

Vergaderjaar 1998–1999

21 501-18

Sociale Raad

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 november 1998

Hierbij doe ik u ten behoeve van het Algemeen Overleg op 19 november a.s. toekomen het kabinetsstandpunt inzake **de Europese werkgelegenheidsstrategie**. Dit kabinetsstandpunt is heden in de Ministerraad vastgesteld. Dit standpunt verwoordt de Nederlandse inzet tijdens de Sociale Raad van 20 november a.s. en vervolgens voor de Europese Top van Wenen over de Europese werkgelegenheidsstrategie op 11 en 12 december a.s.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

DE EUROPESE WERKGELEGENHEIDSTRATEGIE; OP WEG NAAR WENEN

I. Inleiding

Consolidatie van de procedure uit het Verdrag

Met het Verdrag van Amsterdam en de buitengewone Europese Raad over Werkgelegenheid heeft het thema werkgelegenheid een prominente plaats op de Europese agenda gekregen en zijn concrete stappen gezet naar coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. In deze procedure is een belangrijke rol weggelegd voor richtsnoeren die door de Raad worden vastgesteld, alsmede voor het gezamenlijk rapport van Raad en Commissie waarin wordt gekeken naar de wijze waarop landen deze richtsnoeren in hun nationale beleid vormgeven. In de aanloop naar de Europese Raad van Wenen, waar werkgelegenheid een belangrijk agendapunt zal vormen, worden beide elementen uit de coördinatie-procedure in de Sociale Raad en de Ecofin besproken. Deze notitie vormt de basis voor het Nederlandse optreden in de Raad.

II. 1998 Joint Employment Report

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Nederland heeft waardering voor de wijze waarop de Commissie de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de Europese Unie beschrijft en analyseert. In het rapport worden de arbeidsmarktprestaties van de individuele lidstaten op verschillende terreinen met elkaar vergeleken. Dit gebeurt aan de hand van een aantal concrete indicatoren. Nederland verwelkomt het gebruik van deze kwantitatieve indicatoren, alsook de grafische weergave daarvan in de vorm van diamanten. Deze geven, onder andere door een vergelijking van de Europese situatie met die in de VS en Japan, een duidelijk profiel van de sterkten en zwaktes van lidstaten op het terrein van werkgelegenheid en werkloosheid en in het bereik van verschillende doelgroepen van arbeidsmarktbeleid. Het belang om te komen tot betere EU-statistieken wordt erkend.

Implementatie Nationale Actieplannen

Nederland kan instemmen met de grote lijnen van analyse en de conclusies die door de Europese Commissie zijn opgesteld inzake de Nationale Actieplannen en de implementatie daarvan. Het is verheugend te constateren dat ten aanzien van elk van de vier pijlers door de lidstaten stappen zijn genomen of aangekondigd die in lijn zijn met de richtsnoeren.

De Commissie stelt voor om de procedure te stroomlijnen door lidstaten jaarlijks één rapport in te laten dienen over het werkgelegenheidsbeleid en de implementatie van de richtsnoeren. Dit voorstel wordt van harte onderschreven.

Commentaar ten aanzien van een aantal detailpunten is reeds aan de Commissie medegedeeld. Op een viertal punten schiet het rapport naar de mening van de Nederlandse regering echter (nog) tekort.

– Rol van het Joint Report in de procedure cf. Verdrag en artikel 6b van de Resolutie over de Werkgelegenheidsrichtsnoeren

In het Verdrag van Amsterdam is aangegeven hoe de procedure rond het vaststellen van de werkgelegenheidsrichtsnoeren er uit ziet en welke rol het Joint Report daarin speelt. In artikel 128 staat o.a.:

4. Op basis van deze verslagen [NAP's] en na de adviezen van het Employment and Labour Market Committee verricht de Raad

jaarlijks een onderzoek naar de tenuitvoerlegging van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten;

5. Op basis van de resultaten van dat onderzoek brengen de Raad en de Commissie jaarlijks gezamenlijk verslag uit aan de Europese Raad over het werkgelegenheidssituatie in de Gemeenschap en over de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren inzake werkgelegenheid.

In de raadsresolutie van 15 december 1997 is deze procedure nog eens bevestigd.

