



WERKGELEGENHEIDSBELEID

Meer en betere banen creëren is een van de belangrijkste doelstellingen van de Europa 2020-strategie. De Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) draagt met behulp van een monitoringproces en geconnecteerde financieringsinstrumenten bij tot open coördinatie. De verantwoordelijkheid voor het werkgelegenheidsbeleid en het sociaal beleid ligt voornamelijk bij de regeringen van de lidstaten, maar op bepaalde gebieden is ook het EU-recht van toepassing.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 8 t/m 10, 145 t/m 150, 156 t/m 159 en 162 t/m 164 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Tot de belangrijke beginselen, doelstellingen en activiteiten die in het VWEU worden genoemd, behoren onder meer het bevorderen van een hoge arbeidsparticipatie dankzij de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie, met name om te zorgen voor een competente, geschoolde en flexibele beroepsbevolking en voor arbeidsmarkten die snel inspelen op economische veranderingen. Volgens de horizontale bepaling in artikel 9 van het VWEU moet bij de vaststelling en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie rekening worden gehouden met de doelstelling van een hoog niveau van werkgelegenheid.

RESULTATEN

A. Van de beginfasen (jaren '50 tot '90 van de twintigste eeuw) tot de Europa 2020-strategie

Al in de jaren vijftig van de vorige eeuw konden werknemers in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) "wederaanpassingssteun" ontvangen. Deze steun was oorspronkelijk bedoeld voor arbeiders in de kolen- en staalsector die hun baan dreigden te verliezen als gevolg van de industriële herstructurering. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) ([2.3.2](#)) werd opgericht begin jaren zestig en vormde het voornaamste wapen van de Gemeenschap om de werkloosheid te bestrijden.

In de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw werden er actieprogramma's voor de werkgelegenheid opgesteld. Deze richtten zich op specifieke



doelgroepen. Ook werden er verscheidene waarnemings- en documentatiesystemen uitgewerkt.

In de meeste EU-lidstaten heerste een hoge werkloosheid. Het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid uit 1993 gaf in deze context aanleiding tot een debat over de economische en werkgelegenheidsstrategie van de EU. De problematiek van de werkgelegenheid kwam zo voor het eerst bovenaan de Europese agenda te staan.

In mei 1999 trad het Verdrag van Amsterdam in werking. Dit verdrag bevatte een nieuw hoofdstuk over werkgelegenheid, dat de grondslag vormde voor de uitwerking van de Europese werkgelegenheidsstrategie en de oprichting van een permanent, in het Verdrag verankerd Comité voor de werkgelegenheid (EMCO). Het EMCO geeft advies om de coördinatie van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid van de lidstaten te bevorderen. Het werkgelegenheidsbeleid blijft echter in de eerste plaats de bevoegdheid van de lidstaten. De opname van een "Sociaal Protocol" in het Verdrag verhoogde de betrokkenheid van de sociale partners (2.3.7. Sociale dialoog).

Tijdens de buitengewone Europese Raad van Luxemburg in november 1997 werd de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) gelanceerd, samen met de open coördinatiemethode. Deze methode wordt ook wel het proces van Luxemburg genoemd: het is een jaarlijkse cyclus van coördinatie en controle van het nationale werkgelegenheidsbeleid, die gebaseerd is op het engagement van de lidstaten om gemeenschappelijke doelen en streefcijfers vast te leggen.

Volgens de EWS was een hoog niveau van werkgelegenheid even belangrijk als de macro-economische doelstellingen van groei en stabiliteit.

In 2000 werd de Europese Raad van Lissabon het eens over een nieuwe strategische doelstelling, namelijk om van de EU "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld" te maken. Een arbeidsparticipatiegraad van 100 % werd uitgeroepen tot de overkoepelende doelstelling van het sociale beleid en het werkgelegenheidsbeleid, en er werden concrete doelen vastgelegd die tegen 2010 moesten worden gehaald. Dit alles staat bekend als de Lissabonstrategie.

De EWS werd in 2002 herzien en in 2005 opnieuw gelanceerd, met de klemtoon op banen en groei. Om de diverse acties te vereenvoudigen en efficiënter te maken, werd een meerjarenkader ingevoerd (de eerste cyclus liep van 2005 tot 2008) en werden de richtsnoeren voor werkgelegenheid opgenomen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB).

Na de financiële crisis werd in 2010 de Europa 2020-strategie aangenomen. Ook werd er een mechanisme ingevoerd voor de coördinatie van het financieel en economisch beleid: het Europees semester.

In de Europa 2020-strategie, een tienjarenstrategie voor banen en slimme, duurzame en inclusieve groei, werden voor het eerst een aantal kerndoelen vastgelegd. Het gaat bijvoorbeeld om:

- de arbeidsmarkt: de arbeidsparticipatie van mensen tussen 20 en 64 jaar tegen 2020 verhogen tot 75 %;



- sociale insluiting en bestrijding van armoede: ten minste 20 miljoen mensen bevrijden van het risico op armoede en uitsluiting;
- verbetering van de kwaliteit en de prestaties van onderwijs- en opleidingsstelsels: het percentage vroege schoolverlaters terugdringen van 15 % naar 10 % en het aandeel van de bevolking in de leeftijdsgroep van 30 tot en met 34 jaar dat tertiair of gelijkwaardig onderwijs heeft voltooid, verhogen van 31 % naar ten minste 40 %.

