherente en complementaire bijdrage aan de arbeidsmarkthervormingen stimuleert de EWS het groeipotentieel van de EU.

Ook de *Europese Raad te Lissabon* (maart 2000) verlangde grotere inspanningen om het nog steeds hoge aantal werklozen te verminderen en verplichtte zich tegelijkertijd tot volledige werkgelegenheid als leidmotief voor de nieuwe Europese economie in de vorm van ambitieuze streefcijfers voor de arbeidsparticipatie voor 2010 (70 % in totaal en 60 % voor vrouwen). De top beval voorts nieuwe of versterkte prioriteiten aan (zoals bijvoorbeeld vaardigheden, mobiliteit en levenslang leren), die door middel van nieuwe horizontale doelstellingen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001 tot uitdrukking kwamen. De

---

<sup>2</sup> Art. 98 en 99 Verdrag betreffende de Europese Unie

daaropvolgende aanpassingen van de werkgelegenheidsrichtnoeren waren hoofdzakelijk het resultaat van de conclusies van de top van Stockholm<sup>3</sup>.

Tijdens de Europese Raad in *Nice* van december 2000 werd het aspect van de kwaliteit als leidend beginsel in de agenda voor het sociaal beleid opgenomen, met name de kwaliteit van de arbeid als belangrijke doelstelling van de EWS. Met klem werd gewezen op de vele facetten van de *kwaliteitsproblematiek* – hierbij moet gelet worden op zowel de kenmerken van een baan als op de bredere arbeidsmarktsituatie – en op de noodzaak om kwaliteit via maatregelen in alle pijlers te stimuleren.

De Europese Raad in *Barcelona* in maart 2002 bestempelde "Actief beleid, gericht op volledige werkgelegenheid: meer en betere banen" als een van de drie terreinen, waaraan een bijzondere impuls moet worden gegeven. Onderstreept werd dat volledige werkgelegenheid de spil van de strategie van Lissabon is en het essentiële doel van het economisch en sociaal beleid. De Europese Raad verzocht met het oog hierop om een versterkte werkgelegenheidsstrategie en zette de toekomstige koers van de EWS uit.

## **2 VOORNAAMSTE CONCLUSIES VAN DE EFFECTEVALUATIE VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE**

Met het oog op de ondersteuning van de evaluatie van de EWS kwamen de Commissie en de lidstaten in 2001 in het kader van het Comité voor de werkgelegenheid een gezamenlijk werkprogramma overeen. De Commissie zou de coördinatie voor haar rekening nemen van een effectevaluatie die berust op nationale beoordelingen van beleidseffecten op basis van een gezamenlijke thematische aanpak. Voorts zou zij een de gehele EU omvattende beoordeling van de werkgelegenheidsresultaten verrichten. De resultaten van deze evaluatie, die in het kader van het Comité voor de werkgelegenheid met de lidstaten werden besproken, worden hieronder samengevat. Ondanks de bovengenoemde bijdragen dienen de aan een nauwkeurige effectevaluatie verbonden technische moeilijkheden niet te worden onderschat, gezien de wisselwerking tussen de diverse beleidsterreinen, de gelijktijdige verbetering van de economische situatie en de – in vergelijking met de lange tijd die bepaalde structurele hervormingen in beslag nemen – betrekkelijk korte onderzochte periode (zie bijlage 1 voor de methodologie).

De evaluatie van de afgelopen vijf jaar brengt duidelijke structurele verbeteringen op de EU-arbeidsmarkt aan het licht. Niettegenstaande aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten en het feit dat het moeilijk is om duidelijke causale verbanden te leggen tussen de totale prestaties en specifieke vormen van beleid, kan er voor dezelfde periode toch worden geconstateerd dat het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten en de in verband met de EWS geformuleerde richtsnoeren in aanzienlijke mate naar elkaar toegegroeid zijn. De open coördinatiemethode heeft haar waarde bewezen door de bevordering van samenwerkingsverbanden en nieuwe werkmethoden, zij het dat er zich tussen de lidstaten opvallende verschillen voordoen.

---

<sup>3</sup> De Europese Raad te Stockholm voegde aan de streefcijfers van Lissabon tussentijdse streefcijfers inzake arbeidsparticipatie toe voor 2005: 67 % in totaal en 57 % voor vrouwen. Verder werd een nieuw streefcijfer van 50% voor arbeidsparticipatie van oudere personen vastgesteld (voor 2010).

## 2.1 In de EU hebben zich structurele verbeteringen van de werkgelegenheidssituatie voorgedaan

De afgelopen jaren hebben een indrukwekkende groei van de werkgelegenheid en een aanzienlijke daling van de werkloosheid te zien gegeven, waarbij tegelijkertijd sprake was van een forse toename van het BBP. In de periode van vijf jaar tussen 1997 en 2001:

- nam het totale aantal arbeidsplaatsen toe met iets meer dan 10 miljoen (+ 6,5%), waarvan 6 miljoen voor vrouwen bestemd waren,
- daalde de werkloosheid met meer dan 4 miljoen (- 25%),
- groeide de beroepsbevolking met bijna 5 miljoen<sup>4</sup>, waarvan het merendeel vrouwen.

Aangezien het problematisch is de invloed van structurele hervormingen en die van de conjunctuurecycli op de arbeidsmarkt van elkaar te onderscheiden, zijn de diensten van de Commissie nagegaan in hoeverre sommige structurele veranderingen met betrekking tot sleuteldoelstellingen van de EWS op de langere termijn duurzaam van aard zijn<sup>5</sup>. Onder meer de volgende ingrijpende veranderingen konden worden geconstateerd<sup>6</sup>:

- in de tweede helft van de jaren '90 daalde de werkloosheid voor de Unie als geheel (tegelijkertijd nam de langdurige werkloosheid af). Sinds 1997 (de periode waarop de strategie van Luxemburg van toepassing is) is de structurele werkloosheid – met 1,4% – nog verder gedaald. Deze ontwikkeling is des te opmerkelijker in het licht van de gelijktijdige stijging van de arbeidsparticipatie.
- de economische groei resulteerde in de jaren '90 in een nog krachtiger werkgelegenheidsgroei dan in de voorafgaande twee decennia. Het verband tussen groei van het BBP en de werkgelegenheid in de jaren '70, '80 en '90 toont aan dat het werkgelegenheidseffect van de economische groei sterker is geworden.
- de toename van het werkgelegenheidseffect van de economische groei sinds de tweede helft van de jaren '90 is ook het resultaat van een verandering van het groeipatroon: er bestond een positiever wisselwerking tussen de toename van de productiviteit per uur en de groei van de werkgelegenheid dan in voorafgaande periodes, toen een toenemende substitutie van arbeid door kapitaal vaak tot grotere werkloosheid leidde. Er is een nauwe relatie tussen productiviteitsverbetering in de EU-regio's en –sectoren enerzijds en een beter opgeleide en hoger geschoolde beroepsgeschikte bevolking anderzijds en er zijn aanwijzingen die erop duiden dat er een positief verband bestaat tussen arbeidskwaliteit en productiviteit.
- er zijn ook aanwijzingen dat werkgelegenheid en arbeidsparticipatie in de jaren '90 krachtiger reageerden op economische verbeteringen<sup>7</sup>. Toen de economie aantrok in de

---

<sup>4</sup> De werkgelegenheid nam toe van 157,5 (1997) tot 167,8 miljoen (2001); de werkloosheid daalde van 17,5 (1997) tot 13,2 miljoen (2001); het aantal actieven nam toe van 166,2 (1997) tot 171,1 miljoen (2001).

<sup>5</sup> Met name de vermindering van de werkloosheid (top van Luxemburg), de streefcijfers voor arbeidsparticipatie van Lissabon en Stockholm en het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkten (art. 125 Verdrag betreffende de Europese Unie)

<sup>6</sup> Zie *Werkgelegenheid in Europa 2001*, hoofdstuk 3 en de editie 2002.

<sup>7</sup> Het IMF komt tot dezelfde conclusies in het recente onderzoek naar de werkgelegenheid. IMF (2001) *Selected Euro-Area Countries : Rules-Based Fiscal Policy and Job-Rich growth in France, Germany, Italy and Spain - Report with supplementary information, November 2001, Country Report n° 01/203.*



jaren '90 leverde dat veel meer banen op dat in de jaren '80, waardoor de werkloosheid een drastischer daling vertoonde. In periodes waarin in de jaren '90 sprake was van een hoge bezettingsgraad begonnen meer mensen deel te nemen aan het arbeidsproces en steeg de arbeidsdeelname, zodat de werkgelegenheid meer toenam dan in de jaren '80. De toename van het aantal arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd duidt erop dat de werkgelegenheid sneller en krachtiger reageerde op conjunctuurschommelingen.

Er zijn weliswaar talrijke factoren die een verklaring kunnen vormen voor een werkgelegenheidsintensieve groei en de krachtiger reactie van de werkgelegenheid, maar loonmatiging wordt als sleutelfactor beschouwd. Terwijl de EMU een macro-economisch kader in het leven riep waarbinnen matiging van de nominale lonen zinvol werd, streefden de sociale partners werkgelegenheidsvriendelijke loonovereenkomsten op de langere termijn na en droegen daardoor bij tot betere werkgelegenheidsprestaties.