Nederland hecht eraan dat deze procedure wordt uitgevoerd zoals de Raad en het Verdrag dat vragen; de mening van het ELC (en het EPC) over de NAP's moet een belangrijke basis, danwel een herkenbaar onderdeel vormen van het gezamenlijk rapport van Raad en Commissie. Thans blijkt dit echter op geen enkele wijze. Door een sterke, herkenbare rol van de Raad en zijn ambtelijk voorportalen, wordt voorkomen dat de Commissie de Europese werkgelegenheidsstrategie te sterk domineert. Werkgelegenheid blijft in de eerste plaats een aangelegenheid van de lidstaten en dus van de Raad.

- *Eén alomvattende indicator voor de werkgelegenheidssituatie*
De vergelijking van de «overall-performance» van lidstaten (figuur 1, p. 12) is een ongelukkige. Indien men zo'n «overall» vergelijking al functioneel acht, dan dient deze toch zeker op andere wijze tot stand te komen dan in het huidige concept Joint Report is gebeurd. Onvergelijkbare grootheden worden bij elkaar opgeteld, wat tot de merkwaardige conclusie kan leiden dat bijvoorbeeld landen met een laag werkloosheidspercentage op het punt van «werkloosheid» toch slechter scoren dan landen met een hoog werkloosheidspercentage.
- *Budgettaire consequenties van de Actieplannen*
Voorzichtigheid moet worden betracht bij het toekennen van oordelen over de budgettaire middelen die de landen voor de uitvoering van de in de NAP's geschetste plannen uittrekken. In de eerste plaats kan zonder meer gedetailleerde informatie niet eenduidig worden bepaald waaraan dit geld wordt besteed en of het intensivering betreft of herallocatie van bestaande middelen. Daarnaast moet worden gewaakt dat niet te snel de conclusie wordt getrokken «hoe meer geld, hoe beter».
- *Beoordeling van de implementatie van richtsnoeren 1 & 2*
Er bestaan, aldus het concept rapport, duidelijke kwalitatieve verschillen in de wijze waarop lidstaten de eerste twee richtsnoeren (een aanbod voor iedereen) ten uitvoer brengen (p. 16–17). Naast de groep die deze preventieve aanpak «in the precise terms and deadlines» van de richtsnoeren reeds heeft ingevoerd of van plan is in te voeren, zijn er ook landen die de richtsnoeren in een «flexible way» interpreteren. Nederland wordt tot deze tweede groep gerekend. Niet duidelijk is waarop het oordeel gebaseerd is dat Nederland deze richtsnoeren «flexibel» interpreteert. De wijze waarop het Kabinet voornemens is een zoveel mogelijk sluitende aanpak te realiseren, lijkt in overeenstemming met letter en geest van de richtsnoeren.

III. Werkgelegenheidsrichtsnoeren 1999

Algemene opmerkingen

Met het Verdrag van Amsterdam en de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid is een belangrijke aanzet gegeven voor een Europese

strategie op het gebied van werkgelegenheid. Net als bij de coördinatie van het economisch beleid is er in de Europese werkgelegenheidsstrategie een belangrijke rol weggelegd voor richtsnoeren. De effectiviteit van het instrument is, zoals ook de ervaring heeft geleerd, in veel gevallen aanzienlijk. Dit geeft aan dat ook een proces zonder wetgevende kracht overheden toch kan stimuleren en derhalve uitermate effectief kan zijn. Het is wenselijk niet jaarlijks de richtsnoeren ingrijpend aan te passen:

1. er is sprake van een meerjarig proces, waarvan de effectiviteit wordt vergroot door een consequente toepassing gedurende langere tijd;
2. het is zaak, teneinde de werkgelegenheidsstrategie geloofwaardig en effectief te laten zijn, de onderwerpen die in de richtsnoeren aan de orde komen beperkt te houden tot die zaken die een rechtstreeks verband met werkgelegenheid, werkloosheid en arbeidsparticipatie (zowel generiek als van specifieke doelgroepen) hebben.

Het is dan ook te verwelkomen dat de Commissie in haar voorstel voor de richtsnoeren voor 1999 niet al te veel wijzigingen ten opzichte van de huidige richtsnoeren heeft gemaakt. De tekst van het Commissievoorstel voor de richtsnoeren zal overigens niet meer tussentijds worden aangepast voor de Europese Raad van Wenen. Daarna zal de Cie een nieuw voorstel aan de Sociale Raad voorleggen.

Sociale partners

De sociale partners hebben een vitale rol op verschillende terreinen van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de richtsnoeren ligt voor een deel bij werkgevers en werknemers. Aan hun mening over de voorgestelde richtsnoeren wordt derhalve veel waarde gehecht. Sociale partners hebben te kennen gegeven over het algemeen tevreden te zijn met de voorstellen. Hieronder is, in de bespreking per richtsnoer, het eventuele commentaar van de sociale partners terzake opgenomen.