De lidstaten moesten alle kerndoelen omzetten in nationale doelstellingen, rekening houdend met hun individuele uitgangspositie en situatie. Door de gevolgen van de financiële crisis van 2008 is het echter moeilijk geworden de doelstellingen voor werkgelegenheid en armoede te bereiken.

Bij de controle van het werkgelegenheidsbeleid wordt er onder meer naar de volgende documenten gekeken:

- de richtsnoeren voor de werkgelegenheid, opgesteld door de Commissie en goedgekeurd door de Raad;
- het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, bekendgemaakt door de Commissie en goedgekeurd door de Raad;
- de nationale hervormingsprogramma's (NHP's) van de lidstaten;
- landenverslagen en landspecifieke aanbevelingen, opgesteld door de Commissie en, in het geval van de aanbevelingen, goedgekeurd door de Raad.

De richtsnoeren voor de werkgelegenheid (artikel 148 van het VWEU) omvatten strategische doelstellingen voor het nationale werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten alsook beleidsprioriteiten op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs en sociale insluiting. Ze combineren beleidsprioriteiten met een aantal actuele belangrijke elementen. De vier richtsnoeren maken deel uit van de tien geïntegreerde richtsnoeren, die ook zes globale richtsnoeren voor het economisch beleid omvatten (artikel 121 van het VWEU).

De recentste richtsnoeren, uit 2018, zijn afgestemd op de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten (2.3.1. Sociaal en werkgelegenheidsbeleid: algemene beginselen). De Commissie en het Europees Parlement hebben samen besloten deze richtsnoeren te handhaven voor 2019. Aan bod komen de volgende vier gebieden:

- het verhogen van de vraag naar arbeid (creëren van banen, belasting op arbeid, vastleggen van lonen);
- het verbeteren van het arbeidsaanbod en van vaardigheden (met onder meer aandacht voor werkloosheid onder jongeren en langdurige werkloosheid);
- het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkten (met bijzondere aandacht voor de segmentatie van de arbeidsmarkt);
- het waarborgen van billijkheid, bestrijden van armoede en bevorderen van gelijke kansen voor iedereen.



B. Bindende rechtshandelingen – EU-wetgeving

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat een aantal bepalingen met betrekking tot werkgelegenheid en sociale kwesties. Op basis hiervan zijn richtlijnen, verordeningen en besluiten aangenomen die tot doel hebben in alle EU-lidstaten minimumnormen te garanderen op de volgende gebieden:

- gezondheid en veiligheid op het werk: algemene en specifieke rechten en verplichtingen, arbeidsmiddelen en specifieke risico's zoals gevaarlijke en kankerverwekkende stoffen ([2.3.5](#). Gezondheid en veiligheid op het werk)
- gelijke kansen voor vrouwen en mannen: gelijke behandeling op het werk, zwangerschap, moederschaps- en ouderschapsverlof ([2.3.9](#). De bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en discriminatie)
- bescherming tegen discriminatie op grond van geslacht, ras, godsdienst, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid ([2.3.9](#). De bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en discriminatie)
- arbeidsvoorwaarden: deeltijdwerk, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, werkuren, tewerkstelling van jongeren, informatieverstrekking aan en raadpleging van werknemers ([2.3.6](#). Recht van werknemers op informatie, raadpleging en participatie; [2.3.7](#). Sociale dialoog)
- ondersteunende diensten: Besluit nr. 573/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende nauwere samenwerking tussen openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's)

Andere EU-wetgeving ondersteunt de fundamentele vrijheden die aan de basis liggen van het verkeer van personen, diensten en kapitaal binnen de EU (de eengemaakte markt):

- het vrije verkeer van werknemers: gelijke behandeling, toegang tot sociale uitkeringen ([2.1.5](#). Vrij verkeer van werknemers)
- detachering van werknemers: duur, bezoldiging, betrokken sectoren ([2.1.13](#). Detachering van werknemers)

C. Coördinatie aan de hand van aanbevelingen en andere beleidsinitiatieven:

Naast de hierboven vermelde "echte" wetgeving zijn er ook niet-wetgevende maatregelen die de coördinatie tussen de EU-landen vergroten, zoals de aanbevelingen van de Raad (niet-bindende rechtshandelingen) en andere beleidsinitiatieven van de Commissie. Als deze maatregelen op EU-niveau goed worden voorbereid, ondersteund en gemonitord, kunnen zij veel impact hebben. Belangrijke EU-beleidsinitiatieven zijn onder meer:

- de aanbeveling van de Raad tot vaststelling van een Europese jongerengarantie (april 2013). Deze garantie moet ervoor zorgen dat al wie jonger is dan 25 jaar en werkloos is geworden of het officiële onderwijs heeft verlaten, binnen vier maanden een deugdelijk aanbod krijgt voor een baan, voortgezette scholing, een plaats in het leerlingstelsel of een stage;
- de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen (gelanceerd in juli 2013);



- de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages (maart 2014);
- de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (februari 2016);
- het Europees Solidariteitskorps voor jongeren (2016), dat in de eerste plaats gericht is op hulpverlening in geval van natuurrampen en het oplossen van sociale problemen binnen gemeenschappen;
- de vaardighedenagenda voor Europa (juni 2016). Dit beleidspakket bestaat uit 10 kernacties om de burgers vaardigheden aan te leren die noodzakelijk zijn op de arbeidsmarkt. Twee voorbeelden van dergelijke acties zijn de aanbeveling van de Raad van 19 december 2016 over bijscholingstrajecten en nieuwe mogelijkheden voor volwassenen en de aanbeveling van de Raad van 15 maart 2018 over een Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen.

In november 2017 schaarden alle drie de EU-instellingen zich met een gezamenlijke verklaring achter de Europese sociale pijler, met als doel de arbeidsomstandigheden en onder meer de sociale bescherming en eerlijke mobiliteit te verbeteren ([2.3.1. Sociaal en werkgelegenheidsbeleid: algemene beginselen](#)).

D. Ondersteunende financieringsinstrumenten van de EU

Met verscheidene financieringsprogramma's steunt de EU de uitwerking van programma's en maatregelen en de opbouw van capaciteiten in de lidstaten.

- Het Europees Sociaal Fonds (ESF) bijvoorbeeld ondersteunt een brede waaier aan initiatieven in de lidstaten. Daarnaast besloot de Europese Raad in februari 2013 om een jongerenwerkgelegenheidsinitiatief in het leven te roepen. Dit initiatief is gericht op jongeren tussen de 15 en 24 jaar die geen werk hebben en ook geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's) en die in regio's leven waar de werkloosheid bijzonder hoog is ([2.3.2. Het Europees Sociaal Fonds](#)).
- Voorts is er het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) 2014-2020, dat is aangenomen door het Parlement en de Raad en drie pijlers omvat: Progress (programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit), Eures (Europees netwerk van werkgelegenheidsdiensten), en Microfinanciering en sociaal ondernemerschap.
- Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) tot slot verleent steun aan mensen die werkloos zijn geworden als gevolg van structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen.

In mei 2018 heeft de Commissie voorstellen gedaan voor een herziening van de financieringsinstrumenten. Over deze voorstellen wordt momenteel onderhandeld ([2.3.2. Het Europees Sociaal Fonds](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De rol van het Parlement op dit gebied is geleidelijk gegroeid. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam moet het Parlement geraadpleegd worden over de werkgelegenheidsrichtsnoeren voordat de Raad deze goedkeurt. De open coördinatiemethode heeft bovendien de rol van de parlementen vergroot: niet alleen de



rol van het Europees Parlement maar ook die van de nationale parlementen. Zij moeten betrokken worden bij het opstellen en uitvoeren van de nationale doelstellingen.

Het Parlement heeft de Europa 2020-strategie zijn nadrukkelijke **steun verleend**. Verscheidene initiatieven ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid komen voort uit voorstellen van het Parlement voor concrete, praktische maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de EU-jongerengarantie en de minimumnormen voor stages. Sinds 2010 is het Europees Parlement een overtuigd voorstander van de jongerengarantieregeling. Het Parlement houdt ook toezicht op de uitvoering van de regeling. In zijn resolutie van 17 juli 2014 riep het Parlement op tot de invoering van een wettelijk EU-kader met minimumnormen voor de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie voor wat jongeren tussen 25 en 30 jaar betreft. Deze normen hebben onder meer betrekking op de kwaliteit van stages. Voorts schaarde het Parlement zich in zijn resolutie van 29 oktober 2015 achter de aanpak die wordt voorgesteld in de aanbeveling over langdurige werkloosheid. Daarnaast hebben de intensieve werkzaamheden van het Parlement op het vlak van de ontwikkeling van vaardigheden invloed gehad op de agenda voor nieuwe vaardigheden voor Europa, die de Commissie in juni 2016 heeft bekendgemaakt.

In zijn **resolutie van 13 maart 2019 over het Europees semester** benadrukt het Parlement dat de sociale doelstellingen en verplichtingen van de EU net zo belangrijk zijn als haar economische doelstellingen. Het eist een versterking van de sociale rechten via de tenuitvoerlegging van de Europese pijler van sociale rechten, met als doel armoede en de toenemende ongelijkheid tegen te gaan en sociale investeringen te vergroten. Bovendien vraagt het de Commissie en de lidstaten met klem om het probleem van armoede onder werkenden aan te pakken. Tot slot benadrukt het dat nieuwe vormen van werk beter moeten worden gereguleerd, en dat adequate pensioenen en ouderdomspensioenen toegankelijk moeten zijn voor iedereen.

Susanne Kraatz
05/2019