Niettegenstaande deze positieve resultaten, waaruit het succes blijkt van de combinatie van beleid inzake werkgelegenheid en een op stabiliteit gericht economisch beleid, blijven er nog omvangrijke *structurele problemen en uitdagingen* bestaan:

- bijna 13 miljoen personen (2001) zijn nog steeds werkloos (van wie bijna 42 % langdurig); een verdere vermindering van de werkloosheid is een voorwaarde voor een integratiegerichte arbeidsmarkt;
- er is een voortdurende inzet noodzakelijk voor de verwezenlijking van de streefcijfers van Lissabon voor een arbeidsparticipatie van 70 % in totaal in 2010 en met name van het streefcijfer van 50 % voor oudere werknemers. In het ten behoeve van de Europese Raad in Barcelona opgestelde gezamenlijk verslag<sup>8</sup> over de vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd wordt uitgegaan van de raming dat het aantal arbeidsplaatsen tussen 2002 en 2010 met 15,4 miljoen moet stijgen, waarvan wie 9,6 miljoen voor vrouwen en 7,4 miljoen voor oudere werknemers;
- verschillen in productiviteit tussen de VS en de EU nemen nog steeds enigszins toe; terwijl het verschil in productiviteit per werknemer in 1996 17,3 % bedroeg, was het in 2001 toegenomen tot 19,5 %. Ter overbrugging van dit verschil zal de positieve relatie tussen arbeidskwaliteit en productiviteit benut moeten worden;
- in verscheidene lidstaten vormen regionale verschillen, met name met betrekking tot werkloosheid, nog altijd een probleem<sup>9</sup>.

## **2.2 Het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten begint steeds meer overeen te stemmen met de overeengekomen doelstellingen en richtsnoeren**

Terwijl een paar lidstaten al voordat de EWS van start ging beleid hebben ingevoerd dat grotendeels in overeenstemming is met de voornaamste uitgangspunten van activering en preventie, kan bij andere lidstaten duidelijk convergentie worden geconstateerd – zij het in uiteenlopend tempo. Van de pijler werkgelegenheid is invloed uitgegaan op de overige pijlers van de strategie. Verandering vergt evenwel tijd en er moet nog veel werk verzet worden voor

---

<sup>8</sup> “Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd” Doc. Raad nr. 6707 van 8 maart 2002, goedgekeurd op basis van COM(2002) 9 def. van 24.01.2002

<sup>9</sup> Voorbeelden van regionale verschillen worden o.a. gegeven in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2001.

elke pijler, in het bijzonder waar het de verwezenlijking van bredere benaderingen voor de langere termijn betreft.

### 2.2.1 Een positief effect op alle beleidsterreinen

Over het algemeen heeft de alomvattende aanpak van de EWS de *beleidssamenhang* en het beleidskader van de lidstaten op het terrein van de werkgelegenheid versterkt. Het beleid in het kader van elke pijler werd geleidelijk aangepast en prioriteiten in verband met de werkgelegenheid op andere beleidsterreinen, zoals belastingen en sociale zekerheid, werden in aanmerking genomen. Voorts heeft de strategie ertoe geleid dat het accent langzaam verschoven is van de aansturing van de werkloosheid naar die van de werkgelegenheid en zij is geleidelijk verankerd in de nationale beleidsformulering.

Afgezien van de onmiskenbare *convergentie* in de richting van de beginselen van een actief arbeidsmarktbeleid van de EWS in de beginfase van de strategie, komt uit de evaluatie naar voren dat andere beleidsterreinen eveneens in aanzienlijke mate invloed hebben ondergaan van de EWS (met name beleid inzake de gelijke behandeling van man en vrouw en op maatschappelijke integratie gericht beleid). Bijlage 2 bevat een uitgebreid overzicht van de nationale maatregelen op kernterreinen. Dit alles kan wellicht worden teruggevoerd op de betekenis die in de richtsnoeren wordt toegekend aan een juiste, op de vier pijlers gebaseerde beleidsmix.

De *politieke inzet* van de lidstaten kwam tot uitdrukking in de NAP's en de vaststelling van streefdoelen vond in een aanzienlijk aantal lidstaten ingang, eerst in de vorm van streefdoelen tot vermindering van de werkloosheid, en na de top van Lissabon in de vorm van streefdoelen voor de lange termijn op het terrein van de werkgelegenheid. In de loop der jaren heeft de EWS een impuls gegeven aan de structurele arbeidsmarkthervormingen op de lange termijn, niet in de laatste plaats door middel van aan de afzonderlijke lidstaten gerichte aanbevelingen, die op voorstel van de Commissie door de Raad werden goedgekeurd.

De EWS heeft ook politieke overeenstemming gestimuleerd over *nieuwe gemeenschappelijke uitdagingen* zoals levenslang leren en arbeidskwaliteit. Het is intussen gemeengoed geworden dat *levenslang leren* een noodzaak is en dat onderwijs en scholingsstelsels elkaar aanvullen; alle lidstaten zijn ertoe overgegaan hun onderwijs- en scholingsbeleid op een meer geïntegreerde wijze te reorganiseren<sup>10</sup>. *Arbeidskwaliteit* kwam als nieuwe prioriteit naar voren in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2000. Op basis van een mededeling van de Commissie<sup>11</sup>, is begonnen met werkzaamheden om deze kwestie te beoordelen aan de hand van gemeenschappelijke indicatoren die de verschillende kwaliteitsaspecten weergeven. Door de Raad werd in december 2001 een eerste lijst indicatoren bekrachtigd, die het monitoringproces zullen onderbouwen.

Beleidswijzigingen kosten evenwel tijd en er moet nog verdere voortgang worden geboekt bij de verwezenlijking van een evenwichtig en alomvattend beleid. De beleidsmix van de lidstaten is nog steeds ongelijk verdeeld over de diverse pijlers en hun aanpak van sommige kernproblemen (zoals bijvoorbeeld actieve vergrijzing) maakt een verbrokkelde indruk. Bovendien doen de nog steeds sterk aarzelende houding bij de vaststelling van streefdoelen (

---

<sup>10</sup> In de mededeling "Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren" van de Commissie zijn samenhangende strategieën voor levenslang leren uiteengezet COM(2001)678 def.

<sup>11</sup> "Werkgelegenheids- en sociaal beleid: een kader voor het investeren in kwaliteit – COM(2001)313 van 20.6.2001

bijvoorbeeld voor investeringen in menselijk potentieel) en het feit dat een duidelijke budgettaire dimensie (met name bij ESF-bijdragen) nog steeds ontbreekt, de geloofwaardigheid van hun inzet voor de strategie geen goed.

### *2.2.2 Inzetbaarheid: inmiddels erkend als concept voor het hele leven*

Terwijl bij de invoering van de EWS inzetbaarheid voornamelijk werd beschouwd als remedie voor de werkloosheid, werd het concept geleidelijk uitgebreid tot de gehele levensloop en omvat het thans de preventie van vroegtijdig schoolverlaten, van werkloosheid, de verbetering van de toegang van werklozen tot een integratiegerichte arbeidsmarkt, het vermogen van werknemers om actief te blijven en de bevordering van een voortgezette ontwikkeling van vaardigheden.

### ***De langdurige werkloosheid is met succes teruggedrongen, maar er moet naar een grotere doeltreffendheid van de maatregelen gestreefd worden***

*Preventie en activering* waren de hoekstenen van de aanpak om de langdurige werkloosheid terug te dringen. Deze benaderingen waren bedoeld om de instroom in de langdurige werkloosheid te voorkomen en de uitstroom eruit te bespoedigen door een intensiever toepassing van activerende maatregelen, zoals scholing, werkervaring en gesubsidieerde banen voor werklozen.

De streefcijfers voor preventie en activering werden aangegeven in de werkgelegenheidsrichtsnoeren. De meeste lidstaten hebben zich aanzienlijk ingespannen om door middel van de preventieve benadering meer – zowel jeugdige als volwassen – werklozen te bereiken, maar zijn daar nog niet voor alle kwetsbare personen in iedere lidstaat in geslaagd. Anderzijds vertoonden de binnen de uitgaven ten behoeve van de arbeidsmarkt voor activering gereserveerde middelen een algemene opwaartse trend. Over het algemeen werd het in de werkgelegenheidsrichtsnoeren vastgelegde streefdoel gehaald om activerende maatregelen zoals scholing en gesubsidieerd werk te bieden aan 20% van de werklozen en de benchmark van de drie meest ontwikkelde lidstaten steeg de afgelopen jaren zelfs van 20% tot omstreeks 40%. Naast het convergentie-effect heeft de aandacht voor kwantitatieve streefdoelen ook bijgedragen tot de bevordering van de modernisering van de diensten voor arbeidsvoorziening en tot de reorganisatie van hun werkzaamheden op het terrein van bemiddeling en reïntegratie.

In dit verband liep het aandeel van langdurig werklozen in de totale werkloosheid terug van 50% tot 42% en daalde de langdurige werkloosheid van 5% van de beroepsbevolking in 1997 tot 3,2 % in 2001. Het slagen van preventie en activering hangt weliswaar van een groot aantal contextgebonden en afzonderlijke factoren af, maar er kunnen toch een aantal algemene conclusies betreffende de doelmatigheid van algemeen toegepast maatregelen worden getrokken: scholingsmaatregelen blijken vruchten af te werpen voor bepaalde doelgroepen (zoals bijvoorbeeld herintreedsters, goedopgeleide immigranten); gesubsidieerde werkgelegenheid levert uiteenlopende resultaten op (met gesubsidieerd werk in de particuliere sector wordt meer succes behaald dan met het creëren van banen in de overheidssector); subsidies ten behoeve van zelfstandig ondernemerschap sorteren een positief effect, hoewel dit middel niet voor toepassing op grote schaal in aanmerking komt; als elementaire maatregel lijkt begeleiding bij het zoeken naar werk over het algemeen doeltreffend. De ervaring leert dat de resultaten van niet op personen gerichte programma's (zoals voor jongeren) minder overtuigend zijn als gevolg van het feit dat bredere programma's onvoldoende individueel afgestemd zijn.

