

Kabinetsreactie op rapport van de European Employment Taskforce

1. Inleiding

Op 26 november heeft Voorzitter W. Kok van de European Employment Taskforce het rapport “Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe” gepresenteerd. Deze Taskforce is op verzoek van de Europese Raad van maart 2003 in het leven geroepen om een onafhankelijke beoordeling te geven van de uitdagingen voor het werkgelegenheidsbeleid en hervormingsmaatregelen te identificeren die een direct effect hebben op de implementatie van de Werkgelegenheidsstrategie door de lidstaten. Het rapport bevat een bijlage met beleidsaanbevelingen voor individuele lidstaten.

Deze kabinetsreactie dient als leidraad voor de Nederlandse inzet tijdens besprekingen in verschillende Raadsformaties en bij de Voorjaarsstop van de Europese Raad in maart 2004 op het gebied van arbeidsmarkt en werkgelegenheid. Paragraaf 2 schetst de hoofdlijnen van het rapport en de beleidsaanbevelingen die aan Nederland zijn gericht. De reactie van het kabinet op het rapport en de aanbevelingen aan Nederland wordt in paragraaf 3 behandeld.

2. Hoofdlijnen van het rapport

Algemeen

Het rapport begint met een analyse van de uitdagingen waarmee de Europese Unie wordt geconfronteerd. Als belangrijkste uitdagingen worden de globalisering en economische integratie alsook de vergrijzing van de bevolking genoemd. Het huidige ongunstige economische klimaat en de oplopende werkloosheid en stagnerende groei van de werkgelegenheid maken de uitdagingen nog groter. Gegeven deze uitdagingen is de Taskforce van mening dat de lidstaten nu structurele hervormingen door moeten voeren om de Lissabondoelstellingen voor 2010 te kunnen verwezenlijken. De huidige situatie maakt dat nu een intensivering van de uitvoering van structurele hervormingen noodzakelijk is.

Het rapport is opgebouwd rond vier inhoudelijke hoofdpunten, waarbij gebruik wordt gemaakt van goede voorbeelden uit individuele lidstaten om te laten zien welke maatregelen effectief zouden kunnen zijn. De eerste drie hebben betrekking op de belangrijkste terreinen waar de lidstaten beleid moeten voeren om de werkgelegenheidsgroei te bevorderen en de productiviteit te verhogen (vergroting van het aanpassingsvermogen, vergroten van het arbeidsaanbod, meer en effectiever investeren in menselijk kapitaal). Het vierde punt betreft de daadwerkelijke implementatie van hervormingen. Hieronder worden deze vier terreinen uitgewerkt. Naast de uitdagingen voor de EU in het algemeen, doet de Taskforce aanbevelingen aan de individuele lidstaten.

Inhoudelijke hoofdpunten

1. Vergroting van het aanpassingsvermogen

Een groter aanpassingsvermogen van de werknemers en ondernemingen is volgens de Taskforce nodig om beter te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. De Taskforce noemt in dit verband het bevorderen van bedrijvigheid onder andere door het verminderen van administratieve belemmeringen en obstakels in de sfeer van regelgeving. Ook beveelt de Taskforce aan te streven naar een lagere wig op de lonen van laaggeschoolden. Het rapport pleit voor een beheerste loonontwikkeling die de ontwikkeling van de productiviteit en de situatie op de arbeidsmarkt weerspiegelt. Verder moeten R&D en innovatie meer worden bevorderd, onder meer door betere regeling voor octrooien, fiscale prikkels en betere samenwerking tussen onderwijs- en onderzoeksinstituten, ondernemingen en overheden.

De arbeidsmarkten moeten flexibeler worden gemaakt. Daartoe moet de mate van flexibiliteit die geboden wordt in het standaard arbeidscontract ('vast contract') worden bezien. In het belang van werkgevers en werknemers moet een voldoende breed spectrum van contractvormen bestaan. Flexibiliteit en zekerheid moeten hierbij zorgvuldig in balans worden gebracht en misbruik van tijdelijke contractvormen voor 'stabiele' arbeidsrelaties voorkomen. Zekerheid betekent daarbij niet dat een baan "voor het leven" is, maar krijgt een meer dynamische invulling, waarbij het gaat om het vermogen van mensen om op de arbeidsmarkt te blijven en zich verder te ontwikkelen. Ten slotte beveelt de Taskforce de lidstaten aan om obstakels voor uitzendarbeid weg te nemen.

