

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten**

*(COM(2012) 709 final — 2012/0335 (NLE))*

(2013/C 133/14)

Algemeen rapporteur: **Wolfgang GREIF**

De Raad heeft op 11 december 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de artikelen 148(2) en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

*Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*  
COM(2012) 709 final – 2012/0335 (NLE).

Het bureau van het Comité heeft op 11 december 2012 besloten de afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 13 en 14 februari 2013 gehouden 487<sup>e</sup> zitting (vergadering van 13 februari 2013) de heer Wolfgang Greif als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens onderstaand advies met 170 stemmen vóór en 5 tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Europa krijgt geen vat op de crisis en raakt daardoor steeds verdeelder. Het EESC maakt zich tegen deze achtergrond nog altijd grote zorgen dat noch de werkgelegenheidsdoelstellingen noch die van armoedebestrijding die in het kader van de Europa 2020-strategie zijn geformuleerd, niet te verwezenlijken zijn.

1.2 Daarom dringt het EESC aan op een Europees economisch herstelplan met een omvang van ca. 2% van het bbp en een belangrijke arbeidsmarktcomponent. Er zijn op korte termijn doelgerichte Europese en nationale investeringen vereist ten behoeve van de werkgelegenheid. Hier is coördinatie geboden om de werkgelegenheidseffecten te verhogen.

1.3 Voor een succesvolle beleidscoördinatie is het absoluut noodzakelijk dat de sociale partners en maatschappelijke organisaties in alle fasen (van ontwerp en uitvoering) een stem in het kapittel krijgen. Daarom moeten alle stakeholders, inclusief het EESC, voldoende tijd hebben om een uitvoerige discussie te voeren tussen de publicatie van het volgende voorstel en de goedkeuring ervan. Dit klemmt temeer omdat de nieuwe richtsnoeren in 2014 goedgekeurd zouden moeten worden.

1.4 Voorts heeft het Comité de volgende voorstellen gedaan:

— de algemene Europese werkgelegenheidsdoelstellingen moeten worden aangevuld met doelstellingen voor specifieke doelgroepen;

— de jeugdgarantie moet zo snel mogelijk ingaan, d.w.z. meteen bij inschrijving op het arbeidsbureau;

— invoering van een Jongeren Solidariteitsfonds voor landen met specifieke moeilijkheden indien ESF-fondsen ontoereikend zijn;

— bevordering van kwaliteitsnormen voor eerste werkervaring en opleiding op de werkplek;

— het duale systeem van leerplaatsen in nauwe samenwerking met de sociale partners onderzoeken om het bredere toepassing te doen vinden;

— Onzeker werk moet worden bestreden, bijv. middels meer flexicurity en meer aandacht voor interne flexicurity;

— meer erkenning voor de rol van bedrijven, met name kmo's, bij het scheppen van banen;

— de rol van de nationale arbeidsmarktinstanties aangaande de nationale hervormingsplannen moet worden versterkt;

— landen met moeilijkere arbeidsvoorwaarden moeten gemakkelijker toegang krijgen tot EU-financiering;

— Europese financiering moet toereikend zijn. Daarvoor moet in het MFK volledig oog bestaan.

## 2. Inleiding

2.1 De Europese Raad besloot op 21 oktober 2010, de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren tot 2014 ongewijzigd te laten om zich op de uitvoering te kunnen richten <sup>(1)</sup>. Op 28 november 2012 kwam de Commissie met een voorstel voor een Raadsbesluit om de richtsnoeren voor 2013 te handhaven.

2.2 De werkgelegenheidssituatie is in de meeste lidstaten verslechterd, daarbij moet vooral worden gedacht aan de dramatische stijging van de jeugdwerkloosheid en de aanhoudend hoge langdurige werkloosheid. Verder moet de actualisering (volgend jaar) van de richtsnoeren worden voorbereid. Daarom maakt het EESC gebruik van de jaarlijkse raadpleging ex artikel 148 (2) van het VWEU om zijn belangrijkste aanbevelingen van vorig jaar betreffende de richtsnoeren en de uitvoering ervan te herhalen. <sup>(2)</sup>

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 *De werkgelegenheidsdoelstellingen van de EU voor 2020 zouden wel eens niet kunnen worden gehaald*

3.1.1 Europa stevent de komende jaren af op een zeer gespannen werkgelegenheidssituatie. Bepaalde groepen, zoals jongeren, laagopgeleiden, langdurig werklozen, gehandicapten, migranten, of alleenstaande ouders, worden harder dan andere getroffen. In het vijfde jaar van de financiële crisis wijzen alle voorspellingen, inclusief de werkgelegenheidsanalyse van de Commissie, erop dat, in ieder geval in 2013, de Europese arbeidsmarkt zich zwak zal ontwikkelen. Europa slaagt er tot dusverre niet in om de crisis te bezweren, waardoor het verder verdeeld raakt.