De vraagstukken van de duurzame integratie van werklozen op de arbeidsmarkt, de verdere begeleiding van de uitkeringsgerechtigden en de kosteneffectiviteit van activerende maatregelen verdienen meer aandacht. Dit houdt in dat in een vroegtijdig stadium personen die risico lopen in kaart moeten worden gebracht en dat preventieve en activerende maatregelen op persoonlijke behoeften moeten worden toegesneden om “het juiste aanbod op het juiste tijdstip aan de juiste persoon” te kunnen doen. Eerdere ervaringen lijken uit te wijzen dat er nog meer moet worden gedaan voor de verbetering van definitives, statistische gegevens en indicatoren om de monitoring en evaluatie van actieve arbeidsmarktmaatregelen efficiënter te maken.

### ***De belasting- en uitkeringsstelsels zijn hervormd, maar er bestaan nog steeds negatieve factoren***

De EWS heeft de regeringen ertoe aangezet om in overeenstemming met de specifieke nationale situatie *werkgelegenheidsvriendelijke hervormingen van de sociale zekerheid en op fiscaal terrein uit te voeren of na te streven*. Door de meeste lidstaten zijn in de loop der jaren in de belasting- en uitkeringsstelsels prikkels ingebouwd om te gaan werken of langer te blijven werken, die dikwijls gepaard gaan met activerende maatregelen. In een aantal lidstaten bestaat echter het risico dat nog meer beperkingen en voorwaarden in verband met uitkeringen negatieve sociale gevolgen, zoals armoede of zwart werk, kunnen hebben. Met het oog hierop is een betere wisselwerking tussen belasting- en uitkeringsstelsels noodzakelijk.

De lidstaten zijn waakzamer geworden wat betreft de werkloosheids-, armoede- en pensioenva en er bestaan een aantal voorbeelden waarbij met succes een einde is gemaakt aan deze misstanden door middel van werkgelegenheidsbevorderende hervormingen van de stelsels voor sociale uitkeringen of vervroegde uittreding.

### ***De bevordering van actieve vergrijzing verdient meer aandacht***

De benadering op de langere termijn die in de streefdoelen van Lissabon en Stockholm tot uitdrukking komt, heeft er ook toe geleid dat men zich meer bewust is geworden van de problematiek van de *actieve vergrijzing*. In de begintijd van de EWS werd dit vraagstuk voornamelijk behandeld in het kader van belastingen en uitkeringen, maar in 2000 werd het een afzonderlijk richtsnoer met een breder toepassingsgebied. Volgens de effectevaluatie is in de meeste lidstaten niet voldoende aandacht uitgegaan naar stelsels voor vervroegde uittreding. Dit bevestigt de conclusies van het aan de Europese Raad te Barcelona voorgelegde gezamenlijke verslag<sup>12</sup> over de vergroting van de arbeidsparticipatie, namelijk dat een bredere aanpak vereist is om het aanpassingsvermogen en actieve vergrijzing te bevorderen en vervroegde uittreding te ontmoedigen.

---

<sup>12</sup> “Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd” Doc. Raad nr. 6707 van 8 maart 2002, goedgekeurd op basis van COM(2002) 9 def. van 24.01.2002

### ***Ondanks alle inspanningen bestaat het gevaar van een steeds bredere kloof op onderwijs- en scholingsgebied***

De EWS heeft een aanzienlijke impuls gegeven aan het beleid inzake levenslang leren en ertoe bijgedragen dat levenslang leren nu bovenaan de beleidsagenda staat. In toenemende mate worden onderwijs en scholing ingezet als instrumenten ten behoeve van een actieve arbeidsmarkt om de inzetbaarheid, het aanpassings- en concurrentievermogen te bevorderen. Uit de knelpunten en de lacunes in vaardigheden<sup>13</sup> is het belang gebleken van de ontwikkeling van vaardigheden gedurende het gehele leven.

Dit heeft bijgedragen tot de versterking van de positieve langetermijntrend van deelname *aan onderwijs en scholing* en van het onderwijsniveau<sup>14</sup>. Niettemin behoort levenslang leren nog lang niet tot ieders dagelijkse werkelijkheid, zoals blijkt uit het deelnamecijfer van oudere werknemers<sup>15</sup>, werknemers in het MKB en met flexibele arbeidscontracten. Nog verontrustender is het dat bepaalde tekenen erop wijzen dat de kloof bij de toegang tot scholing tussen laaggeschoolden en beter opgeleiden steeds breder wordt. Voorts blijven, ondanks het in sommige lidstaten behaalde succes, de uitvalcijfers – met meer dan 19% – hoog en zijn zij vaak een van de oorzaken van de jeugdwerkloosheid.

Uit de evaluatie wordt er vooral op gewezen dat de deelname van kwetsbare groepen, zoals oudere werknemers en laaggeschoolden, vergroot moet worden. Algemeen wordt het belang onderkend van bij- en nascholing als sleutelfactor voor de bevordering van een flexibele, concurrerende en productieve beroepsbevolking en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de financiering van scholing lijkt in beginsel aanvaard te worden, zij het evenwel dat in de praktijk het investeringscijfer voor iedere belanghebbende partij (regeringen, sociale partners, ondernemingen en afzonderlijke werknemers) over het algemeen nog steeds laag ligt. Sommige lidstaten experimenteren met op zowel afzonderlijke werknemers als ondernemingen gerichte regelingen voor financiële prikkels, maar deze bevinden zich nog in de ontwikkelingsfase en betrouwbare voorwaarden voor de financiering van bij- en nascholing ontbreken doorgaans.

### ***Voor een integratiegerichte arbeidsmarkt zijn bredere maatregelen noodzakelijk***

In het beleid van de lidstaten tot verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt voor *achterstandsgroepen* (zoals o.a. mensen met een functiebeperving, etnische minderheden, immigranten) is een belangrijke plaats ingeruimd voor activerende maatregelen. Andere initiatieven betroffen onder meer hervormingen op wetgevend terrein ter bestrijding van discriminatie, met name in verband met de omzetting van artikel 13-richtlijnen, en een grotere samenwerking van bij de herintegratie van personen in een achterstandssituatie betrokken organisaties.

Desondanks verkeren kwetsbare personen op de arbeidsmarkt in een zwakke positie, zoals blijkt uit het feit dat hun werkgelegenheidscijfer en dat van de bevolking in het algemeen

---

<sup>13</sup> Zie eveneens COM(2002)72 van 13.2.2002 “Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit”.

<sup>14</sup> Het totale percentage van de bevolking in de leeftijd van 25-64 jaar dat deelneemt aan onderwijs en scholing nam toe van 5,7 % in 1995 tot 8,2 % in 2000 en het percentage leerlingen dat tenminste de middelbare school afsluit met een diploma steeg gedurende dezelfde periode van 52 % tot 60,3 %.

<sup>15</sup> Personen in de leeftijdsgroep 55-64 nemen vijfmaal minder deel aan onderwijs en scholing dan personen in de leeftijdsgroep 25-34. Het deelnamecijfer van laaggeschoolden ligt zeseneuhalf keer lager dan dat van hoger- en vier keer lager dan dat van middelbaar opgeleiden. Het grote verschil in deelnamecijfers tussen laag- en hoogopgeleiden nam toe van 9,4 % in 1995 tot 13,3 % in 2000.

sterk uiteenloopt. Toch is het, naar het lijkt, gelukt met activerende maatregelen een verbreding van de kloof te voorkomen, in het bijzonder in de recente periode waarin sprake was van een forse werkgelegenheids groei. Hierdoor is een gunstig klimaat ontstaan om de beter inzetbare werknemers in het arbeidsproces op te nemen. Ervaringen in enige lidstaten leverden een overtuigend bewijs voor het succes van dergelijke maatregelen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat beter afgestemde activerende en preventieve maatregelen, brede initiatieven bij de aanbod- en vraagzijde (bewustmaking van werkgevers, handhaving van op de bestrijding van discriminatie gerichte maatregelen) in nauwe aansluiting bij het bredere beleidsterrein van de maatschappelijke integratie benodigd zijn om meer effect te sorteren. Voorts wordt met klem gewezen op de noodzaak tot verbetering van de statistische grondslag voor de ontwikkeling van deze maatregelen en de beoordeling ervan.

### *2.2.3 Ondernemerschap : de sleutel tot banencreatie*

Bij de pijler ondernemerschap ligt het accent op de verbetering van het ondernemingsklimaat, de ontwikkeling van de dienstensector als bron van werkgelegenheid en op de belasting op arbeid.

#### ***Indicaties van de positieve gevolgen van een beter ondernemingsklimaat***

Naar aanleiding van de in de werkgelegenheidsrichtsnoeren opgenomen verplichting tot vermindering van de administratieve lasten hebben de lidstaten talrijke specifieke maatregelen getroffen (bijvoorbeeld door middel van een effectevaluatie van nieuwe wetgeving, door de belemmeringen voor startende bedrijven te verminderen, door middel van eenvoudiger en onlineprocedures voor bedrijfsregistratie, prikkels om extra personeel te werven, enz.) Verder wordt de bestrijding van zwart werk (een prioriteit, die sinds 2001 meer op de voorgrond is komen te staan) actiever aangepakt. Er zou nog meer vooruitgang kunnen worden geboekt als de lidstaten zich nog meer zouden inspannen om de administratieve lasten te verminderen, waardoor een beter Europees ondernemingsklimaat zou ontstaan.