2. Vergroten van het arbeidsaanbod.

Er is in Europa nog steeds sprake van een groot onbenut arbeidspotentieel. Met het oog op de naderende vergrijzing is het zaak dat de lidstaten deze reserves beter gaan benutten. Het gaat er hierbij niet alleen om meer mensen te mobiliseren, maar ook om ze duurzaam in het arbeidsproces te integreren. Daartoe moet werken lonend(er) worden gemaakt en zwartwerk omgezet worden in reguliere arbeid. Ook beveelt de Taskforce aan het actieve arbeidsmarktbeleid te versterken en effectiever te maken. Speciale aandacht is er voor de participatie van vrouwen, met name door het verlagen van de marginale lastendruk op het tweede inkomen in een huishouden en het verruimen van de mogelijkheden voor toegankelijke en kwalitatief goede kinderopvang, en voor de participatie van ouderen. Dit laatste vergt een cultuurverandering. Vervroegde uittreding moet worden ontmoedigd onder meer door het wegnemen van bestaande prikkels. Ouderen moeten worden gestimuleerd om langer door te werken en eventueel geleidelijk uit te treden, eventueel ook na het 65^e levensjaar, door middel van wijzigingen in pensioenstelsels en het bevorderen van leven lang leren. Ten slotte stelt de Taskforce dat alleen bij betere integratie van immigranten op de arbeidsmarkt de lidstaten de vruchten kunnen plukken van immigratie. Het immigratievraagstuk vereist een meer gecoördineerde aanpak. Hoewel inzet van de bestaande arbeidsreserve prioriteit heeft, kan een zorgvuldig gestuurde immigratie een rol spelen om onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt op te vangen.

3. Meer en effectiever investeren in menselijk kapitaal.

Kennis- en diensteneconomieën vereisen andere en hogere scholingsprofielen dan meer traditionele industriële economieën. Dit vereist mogelijkheden voor iedereen tot het behalen van startkwalificaties die aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt, de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en leven lang leren. Verder stelt de Taskforce dat alle betrokken actoren (overheid, ondernemer en individu) hun verantwoordelijkheid moeten nemen en dat een verdeling van de kosten over deze actoren nodig is. De Taskforce beveelt aan de prikkels voor ondernemingen om te investeren in onderwijs worden te verbeteren, bijvoorbeeld via fiscale prikkels of sectorale scholingsfondsen. Ook individuen moeten worden gestimuleerd in hun eigen menselijk kapitaal te investeren.

De Taskforce benadrukt het belang van onderwijs en training gedurende het werkzame leven (leven lang leren). In dit verband stelt het rapport bijvoorbeeld dat training een centraal element in arbeidscontracten moet zijn en noemt het rapport het belang van de erkenning van verworven competenties. De Taskforce stelt eveneens voor om doelstellingen die op EU-niveau zijn overeengekomen te vertalen in nationale doelstellingen.

4. De implementatie van hervormingen moeten worden verbeterd door betere governance.

Nationale overheden worden opgeroepen om de samenleving te overtuigen van de noodzaak tot structurele hervorming. Aanbevolen wordt te streven naar partnerschappen met de sociale partners en andere belanghebbenden. De EU heeft een rol in het ondersteunen van de

hervormingen, bijvoorbeeld door het verspreiden van ‘good practices’. De Taskforce stelt dat de voor de aanbevolen hervormingen benodigde middelen gevonden moeten worden binnen de kaders van het Stabiliteits- en groeipact.

Voor het EU-niveau wordt aanbevolen beter gebruik te maken van de bestaande coördinatiemechanismen (zoals de Werkgelegenheidsstrategie) door een versterkte rol van landenspecifieke aanbevelingen. Aanbevolen wordt de EU-budgetten doelgerichter in te zetten ter bevordering van de Lissabondoelstellingen.

Landenspecifieke aanbevelingen gericht aan Nederland

In het rapport richt de Taskforce de volgende aanbevelingen aan Nederland:

- Het implementeren en nauwlettend volgen van de loonontwikkeling die is overeengekomen in het Najaarsakkoord;
- Het doorvoeren van de hervorming van de WAO teneinde zorg te dragen voor een nauwkeurige beoordeling van de arbeidscapaciteit van mensen en het doen van werkgeoriënteerde oplossingen voor diegenen die kunnen werken (zoals training, beschermde arbeid);
- Het versterken van preventieve en actieve maatregelen voor volwassenen: grotere effectiviteit van en toegang tot actieve maatregelen voor bijstandsgerechtigden en inactieven; het faciliteren van de integratie van minderheden en allochtonen;
- Het ontwikkelen van strategieën gericht op actief ouder worden en het zorgdragen voor prikkels om mensen langer aan het werk te houden en vroegtijdige uitreding te voorkomen;
- Het verder verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen door hen te stimuleren van deeltijd naar voltijdsbetrekkingen over te stappen en door andere oorzaken van het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen aan te pakken;
- Het zorgdragen voor effectieve actie door het onderwijssysteem om voortijdig schoolverlaten te verminderen, met name onder minderheden;
- Het bezien van de prikkels voor leven lang leren en een hogere deelname aan training met name door laaggeschoolde werknemers en inactieven.