3.1.2 Het herstel van de werkgelegenheid is gestagneerd, die daalt zelfs. De banengroei blijft ondermaats en is ondanks onaanbehoord potentieel in een aantal sectoren met veel banen in de gehele eengemaakte markt nog verslechterd. De segmentatie van de arbeidsmarkt neemt verder toe en het aantal tijdelijke arbeidscontracten en deeltijdse banen stijgt. De belasting op arbeid blijft hoog en is in een aantal lidstaten nog verder verhoogd. De werkloosheid neemt opnieuw toe en is tot een ongekend niveau gestegen, waarbij de langetermijnwerkloosheid (niet alleen onder jongeren) alarmerende pieken heeft bereikt, vooral in lidstaten die een ingrijpende begrotingsconsolidatie doorvoeren. In tal van lidstaten daalt het gemiddelde inkomen van de huishoudens en uit recente gegevens blijkt een trend van

meer en diepere armoede en sociale uitsluiting, waarbij de armoede onder werkenden en de sociale polarisatie in vele lidstaten toeneemt. <sup>(3)</sup>

3.1.3 Het EESC maakt zich tegen deze achtergrond nog altijd grote zorgen dat noch de werkgelegenheidsdoelstellingen noch die van armoedebestrijding die in het kader van de prioriteit 'inclusieve groei' van de Europa 2020-strategie zijn geformuleerd, niet te verwezenlijken zijn gezien de thans in de EU afgedwongen politieke uitgangspunten voor een op bezuinigingen gerichte crisisbestrijding.

3.2 *Vergemakkelijking van een banenrijk herstel door een Europees stimuleringspakket*

3.2.1 Bezuinigingsmaatregelen die in een lidstaat de vraag doen afnemen, hebben substantiële negatieve uitwerkingen in andere lidstaten, wat weer een neerwaartse spiraal in gang zet. Gaan meerdere landen gelijktijdig tot bezuinigingsprogramma's over, dan werkt dat sombere groeivoorzichten in de hand en kan dat resulteren in een vicieuze cirkel van onzekerheid voor onder meer investeringen in onderwijs en opleiding, onderzoek en innovatie, werkgelegenheid en consumptie.

3.2.2 Werkgelegenheidsbeleid kan een verkeerde macro-economische koers echter niet rechtzetten. Volgens het EESC moet verdere ontwikkeling van de Europese infrastructuur dan ook absoluut hand in hand gaan met werkgelegenheidsmaatregelen en kwalitatieve groei. Er zijn op korte termijn doelgerichte Europese en nationale investeringen vereist met een grote uitwerking op de werkgelegenheid. Hier is coördinatie geboden om de werkgelegenheidseffecten te verhogen. Daarvoor is het dan wel zeer dringend zaak om investeringsmiddelen van particulieren en van overheidswege vrij te maken en om de nodige hervormingen door te voeren.

3.2.3 Het EESC is het met de Commissie eens dat de vooruitzichten voor de toename van de werkgelegenheid in cruciale mate afhangen van het vermogen van de EU om economische groei te genereren via een passend macro-economisch, industrie- en innovatiebeleid en om dit beleid aan te vullen met een werkgelegenheidsbeleid dat gericht is op een banenrijk herstel. Het is bezorgd dat veel van de positieve voorstellen uit het werkgelegenheidspakket (goedgekeurd in april 2012) onhaalbaar zullen blijken als onverkort aan het bezuinigingsbeleid van de EU wordt vastgehouden.