De afgelopen jaren zijn 90 % van de nieuwe banen in de dienstensector ontstaan. Met behulp van programma's voor actieve arbeidsmarktmaatregelen hebben werklozen banen kunnen creëren en vervullen, voornamelijk in de dienstensector; een aanzienlijk deel van deze banen bleek duurzaam van aard te zijn. Het starten van een bedrijf kost nu minder tijd, maar uit in het MKB uitgevoerde enquêtes blijkt dat administratieve lasten nog steeds als een belangrijk struikelblok voor de prestaties van het bedrijf gezien worden.

Met uitzondering van belastingverlagingen voor kleine bedrijfjes berust het positieve effect van maatregelen ter verbetering van het ondernemingsklimaat en het scheppen van werkgelegenheid als gevolg van het ontbreken van betrouwbare indicatoren en evaluaties slechts op gissingen. Aan de ontwikkeling van statistieken en indicatoren om het effect van maatregelen op het terrein van het ondernemerschap op de werkgelegenheid te meten moet prioriteit toegekend worden.

#### ***Het werkgelegenheidseffect van belastingmaatregelen kan nog worden vergroot***

De opwaartse trend van de totale belastingdruk op arbeid is inmiddels omgebogen, waarbij tussen 1997 en 2001 op EU-niveau een teruggang met ongeveer 2%<sup>16</sup> geconstateerd kan worden. Bij de laagbetaalden trad de vermindering – met gemiddeld 3 % – nog duidelijker

---

<sup>16</sup> Voorlopig op basis van de impliciete belastingvoet

aan het licht. Deze was voornamelijk het gevolg van een verlaging van socialezekerheidsbijdragen. Dit duidt op een tendens om de belastingstelsels werkgelegenheidsvriendelijker te maken. De evaluatie bevestigt dat belastingmaatregelen duidelijke gevolgen hebben voor het creëren van werkgelegenheid: bijzonder effectief zijn verlagingen van de loonbelasting en de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid, die zijn bedoeld voor laagbetaalde werknemers die het meest afhankelijk zijn van uitkeringen. Andere doeltreffende maatregelen betreffen onder meer voor kwetsbare groepen bestemde verlagingen van de inkomstenbelasting en van de werknemersbijdragen aan de sociale zekerheid en belastingaftrek voor de kosten van kinderopvang of onderwijs.

De praktijk toont aan dat de lidstaten hervormingen van de uitkeringen en belasting op arbeid in het algemeen steeds meer als elkaar wederzijds aanvullende instrumenten voor het werkgelegenheidsbeleid beginnen te zien. De *mix van maatregelen betreffende uitkeringen en belastingen zou evenwel verbeterd kunnen worden* om zo het effect op de arbeidsdeelname te optimaliseren of vervroegde uittreding te voorkomen.

#### 2.2.4 *Aanpassingsvermogen: complexe relatie tussen flexibiliteit, arbeidszekerheid en arbeidskwaliteit*

Maatregelen in het kader van de pijler aanpassingsvermogen zijn gericht op de modernisering van de arbeidsorganisatie en de regelgeving, de invoering van nieuwe vormen van werk en de vaardigheden van de werknemers om zo het aanpassingsvermogen van ondernemingen te verbeteren; de sociale partners en het bedrijfsleven dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze maatregelen.

De EWS heeft ertoe bijgedragen de overheden, de sociale partners en het bedrijfsleven opmerkzaam te maken op belangrijke aspecten op het terrein van het aanpassings- en concurrentievermogen. De voornaamste beleidsontwikkelingen op het gebied van het aanpassingsvermogen de afgelopen vijf jaar betroffen *flexibeler vormen van werkgever-werknemerrelaties*<sup>17</sup>, en *flexibeler werktijdenregelingen*, met name door uit te gaan van jaarlijkse referentieperiodes voor werktijden, waardoor het aantal overuren kan worden teruggebracht.

De lidstaten hebben – dikwijls in nauw overleg en in nauwe samenwerking met de sociale partners in het kader van een tripartiete dialoog – een wettelijk kader in het leven geroepen ter bevordering van deze ontwikkelingen. Voor zover het nationale institutionele kader het toeliet, hebben de sociale partners op lager niveau gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheden en deze in hun bilaterale overeenkomsten nader uitgewerkt.

Aan *arbeidsorganisatie in de ruimere zin van het woord* is – afgezien van werktijdenregelingen – nog niet voldoende aandacht besteed. Nog altijd ontbreekt het aan een bredere aanpak van de modernisering van de arbeidsorganisatie, ook al is er enige vooruitgang geboekt, met name op het terrein van levenslang leren.<sup>18</sup>

Werktijdenregelingen worden steeds minder beschouwd als middel tot herverdeling van arbeid en vermeerdering van het aantal banen, maar veeleer als mogelijkheid om het

---

<sup>17</sup> Diverse landen hebben wetgeving inzake bijvoorbeeld deeltijdwerk ingevoerd. Zie bijlage 2.

<sup>18</sup> Een kader voor maatregelen met het oog op de levenslange ontwikkeling van vaardigheden en kwalificaties werd in februari 2002 goedgekeurd door de Europese sociale partners, als follow-up van de aan de Europese Raad te Laken voorgelegde gezamenlijke verklaring van de sociale partners inzake levenslang leren. Ook de recente overeenkomst inzake telewerken is in dit verband van belang.

*aanpassingsvermogen* aan het actieve leven te bevorderen en zo de werkgelegenheid op de lange termijn te garanderen. Anderzijds is de nettobanencreatie in sommige landen gedeeltelijk te danken aan de groei van flexwerk (arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, tijdelijk werk en deeltijdwerk). Tot de groepen die vooral te maken hebben met flexwerk behoren jongeren en herintreedsters.

In de werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt gevraagd om een *evenwicht tussen flexibiliteit en arbeidszekerheid*. De meest in het oog vallende ontwikkelingen op het terrein van zekerheid houden verband met gezondheid en veiligheid op het werk. Er bestaan echter aanwijzingen dat de betrokken werknemers nog steeds achtergesteld zijn: werknemers met contracten voor korte duur en met laagbetaalde banen en/of zonder toegang tot scholing lopen meer kans om inactief of werkloos te worden. Personen die geregeld onder werkloosheid of inactiviteit gebukt gaan, lopen een grotere kans om voor langere tijd van de arbeidsmarkt te verdwijnen. Uit onderzoek blijkt dat flexwerk door de werknemers – in tegenstelling tot de werkgevers – nog altijd grotendeels negatief beoordeeld wordt<sup>19</sup>: slechts 28 % van de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd deelde mee vrijwillig voor een dergelijk dienstverband te hebben gekozen tegenover 72 % van de werknemers met deeltijdcontracten.

### 2.2.5 *Gelijke kansen voor mannen en vrouwen: meer bewustmaking, onvoldoende evaluatie*

De pijler “gelijke kansen” beoogt vrouwen en mannen om op het werk dezelfde kansen te bieden en dezelfde verantwoordelijkheden te laten dragen. De richtsnoeren bevatten een pleidooi voor een op gender mainstreaming gerichte benadering, de aanpak van seksegerelateerde verschillen en de combinatie van werk en gezin.

De EWS heeft een krachtige impuls gegeven aan de kwestie van de gelijke behandeling van man en vrouw. Dit wordt door zowel de nationale evaluaties als door een in opdracht van de Commissie uitgevoerd kwalitatief onderzoek bevestigd. De verplichting om *gender mainstreaming* vanaf 1999 in alle pijlers van de werkgelegenheidsrichtsnoeren te integreren speelde in dit verband een belangrijke rol. De lidstaten hebben specifieke maatregelen genomen die gericht zijn op de seksegerelateerde verschillen in verband met werkgelegenheid, werkloosheid, lonen en vertegenwoordiging. De combinatie werk-gezin is in alle lidstaten thans een beleidsprioriteit en vele lidstaten zetten zich er inmiddels voor in om het aantal voorzieningen voor kinderopvang uit te breiden.

Gedurende de periode 1997-2001 viel het merendeel van de nieuwe banen vrouwen toe en hun arbeidsdeelname steeg van 50,6 % tot 54,9 %. Het seksegerelateerde verschil op het terrein van de werkgelegenheid is sinds 1997 verminderd van 20 tot 18 % en bij de werkloosheid is sprake van een daling van 12 % tot 9 %. *Seksegerelateerde verschillen* (zoals bijvoorbeeld loonverschillen van gemiddeld 16 %<sup>20</sup>) zijn *echter* nog steeds aanzienlijk en moeten aangepakt worden om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van Lissabon en Stockholm.

De evaluatie toont aan dat regeringen er echter te vaak van uitgaan dat het terugdringen van seksegerelateerde verschillen wat betreft werkgelegenheid en werkloosheid het resultaat zijn van economische groei en een beter klimaat voor arbeidsparticipatie van vrouwen en te weinig doen aan het meten van het effect van hun eigen maatregelen, zoals in de richtsnoeren

---

<sup>19</sup> De diensten van de Commissie hebben in dit verband op ad-hocbasis een Eurobarometer Flash-enquête (nr. 120) naar flexwerk uitgevoerd.

<sup>20</sup> Cijfers voor 1998 in de particuliere sector, variërend van 7 % tot 24 % per lidstaat.



verlangd wordt. De verdere vorderingen bij de verwezenlijking van de streefcijfers inzake de arbeidsdeelname van vrouwen zouden nauwgezetter moeten worden gevolgd, het beleid zou moeten worden geïntensiveerd en de consequenties systematischer geëvalueerd moeten worden. Voor de vermindering van seksegerelateerde verschillen is een actieve rol voor de sociale partners een vereiste, met name op het terrein van lonen en ouderschapsverlof. Voorzieningen voor kinderopvang, waarvoor de overheden rechtstreeks verantwoordelijkheid dragen, groeien steeds meer uit tot een speerpunt van het overheidsbeleid; tijdens de top van Barcelona werden nieuwe streefdoelen<sup>21</sup> voor 2010 vastgesteld.