«Horizontale issues»

Een nieuw element van de richtsnoeren voor 1999 zijn de zgn. horizontale issues. Dit zijn aandachtspunten die niet in de richtsnoeren zelf zijn opgenomen en die als het ware horizontaal door meerdere richtsnoeren heenlopen; de Lidstaten zullen er in hun NAP's aandacht aan moeten besteden.

Er is een aantal redenen om terughoudend op deze ontwikkeling te reageren. Voorkomen moet worden dat op deze manier «via de achterdeur» toch nieuwe richtsnoeren worden toegevoegd. Hoewel één specifiek onderwerp – *mainstreaming* – van het gelijke-kansen beleid – inderdaad op meerdere richtsnoeren van toepassing lijkt en in die zin dus horizontaal is, vormen de andere issues in feite toch nieuwe richtsnoeren, of zijn het veeleer aanwijzingen hoe de Lidstaten hun nationale actieplan moeten opstellen, zoals de aanbeveling om waar mogelijk kwantitatieve doelstellingen op te nemen. Overigens heeft de Raad (Milieu) in zijn resolutie van 6 oktober '98 de lidstaten verzocht bij het opstellen van de nationale actieplannen ook, waar mogelijk, rekening te houden met de doelstelling van duurzame ontwikkeling.

Tot slot zou het thema «terugdringen van zwart-werk» volgens de sociale partners beter expliciet opgenomen kunnen worden in één van de richtsnoeren, bijv. onder pijler II, Ondernemerschap.

Richtsnoeren voor 1999 t.o.v. 1998

In vergelijking met de richtsnoeren voor 1998 zijn de richtsnoeren iets instrumenteler, meer specifiek en hebben ze een meer economische

inslag. Aan het specifiekere, meer instrumentele karakter kleven evenwel bezwaren. De inrichting en uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid is en blijft in eerste instantie een nationale aangelegenheid. De Europese strategie verschaft oriëntaties bij de vormgeving van het beleid, maar de specifieke invulling van de richtsnoeren is een zaak van de individuele landen. Met te instrumentele richtsnoeren komt het richtinggevende element van de richtsnoeren in gevaar. Voorkomen moet worden dat de richtsnoeren zodanig in omvang en/of gedetailleerd worden dat zij de effectiviteit van het nationale beleid te veel beperken.

Bij de tekst voorafgaand aan de individuele Richtsnoeren kunnen nog twee opmerkingen gemaakt worden. Op p.2 wordt onder het kopje «More emphasis on active measures» een mededeling van de Commissie aangekondigd die het belang van de Public Employment Service (PES) benadrukt in het streven een aanbod aan alle werklozen te kunnen doen. Hieraan zou moeten worden toegevoegd dat naast de PES ook private bemiddeling een rol te spelen heeft. Op p.5 wordt een Commissie onderzoek aangekondigd naar *best practices* op onder meer het gebied van «costs of hiring an additional employee». Het zou te preferen zijn als dit zou zijn «costs of hiring a first employee and of hiring additional employees».

Tot slot is niet altijd even duidelijk welke afwegingen de Commissie heeft gemaakt om bepaalde richtsnoeren te wijzigen, te schrappen of te vervangen. Zo is de aanbeveling de mogelijkheden te onderzoeken van een verlaagde BTW op arbeidsintensieve diensten verdwenen. Dit valt te betreuren, temeer daar er nu een nieuw richtsnoer is opgenomen dat het belang van de dienstensector onderstreept. Sociale partners hebben aangegeven eveneens ongelukkig te zijn met het verdwijnen van dit BTW-richtsnoer. Een verlaging van de BTW op bepaalde arbeidsintensieve diensten zou een stimulans voor delen van de dienstensector kunnen zijn.