<sup>(1)</sup> Raadsbesluit 2010/707/EU

<sup>(2)</sup> Zie met name de EESC-adviezen van 27 mei 2010 over de „Werkgelegenheidsrichtsnoeren” (PB C 21, 21.1.2011, blz. 66), 22 februari 2012 over de „Werkgelegenheidsrichtsnoeren” (PB C 143, 22.5.2012, blz. 94), 22 februari 2010 over „De maatschappelijke gevolgen van de nieuwe regelgeving voor economisch bestuur” (PB C 143, 22.5.2012, blz. 23), 25 April 2012 over de „Structuurfondsen – Algemene bepalingen” (PB C 191, 29.6.2012, blz. 30), 12 juli 2012 over het „Initiatief „Kansen voor jongeren”” (PB C 299, 4.10.2012, blz. 97), 15 november 2012 over „Naar een banenrijk herstel” (PB C 11, 15.1.2013, blz. 8-15)

<sup>(3)</sup> COM(2012) 750 final: Jaarlijkse groeianalyse 2013, bijlage: Gezamenlijk werkgelegenheidsverslag

3.2.4 Voorts vreest het EESC dat de voorgestelde maatregelen op zich onvoldoende zijn om de in de Europese werkgelegenheidsstrategie geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken. Daarom heeft het herhaaldelijk aangedrongen op een Europees economisch herstelplan met een omvang van ca. 2% van het bbp en een belangrijke arbeidsmarktcomponent. Met het werkgelegenheids- en groeipact dat in het kader van de Europese top van juni 2012 is overeengekomen, werden op dit gebied een aantal eerste belangrijke stappen gezet, waaraan nu concrete invulling moet worden gegeven om in heel Europa dringend de voorwaarden te scheppen die nodig zijn voor het realiseren van duurzame groei en werkgelegenheid. Het EESC heeft daarnaast aangedrongen op een Sociaal investeringspact om tot een duurzame uitweg uit de crisis te komen en te investeren in de toekomst. Verder zal het dit pact nauwlettend volgen; de Commissie zou het in februari a.s. gaan goedkeuren.

### 3.3 *Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners*

3.3.1 Het EESC heeft meermaals zijn steun gegeven aan een meerjarige cyclus van beleidscoördinatie binnen Europa 2020. Daarbij heeft het er steeds op gewezen dat het voor de beleidscoördinatie absoluut noodzakelijk is dat nationale parlementariërs en vertegenwoordigers van sociale partners en maatschappelijke organisaties op Europees en nationaal niveau in alle fasen (van ontwerp en uitvoering) een stem in het kapittel krijgen.

3.3.2 De richtsnoeren vormen een raamwerk waarbinnen de lidstaten, in de context van de globale strategie van de Europese Unie, het nationale beleid gestalte geven, toepassen en bewaken. Daarom moeten alle stakeholders, inclusief het EESC, voldoende tijd hebben om een uitvoerige discussie te voeren tussen de publicatie van het volgende voorstel en de goedkeuring ervan. Dit klemmt temeer omdat het werkgelegenheidsbeleid van de Unie steeds belangrijker wordt om de inspanningen van de lidstaten om de crisis te bestrijden te ondersteunen.

3.3.3 De Europese sociale partners moeten, overeenkomstig het tijdspad van het Europese semester, tijdens de voorbereiding van de jaarlijkse groeianalyse vroegtijdig worden geraadpleegd bij de vaststelling van „de voornaamste strategische prioriteiten op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid”. Dit geldt met name voor de in 2014 goed te keuren richtsnoeren.

## 4. **Bijzonder opmerkingen en concrete voorstellen**

4.1 **De algemene werkgelegenheidsstreefdoelen aanvullen met Europese streefcijfers voor specifieke groepen:** Om de doelstelling van de algeheel in de EU nagestreefde arbeidsparticipatie te verwezenlijken, dienen voortaan goed meetbare EU-streefdoelen te worden geformuleerd, ook ten aanzien van specifieke doelgroepen zoals langdurig werklozen, vrouwen, ouderen, gehandicapten, en vooral jongeren. Een vergaande aanpassing van de geformuleerde concrete doelstellingen op het vlak van werkgelegenheidsbeleid op het niveau van de lidstaten is tot op heden nog maar nauwelijks gerealiseerd. Daarbij is een

specifieke indicator nodig voor een wezenlijke vermindering van het percentage jongeren dat noch aan de arbeidsmarkt deelneemt, noch onderwijs of een opleiding volgt (de zogeheten NEET-groep).