### **2.3 Het proces van Luxemburg is effectief gebleken bij de bevordering van beleidssamenwerking**

De "open coördinatiemethode" van het proces van Luxemburg heeft haar waarde bewezen: tijdens de top te Lissabon in 2000 werd het als model beschouwd dat op andere beleidsterreinen (zoals sociale integratie) toegepast zou moeten worden.

#### ***Een kader voor actieve samenwerking van verschillende belanghebbende partijen***

De EWS heeft ertoe bijgedragen dat de sleutelrol van de *sociale partners* op een breed scala van met de werkgelegenheid samenhangende terreinen steeds meer erkenning krijgt. Terwijl in de oorspronkelijke richtsnoeren slechts in verband met het specifieke terrein van het aanpassingsvermogen naar de sociale partners verwezen werd, werd na de top van Lissabon erkend dat de sociale partners een bredere rol vervullen. In het kader van een *horizontale doelstelling* wordt de lidstaten thans verzocht een breed samenwerkingsverband met de sociale partners aan te gaan en worden de sociale partners uitgenodigd hun eigen bijdrage aan het proces te bepalen.

De *betrokkenheid van de sociale partners* bij de formulering van de NAP's op nationaal niveau is geleidelijk verbeterd, hoewel zij meer publiciteit zouden kunnen geven aan hun bijdrage aan de uitvoering van de richtsnoeren. De uitnodiging aan de sociale partners om hun eigen implementatieproces te ontwikkelen<sup>22</sup> is nog geen werkelijkheid geworden, ook al zijn er bemoedigende initiatieven die op een steeds actievere rol van de sociale partners ten aanzien van de richtsnoeren duiden. De potentiële synergie tussen het nationale en Europese niveau zou benut kunnen worden.

De EWS heeft *de ontwikkeling van de territoriale dimensie van het werkgelegenheidsbeleid* ondersteund, zoals blijkt uit de afgelopen jaren tot stand gekomen regionale of lokale actieplannen (RAP's en LAP's). De lokale en regionale overheden, in hun hoedanigheid van aanbieder van sociale voorzieningen of van lokale werkgever, zijn steeds meer partners geworden bij de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid, niet in de laatste plaats door de benutting van het Europees Sociaal Fonds, waarvan de prioriteiten in 2000 afgestemd werden op de EWS.

#### ***Nieuwe werkmethode ter ondersteuning van samenwerking***

Algemeen wordt erkend dat het *multilateraal toezicht* een van de sterke punten van het proces van Luxemburg is. Van dit op jaarlijkse rapportage en overeengekomen en vergelijkbare

---

<sup>21</sup> De voorzieningen voor kinderopvang zouden in 2010 zodanig verbeterd moeten zijn dat minimaal 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en minimaal 33% van de kinderen onder 3 jaar opgevangen worden.

<sup>22</sup> Horizontale doelstelling D en richtsnoer 13

indicatoren gebaseerde systeem gaat druk uit om naar de best presterende lidstaten toe te groeien. Van de vastlegging van indicatoren en streefdoelen op EU-niveau ging een bijzonder stimulerend effect uit; toch hebben de lidstaten zich vaak verzet tegen de vaststelling van hun eigen nationale doelstellingen.

De jaarlijkse rapportage en monitoring heeft geleid tot meer en diepgaander *uitwisselingen van informatie* tussen de lidstaten en het proces van “peer review”, dat is ingevoerd om te beoordelen of goede benaderingen kunnen worden overgedragen<sup>23</sup>, heeft grondiger evaluaties mogelijk gemaakt. Vele lidstaten hebben hun bilaterale contacten geïntensiveerd en hebben inspiratie ontleend aan het beleid van andere lidstaten. De instelling van het Comité voor de werkgelegenheid, waarin nationale topambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de formulering en uitvoering van het nationaal werkgelegenheidsbeleid, elkaar geregeld ontmoeten, heeft dergelijke intensievere uitwisselingen bevorderd.

*Op EU-niveau werd de institutionele samenwerking geïntensiveerd* tussen de Raad in zijn verschillende samenstellingen (met name tussen de ministers van de Raad Ecofin en de Raad Werkgelegenheid en sociale zaken) en de bijbehorende comités<sup>24</sup>, en tussen de diensten van de Commissie die belast zijn met de ontwikkeling van en het toezicht op de diverse beleidsprocessen die verband houden met de werkgelegenheid (bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs/scholing, economisch beleid, belastingen of ondernemerschap). De samenwerking tussen de Commissie en de Raad, met name via het Comité voor de werkgelegenheid, is nauwer geworden. Het *Europees Parlement* was nauw betrokken bij de jaarlijkse beoordelingsprocedure en leverde daardoor een bijdrage tot de ontwikkeling van de strategie; door de andere instellingen werden eveneens waardevolle bijdragen geleverd. De verschuiving van het accent van het arbeidsmarktbeleid naar de werkgelegenheid heeft ertoe geleid dat de jaarlijkse voorbereiding van de nationale actieplannen (NAP's) *op nationaal niveau* nauwere samenwerking tussen ministeries in de hand heeft gewerkt. De arbeidsvoorzieningsorganisaties, die zijn vertegenwoordigd in een actief netwerk op EU-niveau, zijn actief betrokken bij EU-prioriteiten.

Weliswaar moeten met het oog op de eerder genoemde voordelen de voornaamste kenmerken van de open coördinatiemethode behouden blijven, maar er zijn toch een aantal risico's aan het licht getreden die aangepakt moeten worden om de dynamiek van de EWS niet verloren te laten gaan. Doordat er een reeks "*open-coördinatieprocessen*" op aanverwante terreinen is ontstaan (met name maatschappelijke integratie, onderwijs, scholing en pensioenen), bestaat er behoefte aan nauwere samenwerking en synergie. Ook moet er aandacht geschonken worden aan het feit dat het proces als *complex wordt ervaren*. Er zou – op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau – meer moeten worden ondernomen om *bekendheid te geven aan de EWS*.

---

<sup>23</sup> Zie <http://peerreview.almp.org>

<sup>24</sup> Bijvoorbeeld het Comité voor de werkgelegenheid, het Comité voor economische politiek en het Comité voor sociale bescherming

### 3. THEMA'S VOOR HET DEBAT OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSSTRATEGIE

De bevindingen van de hierboven beschreven evaluatie bevestigen dat de voornaamste, in de werkgelegenheidsrichtsnoeren vastgelegde prioriteiten ook in de toekomst over het algemeen genomen van kracht blijven en dat er verdere beleidshervormingen noodzakelijk zijn. Aan de hand van de evaluatie en de tot dusverre aan het debat over de toekomst van de EWS geleverde bijdragen, met name de conclusies van de Europese Raad te Barcelona, heeft de Commissie de vier nader te bestuderen kernpunten voor de hervorming kunnen afbakenen.

#### 3.1 Inspelen op de uitdagingen op de middellange termijn

De *context* van de EWS is aan verandering onderhevig. Terwijl bij het begin van het proces van Luxemburg de omvang van de werkloosheid de allesoverheersende uitdaging voor de arbeidsmarkt van de EU vormde, deden er zich de laatste jaren steeds meer problemen voor bij de werving van personeel in bepaalde regio's en sectoren van de EU. De komende periode zou heel wel gekenmerkt kunnen worden door het *gelijktijdig optreden van een betrekkelijk hoge constante werkloosheid en knelpunten op de arbeidsmarkt*. De *demografische trends* zullen niet alleen leiden tot een vergrijzende beroepsbevolking, maar zelfs tot een afname van de beroepsgeschikte bevolking: ook met betrekking tot de betaalbaarheid van de socialezekerheidsstelsels in de toekomst een reden tot ernstige zorg. De mondialisering, technologische veranderingen en de overgang naar een kennis- en informatiemaatschappij jagen gezamenlijk het tempo aan waarin de economische en sociale herstructurering zich voltrekt. Deelname aan en belangstelling voor de informatiemaatschappij moeten verder worden gestimuleerd. Het beroepsleven wordt ook steeds gecompliceerder, naarmate de vormen van arbeid atypischer worden en er rekening mee moet worden gehouden dat er een aantal malen een *overstap* moet worden gemaakt, zoals van de ene baan naar de andere, van de ene arbeidstatus naar de andere, tussen werk en scholing, loopbaanonderbrekingen en zorgverlof. Anticiperen, aanpassingsvermogen en bevordering van veranderingen zijn onontbeerlijk voor een hogere productiviteit en een beter concurrentievermogen, voor het langer vasthouden van werknemers en de preventie van sociale uitsluiting. De opvattingen omtrent investering als zodanig is aan verandering onderhevig, waarbij aan het menselijk potentieel een cruciale rol wordt toegekend bij groei, werkgelegenheid en sociale samenhang. Migratie uit derde landen is nu een niet langer te negeren factor. Weliswaar kunnen door middel van migratie de demografische teruggang en de lacunes in vaardigheden in de EU niet volledig opgevangen worden<sup>25</sup>, maar een goed geplande economische migratie<sup>26</sup> kan bijdragen tot de voorkoming van toekomstige arbeidstekorten, en zo tot verbetering van werkgelegenheid en de economische groei.

De *uitbreiding van de EU* staat voor de deur en zal leiden tot een toename van de omvang van de EU-arbeidsmarkt met 30 %<sup>27</sup> en tot grotere verscheidenheid. De problemen op de arbeidsmarkten van de kandidaat-lidstaten zijn in wezen niet anders dan die in de huidige

---

<sup>25</sup> Zie het verslag over de sociale situatie in de Europese Unie in 2002.