De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid 1999

1. Member states will ensure that every unemployed young person is offered a new start before reaching six months of unemployment, in the form of training, retraining, work practice, a job or other employability measure.
 - Akkoord. Ongewijzigd ten opzichte van de de richtsnoeren voor 1998.
2. Unemployed adults are also offered a fresh start before reaching twelve months of unemployment by one of the aforementioned means or, more generally, by accompanying individual vocational guidance.
 - In principe akkoord, hoewel er wellicht meer aandacht op de stock van langdurig werklozen kan komen. Dit is overigens wel een vitaal discussiepunt. Sommige landen vinden het richtsnoer in de huidige vorm al ver genoeg gaan, anderzijds kan het bepaald onbillijk genoemd worden dat de groep die reeds langdurig werkloos is buiten de strekking van dit richtsnoer zou vallen.
Het is aan te bevelen om de zin die direct op dit richtsnoer volgt – These preventive and employability measures should be combined with measures to promote the re-employment of the long term unemployed – als afzonderlijk richtsnoer op te nemen.
3. Each Member State will endeavour to increase significantly the number of persons benefiting from active measures to improve their employability. In order to increase the number of unemployed who are offered training or any similar measure, it will in particular fix a target, in the light of its starting position, of gradually achieving the average of the three most successful Member States, and at least 20%.
 - Akkoord. Ongewijzigd.

4. *Each Member State will review and re-design its benefit and tax systems and provide real incentives for unemployed or inactive people to seek and take up work or training opportunities. In addition, existing measures which induce older workers to leave the labour force early need to be critically reassessed.*
 - Akkoord met het opnemen van de oproep het belasting- en uitkeringssysteem te bezien, maar niet akkoord met de oproep deze ook direct te hervormen.
Het is wenselijk dat het belasting- en uitkeringsstelsel geëvalueerd wordt op de effecten op de werkloosheid en inactiviteit. Hervormingen kunnen in bepaalde gevallen zeker nuttig zijn, maar van de wenselijkheid en noodzaak van hervormingen kan niet per definitie uitgegaan worden. De eerste zin van het richtsnoer zou derhalve beter als volgt geformuleerd kunnen worden: In order to provide real incentives for unemployed or inactive people to seek and take up work or training opportunities, Member States will review and, where appropriate, re-design its benefit and tax systems.
Ten aanzien van de maatregelen rond de uitstroom van oudere werknemers kan worden opgemerkt dat het hier vaak om maatregelen gaat die door sociale partners worden genomen. De richtlijn beoogt niet dat de lidstaten treden in de competenties van de sociale partners. Het richtsnoer zou hier dan ook niet alleen aan de lidstaten, maar ook aan de sociale partners geadresseerd zou moeten zijn, bijvoorbeeld door toevoeging aan de laatste zin van «(...) reassessed by Member States and social partners, according to their own competences.»
5. The social partners are urged, at their various levels of responsibility and action, to conclude as soon as possible agreements with a view to increasing the possibilities for training, work experience, traineeships or other measures likely to promote employability.
 - Akkoord. Ongewijzigd.
6. *In order to reinforce the development of a skilled and adaptable workforce, the Member States together with the social partners will endeavour to develop possibilities for lifelong learning, particularly in the fields of information and communication technologies, and set a target for increasing the numbers benefitting from such measures each year. Easy access for older workers will be particularly important.*
 - Aarzelingen bij het stellen van een target op het terrein van Leven Lang Leren. Enerzijds is het goed dat landen zich doelen stellen die meetbaar en kwantificeerbaar zijn. Bij Leven Lang Leren speelt echter de niet onbelangrijke methodologische vraag hoe dit gemeten zou kunnen worden, er is immers geen sprake van één bepaalde maatregel, maar van een veelvoud van verschillende regelingen.
7. Member States will improve the quality of their school systems, *inter alia*, by giving particular attention to young people with learning difficulties, in order to reduce substantially the number of young people who drop out of the school system early.
 - Niet akkoord met de toespitsing op kinderen met leermoeilijkheden. In het richtsnoer dat een terugdringing van het aantal school *drop-outs* bepleit, is de oproep opgenomen speciale aandacht te geven aan kinderen met leerproblemen. De toespitsing op leermoeilijkheden lijkt overbodig; oorzaken van schooluitval kunnen van land tot land verschillen, en zijn zeker niet allemaal terug te voeren op leermoeilijkheden. Als men specifieke aandacht aan leerlingen met leermoeilijkheden wil besteden, kan dat

eventueel als apart punt in dit richtsnoer worden vermeld, zonder het in verband te brengen met vroegtijdig schoolverlaten.