4.2 **De jeugdgarantie moet zo snel mogelijk ingaan.** Het Comité is zeer te spreken over het Commissievoorstel voor een garantiesysteem waarmee alle jongeren tot 25 jaar een kwalitatief goed aanbod ontvangen voor een baan, permanente opleiding en stages op het juiste moment. (4) Het EESC vindt het wel te laat als er pas na vier maanden wordt opgetreden. Het zou beter zijn om de jeugdgarantie zo vroeg mogelijk te laten ingaan, d.w.z. meteen bij inschrijving op het arbeidsbureau. Immers, een mislukte overgang is schadelijk voor de economie en laat voor de rest van het leven littekens na. In het kader van de nationale hervormingsplannen dienen op dit punt concrete maatregelen te worden geformuleerd. Hiertoe zal het in vele landen nodig zijn om de specifieke ondersteuning door de openbare hervormingsplannen te formuleren.

4.3 **Invoering van een Jongeren solidariteitsfonds voor landen met specifieke moeilijkheden indien ESF-fondsen ontoereikend zijn.** Het EESC onderstreept dat er tijdens de uitwerking van het financieel kader voor de jaren 2014-2020 in het bijzonder op moet worden gelet of in het Europees Sociaal Fonds wel gegarandeerd middelen worden bestemd voor jongeren. Het pleit, gegeven de ernst van de situatie, voor solidaire oplossingen, zoals een Jongeren solidariteitsfonds dat te vergelijken is met het globaliseringsfonds. Landen met de grootste uitvoeringsproblemen aangaande de jeugdgarantieregeling zouden tijdelijk kunnen worden gesteund. Als dit niet alleen met ESF-geld kan worden gefinancierd, moeten er extra Europese middelen (Jongeren solidariteitsfonds) worden ingezet. Er zijn miljarden euro's opgebracht voor de banken, en dus moeten ook hiervoor middelen gevonden kunnen worden.

4.4 **Bevordering van kwaliteitsnormen, eerste werkervaring en opleiding op de werkplek.** Het EESC staat achter de ontwikkeling van vaardigheden die relevant zijn voor de arbeidsmarkt, hetgeen moet gebeuren via actieve samenwerking met de arbeidswereld en onderwijsinstellingen. Het erkent het belang van een gedegen ondersteuning van een eerste werkervaring en bijscholing op de arbeidsplaats. Het beaamt daarom dat stages en vrijwilligersprogramma's belangrijke instrumenten zijn om jongeren in staat te stellen vaardigheden te verwerven en werkervaring op te doen. Het beklemtoont ook dat kwaliteitsnormen voor stages en bijscholing absoluut nodig zijn. Het is dan ook ingenomen met het voornemen van de Commissie om in 2012 een kwaliteitskader te presenteren ter ondersteuning van het aanbod en het volgen van stages van hoge kwaliteit.

4.5 **Het duale systeem van leerplaatsen onderzoeken om het bredere toepassing te doen vinden.** De kloof tussen arbeidsmarktbehoeften, onderwijs en de verwachtingen van jongeren moet worden gedicht. Dit kan o.m. gebeuren door prikkels en steun te verlenen ter ontwikkeling van hoogwaardige

(4) EESC-advies van 21 maart over het pakket „Werkgelegenheidspakket voor jongeren” (nog niet gepubliceerd in het Publicatieblad).

leercontractenregelingen. Het is dan ook ingenomen met de door de Commissie voorgestelde richtsnoeren ter zake. Er zal moeten worden bekeken in hoeverre het duale leersysteem waarin ondernemingspraktijk en schoolonderwijs samen de beroepsopleiding uitmaken, kan worden overgedragen op andere landen. Opgemerkt zij dat landen met zo'n duaal stelsel veel minder jongerenwerkloosheid kennen dan andere. In sommige crisisl landen is er daarnaast ook belangstelling voor de invoering van duale opleidingsstelsels (alternerend leren en werken). Het pleit voor meer pooling van ervaringen en voor ESF-steun voor leercontractenregelingen. Uitwisseling, startfinancieringsregelingen en de ontwikkeling van een kwaliteitskader voor alternerend leren dienen te worden bevorderd. Het EESC benadrukt dat het van grote betekenis is, de sociale partners nauwer te betrekken bij de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en bij de uitwerking en uitvoering van en het toezicht op stageregelingen.