<sup>26</sup> In haar voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige (COM(2001)386 van 11.7.2001) heeft de Commissie reeds een transparant gemeenschappelijk wettelijk kader voor economische migratie voorgesteld.

<sup>27</sup> Bij de 248 miljoen personen in de beroepsgeschikte leeftijd in de vijftien huidige lidstaten zouden dan nog eens 17 miljoen komen (gegevens betreffende de 12 kandidaat-lidstaten, 2000).

lidstaten, maar zijn dikwijls ernstiger van aard<sup>28</sup> en er zullen nog ingrijpende hervormingen moeten plaatsvinden. De kandidaat-lidstaten en de Commissie hebben op bilateraal niveau gezamenlijke beoordelingen van de werkgelegenheidssituatie van ieder land en de uitdagingen waarmee dit zich geconfronteerd ziet uitgevoerd in het licht van de prioriteiten van de EWS. Op het ogenblik worden voortgangsverslagen over deze gezamenlijke beoordelingen ingediend, die door de Commissie voor eind 2002 zullen worden onderzocht.

De *globale doelstellingen* van de EWS dienen onder andere in bovengenoemd verband te worden gezien. Een zodanige vermeerdering van de *werkgelegenheidscijfers* dat deze voldoen aan de doelstellingen van Lissabon en Stockholm is een fundamentele doelstelling van de strategie van Lissabon. In toenemende mate zal dit niet alleen een voorwaarde voor het terugdringen van de werkloosheid worden, maar ook voor economische groei en het behoud van ons sociaal model. Economische groei zal echter ook afhankelijk zijn van de *productiviteit* van de werknemers. Als de EWS ertoe wil bijdragen om van de EU de meest concurrerende economie in 2010 te maken, zal zij met succes de uitdaging het hoofd moeten bieden om meer en betere banen te genereren, die ook productiever zijn. De bevordering van de *kwaliteit van het werk*<sup>29</sup>, die niet alleen de werkgelegenheid ten goede komt – door banen aantrekkelijker en werk een reële optie te maken – dient tezamen met integratiegerichte arbeidsmarkten en de productiviteit te worden beschouwd als middel om munt te slaan uit het potentieel van het Europees sociaal model als productiefactor door de synergie tussen meer banen enerzijds en betere banen anderzijds te benutten. Het opheffen van de sociaal-economisch bepaalde en regionale *verschillen* bij de toegang tot de arbeidsmarkt is een kwestie van rechtvaardigheid en efficiëntie. Op grond van deze overwegingen heeft de Commissie drie centrale *uitdagingen* in kaart gebracht waarmee bij de toekomstige richtsnoeren rekening moet worden gehouden:

- verhoging van de werkgelegenheids- en arbeidsparticipatiecijfers in overeenstemming met de streefdoelen van Lissabon en Stockholm, ook als bijdrage aan het terugdringen van de werkloosheid
- verbetering van de arbeidskwaliteit en bevordering van productieve banen
- bevordering van een integratiegerichte arbeidsmarkt door sociale (met inbegrip van seksegerelateerde) en territoriale verschillen te verminderen.

Investerings in menselijk potentieel, ontwikkeling van vaardigheden en levenslang leren zijn van essentieel belang om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

Bij het debat over de toekomst van de EWS dient derhalve de aandacht uit te gaan naar de wijze waarop de toekomstige richtsnoeren de aspiraties en doelstellingen van de strategie van Lissabon zullen ondersteunen. De aanpassing van het tijdschema van de volgende

---

<sup>28</sup> De kandidaat-lidstaten zien zich geconfronteerd met een langzame groei van de werkgelegenheid met een gemiddeld werkgelegenheidscijfer van omstreeks 58 % in 2001 (EU: 63,9 %) ; een hoge werkloosheid (gemiddeld ongeveer 13% in 2001 tegenover 7,4 % in de EU), met name onder jongeren; bij geringe vaardigheidsniveaus; vergrijzing van de beroepsbevolking en regionale verschillen. Wat betreft seksegerelateerde verschillen, komen de cijfers van de kandidaat-lidstaten om historische redenen echter grotendeels overeen met die van de EU.

<sup>29</sup> Zie " Werkgelegenheids- en sociaal beleid: een kader voor het investeren in kwaliteit" – COM(2001)313 van 20.6.2001

richtsnoeren aan de termijn van 2010 – overeenkomstig de in Barcelona vastgelegde conclusies – zal de algehele samenhang met de agenda van Lissabon ten goede komen.

Bij de *EWS* moet volledig rekening gehouden worden met de solide ervaringen en resultaten van de laatste vijf jaar. De ervaring heeft uitgewezen dat er een bepaalde mate van continuïteit en volharding nodig is voordat beleid geïmplementeerd kan worden en de vruchten ervan op de arbeidsmarkt geplukt kunnen worden. Meer dan ooit bewijst de EWS in de veranderende omstandigheden haar waarde als *strategie voor de bevordering en aansturing van veranderingen* om de radicale transformaties op economisch en sociaal vlak in zowel de nieuwe als huidige lidstaten te vergemakkelijken en begeleiden. Voor het Europees Sociaal Fonds is als “financiële arm” van de EWS een rol weggelegd bij de ondersteuning van dergelijke transformatieprocessen. Gezien de bijzonder hoge werkloosheid in de kandidaat-lidstaten winnen *activerende maatregelen en preventieve initiatieven* nog aan belang. Met het oog hierop zijn doelmatige en efficiënte *diensten voor arbeidsvoorziening* onmisbaar. Tot de prioriteiten behoren de bevordering van een gunstig ondernemingsklimaat ten behoeve van het scheppen van arbeidsplaatsen en een *evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid* op de arbeidsmarkt. Met name de voorwaarden die een overstap van arbeid in loondienst naar zelfstandig werk met behoud van arbeidskwaliteit mogelijk maken, verdienen meer aandacht. In overeenstemming met het Gezamenlijk verslag (zie voetnoot 12) dient de EWS ter bevordering van de *arbeidsparticipatie* en *actieve vergrijzing* een alomvattende levenscyclusbenadering te ondersteunen, die gebaseerd is op de beschikbaarheid en aantrekkelijkheid van banen, het lonend maken van werk, hoogopgeleide arbeidskrachten, maatregelen om werk een reële optie voor iedereen te maken en de verwerkelijking van een integratiegerichte arbeidsmarkt. Hiertoe zou onder meer zwart werk strenger moeten worden aangepakt. Sociaal verantwoord ondernemen kan een waardevolle bijdrage leveren aan een aantal prioritaire terreinen van de EWS.

Om op doeltreffende wijze de voortgang ten aanzien van de doelstellingen van de EWS op de voet te kunnen volgen, zal de ontwikkeling van adequate en vergelijkbare *statistische gegevens en indicatoren* ook in de toekomst een beleidsprioriteit moeten blijven.

### **3.2 Vereenvoudiging van de richtsnoeren zonder aan de doeltreffendheid ervan af te doen**

De huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren worden algemeen als complex beschouwd. In de eerste richtsnoeren (voor 1998) waren in het kader van de vier pijlers 19 specifieke acties voorzien. De richtsnoeren 2002 omvatten 18 acties in het kader van dezelfde vier pijlers. Het merendeel van deze acties vallen thans evenwel in een aantal onderdelen uiteen. Voorts zijn er de afgelopen twee jaar zes “horizontale doelstellingen” toegevoegd. Als gevolg van deze wijzigingen in verband met de jaarlijkse beoordelingsprocedure is de hiërarchische volgorde van de prioriteiten binnen de werkgelegenheidsrichtsnoeren vervaagd en hebben de pijlers hun intrinsieke samenhang gedeeltelijk verloren.

Door eenvoudiger richtsnoeren zouden de prioriteiten verduidelijkt kunnen worden, de communicatie met de betrokken partijen vereenvoudigd kunnen worden en een doeltreffender monitoring mogelijk worden gemaakt. Vereenvoudiging zou met name bereikt kunnen worden door:

- een duidelijker definitie van de door middel van de EWS – als bijdrage aan de strategie van Lissabon – nagestreefde globale verbeteringen op de EU-arbeidsmarkt
- zich te concentreren op prioriteiten

- meer nadruk op de te behalen resultaten
- een verschuiving van het accent van de jaarlijkse formulering van de richtsnoeren naar de uitvoering in de praktijk in overeenstemming met de conclusies van Barcelona.

Voor het behoud van de effectiviteit van de richtsnoeren dient er evenwel aan enige voorwaarden te worden voldaan.

In de eerste plaats moeten de richtsnoeren *breed van opzet* blijven, zodat zij recht doen aan het scala van beleidsterreinen dat een bijdrage levert aan de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de geïntegreerde opbouw van de EWS weerspiegelen. De strategie kan slechts worden ontwikkeld in nauwe samenhang met macro-economisch en structuurbeleid, dat bevorderlijk is voor groei en concurrentievermogen, en met beleid ter bevordering van maatschappelijke integratie. Synergie met andere relevante beleidsprocessen dient ten volle benut te worden.

In de tweede plaats bestaat er behoefte aan een grotere *stabiliteit van de richtsnoeren* om zo een resultaatgerichte aanpak te ondersteunen. De ervaring heeft uitgewezen dat het vaak tijd kost om belangrijke arbeidsmarktmaatregelen te formuleren, aanvaarden en uitvoeren en dat het nog meer tijd kost voordat het effect ervan op de arbeidsmarkt merkbaar wordt (bijvoorbeeld: modernisering van diensten voor arbeidsvoorziening, hervorming van de belastingstelsels, enz.). Gereguleerde toevoeging van nieuwe prioriteiten of doelstellingen aan de richtsnoeren tijdens de jaarlijkse beoordelingen draagt niet tot de efficiëntie. Hoewel er enige speelruimte moet blijven bestaan, dienen veranderingen te worden vermeden tot 2006, wanneer er in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad te Barcelona een tussentijdse evaluatie zal worden verricht.