8. Member States will make sure they equip young people with greater ability to adapt to technological and economic changes and with skills relevant to the labour market, where appropriate by implementing or developing apprenticeship training.
 - Akkoord. Ongewijzigd.
9. *Each Member State will give special attention to the needs of the disabled, ethnic minorities and other disadvantaged groups and individuals, and develop appropriate forms of preventive and active policies to promote their integration into the labour market.*
 - Akkoord, met de aantekening dat de richtlijn ons inziens gericht is, en moet zijn, op specifieke groepen en individuen die de extra aandacht/hulp ook daadwerkelijk nodig hebben. Aan te bevelen is daarom de zin te wijzigen in: « ... ~~the~~ disabled, ethnic minorities and ~~other~~ disadvantaged groups (...)».
10. Member States will give particular attention to reducing significantly the overhead costs and the administrative burdens for businesses, and especially SMEs, in particular when *an enterprise is being set up and* when hiring additional workers.
 - Akkoord.
11. Member States will encourage the development of self-employment by examining, with the aim of removing these, any obstacles which may exist, especially within tax and social security regimes, to self-employment and the setting up a small businesses *as well as by promoting training for entrepreneurship and targeted support services for entrepreneurs.*
 - Akkoord.
12. Member States *will promote* measures to exploit fully the opportunities offered by job creation at local level, in the social economy and in new activities linked to needs not yet satisfied by the market, and examine, with the aim of reducing, any obstacles in the way of such measures.
 - Akkoord. (Nagenoeg) ongewijzigd; «investigate» is vervangen door het iets sterkere «promote».
13. *Member States will develop a policy framework to fully exploit the employment potential of the services sector, in particular by identifying and removing those obstacles which continue to hinder the growth of enterprises and the creation of more and better jobs, and by tapping the employment potential of the information society.*
 - Akkoord. Wel zou er voor gepleit kunnen worden hieraan toe te voegen het verzoek aan Lidstaten om de mogelijkheden uit te werken om te komen tot experimenten met een verlaagd BTW-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten. Een dergelijke aanbeveling stond, voorzichtig verwoord, reeds in de richtsnoeren voor 1998, maar is helaas geschrapt. De tekst daarvan luidde:
Each Member State will examine, without obligation, the advisability of reducing the rate of VAT on labour-intensive services not exposed to cross-border competition.
Bovendien lijkt dit richtsnoer het meest geschikt om de aanbeveling het zwart-werk terug te dringen onder te brengen, zoals ook de sociale partners voorstellen.

14. Each Member State will set a target, if necessary and taking account of its present level, for gradually reducing the overall tax burden and, where appropriate, a target for gradually reducing the fiscal pressure on labour and non-wage labour costs, in particular on relatively unskilled and low-paid labour, without jeopardizing the recovery of public finances or the financial equilibrium of social security schemes. It will examine, if appropriate, the desirability of introducing a tax on energy or on pollutant emissions or any other tax measure.
 - Akkoord. Ongewijzigd.
15. The social partners are invited to negotiate, at all appropriate levels, agreements to modernize the organization of work, including flexible working arrangements, with the aim of making undertakings productive and competitive and achieving the required balance between flexibility and security. Such agreements may, for example, cover the expression of working time as an annual figure, the reduction of working hours, the reduction of overtime, the development of part-time working, lifelong learning and career breaks.
 - Akkoord. Ongewijzigd.
16. Each Member State will examine the possibility of incorporating in its law more adaptable types of contract, taking into account the fact that forms of employment are increasingly diverse. Those working under contracts of this kind should at the same time enjoy adequate security and higher occupational status, compatible with the needs of business.
 - Akkoord. Ongewijzigd.
17. Member States will re-examine the obstacles, in particular tax obstacles, to investment in human resources and possibly provide for tax or other incentives for the development of in-house training; they will also *review the existing regulatory framework* to make sure they [bedoeld is *it*] will contribute to reducing barriers to employment and helping the labour market adapt to the structural change in the economy.
 - Akkoord.
18. Member States will attempt to reduce the gap in unemployment rates between women and men by actively supporting the increased employment of women and will act to reverse the under-representation of women in certain economic sectors and occupations and their over-representation in others.
 - Akkoord. Ongewijzigd.
19. *[Member States] will design and implement programmes to promote family-friendly policies, including affordable, accessible and high-quality care services for children and other dependents, as well as parental and other leave schemes.*
 - Akkoord, met dien verstande dat dit richtsnoer niet alleen aan de lidstaten, maar ook aan de sociale partners geadresseerd zou moeten zijn. Ook hier geldt dat grote betrokkenheid van sociale partners, waar passend in de verantwoordelijkheidsverdeling, behouden dient te blijven.
20. Member States will give specific attention to women, and men, considering a return to the paid workforce after an absence and, to that end, they will examine the means of gradually eliminating the obstacles in the way of such return.
 - Akkoord. Ongewijzigd.