**4.6 Onzeker werk bestrijden.** Het EESC heeft al herhaaldelijk aangegeven hoe het over flexicurity denkt. De ervaringen die zijn opgedaan bij de pogingen om de crisis het hoofd te bieden, hebben er gelukkig toe geleid dat er meer werk gaat worden gemaakt van flexicurity. Aan de verbetering van de interne flexibiliteit is in het kader van het flexicuritydebat tot nu toe onvoldoende aandacht besteed. Tijdelijke en deeltijdbanen kunnen op korte termijn overgangen mogelijk maken en kunnen hier en daar noodzakelijk zijn om het voor personen uit bijzonder kansarme groepen gemakkelijker te maken, tot de reguliere arbeidsmarkt toe te treden. De daaraan verbonden werkonzekerheid mag echter slechts van tijdelijke duur zijn en moet gepaard gaan met sociale bescherming. Het EESC raadt ook af om t.a.v. jongerenarbeid gebruik te maken van oplossingen die geen zekerheid bieden en uitzichtloos zijn. In plaats van in te zetten op onzekere banen moeten er maatregelen worden genomen om te verhinderen dat slecht betaalde tijdelijke banen met onvoldoende sociale zekerheid voor jongeren de norm worden.

**4.7 Meer erkenning voor de rol van bedrijven bij het scheppen van banen.** De bedrijven in Europa zijn van essentieel belang om de crisis op de arbeidsmarkt te bezweren. Met name in het midden- en kleinbedrijf (mkb) zijn in de afgelopen jaren heel wat arbeidsplaatsen geschapen. Het is dan ook absoluut noodzakelijk om kapitaal toegankelijker te maken voor het mkb en om de start-upkosten terug te dringen. Volgens de Europese Commissie zal dit een belangrijk effect hebben op de economie van de EU: het bbp zou met ca. 1,5% oftewel

ca. 150 miljard euro toenemen, zonder dat de bescherming van werknemers erop achteruitgaat. Ook ondernemingen uit de „sociale economie” en maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen tot meer werkgelegenheid, zoals al herhaaldelijk is betoogd door het EESC. Verder is er onlangs in een initiatiefadvies van de CCMI op gewezen dat coöperaties, met name werknemerscoöperaties, ook in crisistijden voor meer banenbehoud zorgen, omdat ze hun winsten beperken ten gunste van het behoud van arbeidsplaatsen <sup>(5)</sup>.

**4.8 Versterking van de rol van de nationale arbeidsmarktinstaties aangaande de nationale hervormingsprogramma's.** Hiertoe zal het in vele landen nodig zijn om de specifieke ondersteuning door de openbare diensten voor arbeidsvoorziening uit te breiden, met extra aandacht voor kansarme groepen. In alle EU-lidstaten moeten de toegangsvoorwaarden voor ondersteuningsmaatregelen ten behoeve van werkloze jongeren en langdurig werklozen die een baan dan wel een opleiding zoeken, worden doorgelicht en waar nodig worden verbeterd. Aanbevolen wordt dienovereenkomstig doelstellingen op te nemen in de desbetreffende nationale herstelplannen.

**4.9 Gemakkelijkere toegang tot EU-financiering voor landen met moeilijker arbeidsmarktvoorwaarden.** Ondanks het feit dat de overheidsbegrotingen onder druk staan, moeten de nationale en Europese middelen voor actieve arbeidsmarktmaatregelen, de opleiding en werkgelegenheid van jongeren en langdurig werklozen worden aangehouden en waar nodig worden uitgebreid. Landen waar de arbeidsmarkt specifiek onder druk staat en die tegelijk aan zeer beperkende begrotingsvoorwaarden moeten voldoen, dienen eenvoudiger toegang te krijgen tot de middelen uit EU-fondsen. De administratieve procedures voor het verkrijgen van middelen moeten worden vereenvoudigd en tegelijkertijd pragmatischer en flexibeler worden vormgegeven. De verplichting tot nationale cofinanciering voor het verkrijgen van middelen uit het ESF of andere Europese fondsen zou tijdelijk buiten werking moeten worden gesteld.

**4.10 Bijkomende Europese financiering.** De ernstige economische crisis toont aan dat het thans door de Commissie voor de structuurfondsen voor de periode 2014-2020 voorgestelde bedrag wellicht niet volstaat om te zorgen voor economische en werkgelegenheids groei en meer economische, sociale en territoriale samenhang in de EU. Hiermee moet bij het opstellen van het MFK terdege rekening worden gehouden.

Brussel, 13 februari 2013

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

<sup>(5)</sup> EESC-advies van 25 april 2012 over „Coöperaties en herstructurering” (PB C 191 van 29.6.2012).