In de derde plaats dient het in het Verdrag neergelegde beginsel van de *jaarlijkse rapportage* door de lidstaten over de met de uitvoering van de richtsnoeren behaalde voortgang te worden nageleefd, in overeenstemming met het in Barcelona geformuleerde verzoek om stroomlijning van de processen en om meer aandacht voor de uitvoering. Dit vormt het uitgangspunt van het multilateraal toezicht, dat een aanzienlijke toegevoegde waarde aan het proces van Luxemburg levert en een essentieel instrument is om de reacties van de lidstaten op de door de Raad aan hen gerichte afzonderlijke aanbevelingen te inventariseren. Stabiliteit binnen de richtsnoeren zou al leiden tot standaardisatie en vereenvoudiging van de jaarlijkse rapportage, met name door zich te concentreren op nieuwe beleidsontwikkelingen en de follow-up van aanbevelingen. De accentverschuiving ten gunste van de uitvoering zou ook tot uitdrukking kunnen komen in het *jaarlijks gezamenlijk verslag*. Terwijl één enkel pakket richtsnoeren voor alle lidstaten op een steeds uiteenlopendere EU-arbeidsmarkt zullen gelden, zullen specifiek voor een land bestemde werkgelegenheidsaanbevelingen een gerechtvaardigde verschillende aanpak per lidstaat mogelijk maken, die het best aansluit bij hun respectieve problemen en kenmerken.

### **3.3 De verbetering van "governance" en partnerschap**

De evaluatie van de EWS heeft bevestigd welke voordelen verbonden zijn aan de partnerschapsbenadering voor de ontwikkeling en uitvoering van de EWS en heeft duidelijk gemaakt welk potentieel er voor verdere verbeteringen in dit opzicht bestaan.

#### *Samenwerking met en tussen de organisaties van de sociale partners*

De vorderingen op terreinen die voor de EWS van essentieel belang zijn, zoals levenslang leren, actieve vergrijzing, gelijke behandeling van man en vrouw of de modernisering van de

arbeidsorganisaties, hangen in hoge mate van de actieve ondersteuning van de *sociale partners* af. De Europese Raad in Barcelona drong er bij de sociale partners op aan hun strategieën op de verschillende territoriale en sectorale niveaus ten dienste te stellen van de strategie van Lissabon en verzocht om een versterking van de rol en de verantwoordelijkheid van de sociale partners bij de uitvoering van en het toezicht op de werkgelegenheidsrichtsnoeren. De verklaring van de sociale partners voorafgaande aan de top van Laken in december 2001 vormt een goed uitgangspunt om de rol van de sociale partners binnen de EWS opnieuw te definiëren. De sociale partners zullen in het kader van de voorgestelde tripartiete sociale top voor groei en werkgelegenheid een bijdrage kunnen leveren aan de algemene beleidsrichtlijnen, die de hele agenda van Lissabon omvatten. Voorts zullen zij door de Commissie worden geraadpleegd tijdens de voorbereidingsfase van de volgende richtsnoeren. De grotere verantwoordelijkheid van de sociale partners en hun bijdrage aan de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren dient – met volledige inachtneming van hun autonomie – erkend te worden. De sociale partners op Europees niveau kunnen in hun jaarlijkse werkprogramma, dat momenteel opgesteld wordt, een plaats inruimen voor prioritaire aspecten van de EWS. Verder heeft de Commissie organisaties van de sociale partners op EU-niveau aangespoord het potentieel van de "open coördinatiemethode" aan te boren om betrekkingen met de organisaties van de sociale partners op nationaal niveau te ontwikkelen.

Bovendien zien verscheidene lidstaten niet alleen een rol voor de sociale partners weggelegd, maar beschouwen zij een doeltreffender betrokkenheid van *maatschappelijke organisaties* als onmisbaar hulpmiddel, waarvoor een belangrijker plaats zou moeten worden ingeruimd.

#### *Samenwerking op verschillende territoriale niveaus*

Nog een belangrijke factor voor een doeltreffende uitvoering van de EWS is de mobilisatie van de betrokken partijen op *alle relevante territoriale niveaus*. In de meeste lidstaten zijn de bevoegdheden voor de diverse aspecten van het werkgelegenheidsbeleid verdeeld over verschillende niveaus. Het regionale en lokale niveau spelen vaak een belangrijke rol op gebieden zoals scholing, arbeidsvoorziening of integratiegerichte beleidsmaatregelen. De EWS dient – met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel – in de toekomst de rol van de spelers op alle territoriale niveaus te bevorderen en stimuleren om de nationale en EU-werkgelegenheidsstrategie te ondersteunen en bekendheid te geven aan "good practice". In verband hiermee zou zowel de "verticale" samenwerking (tussen nationale en lagere niveaus) als de "horizontale" samenwerking (tussen de betrokken spelers op hetzelfde territoriale niveau) kunnen worden aangemoedigd. Voorts zouden op het lokale potentieel voor banenschepping gebaseerde initiatieven verder kunnen worden bevorderd, met name gezien de grote regionale verschillen die zich in de EU op het terrein van werkgelegenheid en werkloosheid voordoen.

#### *Samenwerking tussen verschillende instanties*

Samenwerking tussen de verschillende diensten van EU- en nationale instanties moet verder worden gestimuleerd als uiting van de geïntegreerde opzet van de EWS en de noodzaak tot een goede wisselwerking met andere processen op EU-niveau, zoals maatschappelijke integratie, onderwijs, scholing en pensioenen. Dit geldt met name voor de samenwerking tussen enerzijds instanties die verantwoordelijk zijn voor werkgelegenheid en anderzijds instanties op het terrein van financiële aangelegenheden, scholing en onderwijs, gelijke kansen voor man en vrouw, sociale zekerheid, justitie en binnenlandse zaken en kwesties in verband met de informatiemaatschappij.

Met het oog op de voorname rol van de *arbeidsvoorzieningsorganisaties* bij de succesvolle uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid – in de eerste plaats in verband met de preventie- en activeringsstrategie, maar ook op andere terreinen, zoals gelijke kansen, bestrijding van discriminatie, maatschappelijke integratie of levenslang leren – dienen deze organisaties nauw bij de EWS betrokken te worden.

Ondanks het feit dat de ESF-prioriteiten in 2000 op de EWS afgestemd zijn, blijft het verband tussen beleid en financiering ervan onduidelijk. Er is meer transparantie noodzakelijk om een totaalbeeld te kunnen verkrijgen van de wijze waarop de *Europese structuurfondsen* de werkgelegenheidsstrategie ondersteunen. Nagegaan moet worden hoe de reguliere ESF-programma's en het EQUAL-initiatief ook in de toekomst stuwende krachten kunnen blijven achter de strategie, niet in de laatste plaats om de in de kandidaat-lidstaten benodigde hervormingen te ondersteunen. De tussentijdse evaluatie van de EWS in 2003 zal de eerste gelegenheid bieden om deze kwestie opnieuw te onderzoeken. Voorts moet worden nagegaan hoe de bijdrage van de ESF en andere structuurfondsen aan de doelstellingen van de EWS in de NAP's meer voor het voetlicht kunnen worden gebracht.

### **3.4 Verbetering van de samenhang en complementariteit met relevante EU-beleidsprocessen**

Sinds Lissabon zet de Europese Raad in het voorjaar de politieke koers uit voor de uitvoering van de economische en sociale agenda. Deze uitvoering vindt plaats door middel van diverse processen van uiteenlopende aard, waaronder de EWS en het economische coördinatieproces, zoals neergelegd in het Verdrag, alsook door middel van het proces van Cardiff met betrekking tot het structuurbeleid en de open coördinatiemethode op het terrein van de maatschappelijke integratie, onderwijs en scholing en pensioenen in overeenstemming met door de Europese Raad in het voorjaar uitgestippelde beleidslijn. De Europese Raad te Barcelona drong erop aan zo spoedig mogelijk de processen in kwestie en meer in het bijzonder de tijdschema's voor de aanneming van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en het werkgelegenheidspakket op elkaar af te stemmen.

Door middel van een dergelijke onderlinge afstemming, waaraan een afzonderlijke mededeling zal worden gewijd, kan het gehele proces tot uitvoering van de strategie van Lissabon versterkt worden. Dit zou een gunstig effect hebben op het werkgelegenheidspakket, aangezien het dan nauwer zou aansluiten bij de algemene beleidsaanpak. Er bestaat een krachtige wisselwerking en onderlinge afhankelijkheid tussen economische en werkgelegenheidsdoelstellingen en beoogd moet worden beide soorten instrumenten elkaar beter te laten aanvullen en ondersteunen. Onderlinge afstemming zou leiden tot een betere coördinatie van de door middel van beide instrumenten overgebrachte beleidssignalen, terwijl deze instrumenten tegelijkertijd hun zelfstandigheid zouden bewaren.



## BIJLAGEN

### Bijlage 1: Evaluatiemethodologie

#### EU-brede evaluatie

De EU-brede evaluatie van de Commissie beoogde vast te stellen in hoeverre de verbeteringen op de EU-arbeidsmarkten duurzaam van aard zijn aan de hand van een analyse van de ontwikkeling van de werkgelegenheids-, participatie- en werkloosheidscijfers gedurende langere periodes. De beoordeling is hoofdzakelijk gebaseerd op een analyse van tijdreeksen, waarbij trends in de jaren '80 en '90 – en in sommige gevallen de tweede helft van de jaren '90 – met elkaar vergeleken worden. Aangezien de NAIRU<sup>30</sup> het enig algemeen beschikbare concept is om de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt te meten, worden de schattingen van de Commissie voor de NAIRU gehanteerd en gekoppeld aan de werkgelegenheids- en participatietrends. Op grond hiervan lijkt de laatste jaren op de EU-arbeidsmarkten geboekte vooruitgang structureel van aard. In het kader van de werkzaamheden worden ook de uit de Beveridge-curven af te leiden beperkte gegevens geanalyseerd, die de algemene conclusies ondersteunen. Aan de hand van verder uitgebreide modellen van de wet van Okun werd een toename van de conjunctuurgevoeligheid van werkgelegenheid en werkloosheid vastgesteld. Met name bleek dat de arbeidsmarkten gevoeliger zijn geworden in perioden van economisch herstel. Aan de hand van deze methodologie kan ook de rol van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden geëvalueerd. Met behulp van voor de conjunctuur gecorrigeerde werkgelegenheids-, participatie- en groeireeksen kan geconstateerd worden dat de economische groei tot meer werkgelegenheid heeft geleid.

Zie voor nadere informatie over de analyse: *Werkgelegenheid in Europa 2002*

#### Nationale effectevaluaties

De nationale studies hadden een uniforme opzet, waarbij een lijst thematische vragen – betreffende beleidshervormingen, werkgelegenheidsprestaties en –effecten – beantwoord moest worden. Pas onlangs in de werkgelegenheidsrichtsnoeren opgenomen kwesties (zoals knelpunten op de arbeidsmarkt) vielen buiten het bereik van de studies. In de meeste gevallen waren de verslagen weliswaar in de verschillende thematische terreinen onderverdeeld, maar volgden zij niet consequent de overeengekomen lijst vragen. De nationale verslagen en een technische samenvatting van de diensten van de Commissie kan worden geraadpleegd op de Europa-website<sup>31</sup>.

#### Enquêtes

In de context van de evaluatie voerde de Commissie drie speciale enquêtes uit: twee "flash"-enquêtes van Eurobarometer (nr. 96 over het effect van preventieve en activerende maatregelen voor werklozen; nr. 120 over atypische vormen van werk) en een kwalitatief

---

<sup>30</sup> "Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment". De analyse van de Beveridge-curven – die de jaarlijkse ontwikkeling van de werkloosheid en vacatures tonen en het mogelijk maken om fricties en een wanverhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vast te stellen – is minder overtuigend en door het gebrek aan beschikbare gegevens van beperkte waarde.

<sup>31</sup> Zie [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl&esf/ees](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees)

onderzoek naar gelijke behandeling van man en vrouw via het "OPTEM"-netwerk. (voor nadere bijzonderheden: DG Pers en communicatie op de Europa-website).

## **Bijlage 2: Overzicht van belangrijke beleidswijzigingen in verband met de EWS op het terrein van het actieve arbeidsmarktbeleid, de modernisering van de arbeidsorganisatie en gelijke kansen**

### BELGIË

- Sinds 1999 een verdere verschuiving van curatief naar preventief beleid met het inschakelingsparcours, het Rosetta-plan en het terugdringen van de werkloosheidsvallen.
- Op “gender mainstreaming” gericht beleid is verder versterkt (instelling nieuwe Interdepartementaal Comité voor gelijke kansen). In 2001 (tijdens het Belgische EU-voorzitterschap) werd meer de nadruk gelegd op de kwaliteit van het werk, gelijke lonen en de combinatie van gezin en werk.

### DENEMARKEN

- 1999: laatste fase van de hervorming van het arbeidsmarktbeleid. Tegelijkertijd wordt een actievere koers gevolgd bij het sociaal beleid, dat zodanig is aangepast dat dit beleid het voor de verzekerde werknemers bestemde arbeidsmarktbeleid aanvult.
- Sinds 1997 zijn de wetten inzake gelijke kansen diverse malen gewijzigd, dikwijls ter naleving van EU-aanbevelingen (Wet op de gelijke lonen, 2001). Gender mainstreaming is in de wetgeving vastgelegd (2000).

### DUITSLAND

- De nieuwe Job-Aktiv-Gesetz (2002) vloeit rechtstreeks voort uit de EWS
- De tripartiete sociale dialoog binnen de in 1998 gereactiveerde “Bündniss für Arbeit” is het platform voor de modernisering van de arbeidsorganisatie.
- Gender mainstreaming: nieuwe wettelijke bepalingen (overheidssector), overeenkomst tussen de Bondsregering en overkoepelende beroepsorganisaties (particuliere sector).

### GRIEKENLAND

- In 1998 werd besloten tot hervorming van de arbeidsvoorziening; de uitvoering ervan zal echter niet voor 2003-2005 afgerond zijn.
- De arbeidswetgeving werd met de invoering van deeltijdwerk en ouderschapsverlof in 1998 gemoderniseerd.
- Op het gebied van de gelijke kansen werd in 2001 een ambitieuzer beleid ingevoerd (nationaal actieplan voor gelijke behandeling 2001-2006, interdepartementale commissie voor de bevordering van gelijke kansen) en werden er streefdoelen ter bestrijding van seksegerelateerde verschillen vastgesteld.

### SPANJE

- De rol van de arbeidsvoorzieningsorganisaties, die in 1994 zelfstandiger geworden waren, werd eind 1997 aan de preventieve strategie van de EWS aangepast. De uitgaven voor maatregelen ten behoeve van een actief arbeidsmarktbeleid namen met bijna 50% toe
- Aan de arbeidsmarkthervormingen werd een impuls gegeven door de invoering van nieuwe arbeidsovereenkomsten ("contratos de fomento permanente del empleo" (overeenkomsten voor permanente werkgelegenheidsbevordering), deeltijd).
- De EWS had met name een krachtig effect op het terrein van de gelijke kansen (oprichting van een waarnemingscentrum in 1999 door het "Instituto de la mujer" (Instituut van de vrouw)), arbeidsrecht en de programma's voor op een actief arbeidsmarkt gerichte maatregelen, door middel waarvan vrouwen voorrang bij de toegang tot de arbeidsmarkt wordt gegeven.

### FRANKRIJK

- Door middel van de programma's "Nouveau départ" en "Nouveaux services emplois jeunes" (1998) werd de preventieve aanpak ingevoerd.
- De wetgeving inzake werktijden van 1998 beoogt de betrokkenheid van de sociale partners bij het streven naar een werkgelegenheidsintensiever groei.

### IERLAND

- Sinds 1998 implementatie van de preventieve strategie in combinatie met hervormingen van de arbeidsvoorzieningsorganisaties.
- Nieuwe wetgeving inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen (individualisering van de belastingheffing).

### ITALIË

- Krachtens Wet 196 van 1997 werd een begin gemaakt met de hervorming van de arbeidsvoorziening; in het witboek van september 2001 wordt een brede hervorming van de acticerende maatregelen aangekondigd.
- Invoering van wetgeving inzake deeltijdwerk.
- Wettelijke maatregelen betreffende ouderschapsverlof.

### NEDERLAND

- De brede maatregelen die (sinds 1992) bestaan voor jeugdige werklozen, zijn thans ook van toepassing geworden op volwassenen.
- Sinds het begin van de jaren '90 hoog percentage deeltijdwerkers.
- Beleid inzake gelijke behandeling is versterkt door de vastlegging van het streefcijfer van 65 % voor de arbeidsdeelname van vrouwen

### OOSTENRIJK

- Sinds 1998 hervormingen van het arbeidsmarktbeleid (bijvoorbeeld individuele trajecten).

- Versterking van de sociale dialoog in de context van het NAP (invoering "bonus/malus"-systeem voor het in dienst houden van oudere werknemers).
- Maatregelen ter voorkoming van werkloosheid van vrouwen als gevolg van zorgtaken in verband met kinderen (o.a. door uitbreiding van voorzieningen voor kinderopvang).

### LUXEMBURG

- Sinds 1998 hervorming van de arbeidsvoorziening op basis van de preventieve en activerende aanpak

### PORTUGAL

- De initiatieven "Interjovem" (voor langdurig werkloze jongeren) en "Reage" (voor het creëren van arbeidsplaatsen) stemmen in grote lijnen overeen met de EWS
- Invoering van wetgeving inzake deeltijdwerk (1999).
- Specifieke maatregelen tot integratie van vrouwen (hervormingen van uitkeringen, ambitieus programma "Crèche 2000").

### FINLAND

- Op basis van de uitgangspunten van de EWS werd in 1998 het arbeidsmarktbeleid grondig herzien.
- Hoofdzakelijk als gevolg van de EWS is gender mainstreaming onderdeel geworden van het overheidsbeleid.

### ZWEDEN

- In 1997 bestond er in Zweden al een actief arbeidsmarktbeleid in de zin van de richtsnoeren. Sindsdien zijn er evenwel kwalitatieve hervormingen uitgevoerd (zoals bijvoorbeeld de regeling "Activeringsgarantie", 2000).

### VERENIGD KONINKRIJK

- Het regeringsprogramma van "New Labour" sloot aan bij de voornaamste uitgangspunten van de EWS (programma's "New Deal", "Welfare to Work", enz.).
- Oprichting van het "Partnership at Work Fund" in 1998 ter bevordering van de flexibele arbeidsorganisatie.
- In het kader van de nationale strategie voor kinderopvang wordt op individuele basis hulp geboden om werk en gezin te kunnen combineren.