3. Reactie van het kabinet

Algemene beoordeling van het rapport

- Het kabinet onderschrijft de urgentie van structurele hervormingen zoals die in het rapport van de Taskforce naar voren komt. Alleen door *nu* te handelen kunnen de Lissabon doelstellingen binnen bereik blijven. Een betere werking van de arbeidsmarkten is voor het groei- en concurrentievermogen van de EU van fundamenteel belang. Terecht wijst het rapport op de noodzaak dat ook in ongunstige conjuncturele tijden het langetermijnperspectief en de noodzaak tot structurele maatregelen op het terrein van werkgelegenheid niet uit het oog moeten worden verloren. Deze betreffen zowel de arbeidsmarkt (die werkgevers en werknemers flexibiliteit moet bieden om te reageren op veranderende arbeidsmarktomstandigheden) als de verzorgingsstaat (die activerend moet werken en mensen moet prikkelen om in zichzelf te investeren).
- Het kabinet deelt de analyse dat ingespeeld moet worden op trends als toenemende economische integratie en de vergrijzing. Dergelijke ontwikkelingen maken dat veel huidige verzorgingsstaatarrangementen niet toekomstbestendig zijn en aanpassing behoeven.

- Economische groei, dynamiek, werk en sociale samenhang staan centraal in het rapport. Het kabinet onderschrijft dat deze zaken elkaar versterken en ondersteunt de hoofdpunten voor beleid voor de EU-lidstaten die in het rapport worden genoemd:
 - Een groter aanpassingsvermogen van economieën en in het bijzonder van arbeidsmarkten is essentieel, juist bij sterke economische integratie om economische schokken op te vangen. Een beheerste loonkostenontwikkeling die rekening houdt met de arbeidsmarktsituatie is daarbij cruciaal voor het concurrentievermogen. Het versoepelen van te restrictieve wetgeving is nodig om de Europese arbeidsmarkten flexibeler te maken en belemmeringen voor bedrijven zoveel mogelijk weg te nemen. Het kabinet vindt het hierbij van belang dat niet alleen nationale regels worden gezien, maar ook Europese regelgeving. Arbeidsmarkt en verzorgingsstaatarrangementen zullen tegen het licht moeten worden gehouden om mogelijk een nieuw evenwicht te vinden tussen activering en bescherming.
 - De nadruk in het rapport op het vergroten van het arbeidsaanbod is zeer terecht. Alle lidstaten moeten ervoor zorgen dat uitkeringsgerechtigden voldoende prikkels hebben om betaald werk te aanvaarden. Dit vereist bestrijding van de armoedeval maar ook een effectieve vormgeving van het beleid om mensen te reïntegreren. De Taskforce onderstreept terecht de noodzaak om ouderen te activeren door prikkels tot vervroegde uittreding weg te nemen en ook vrouwen meer mogelijkheden te geven te participeren.
 - Het belang van kwalitatief voldoende menselijk kapitaal voor de economische groei en werkgelegenheid is een derde aandachtspunt dat het kabinet deelt met de Taskforce. Het implementeren van beleid in de EU gericht op leven lang leren en het stimuleren van mensen tot het verwerven van kwalificaties die aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt zijn hiervan essentiële onderdelen.
- Deze thema's sluiten ook aan bij het beleid dat het kabinet heeft ingezet. Het rapport onderstreept de urgentie van het doorvoeren van de voorgenomen hervormingen. Onder het kopje aanpassingsvermogen kan bijvoorbeeld het streven naar een beheerste loonkostenontwikkeling worden genoemd en de doelstelling om de administratieve lasten met een kwart te reduceren ten opzichte van eind 2002. Verder is het vergroten van het arbeidsaanbod een speerpunt van het kabinet. Dit uit zich onder andere in het versterken van de activerende werking van sociale zekerheidsregelingen (bijvoorbeeld WAO), de invoering van de Wet Werk en Bijstand en de voornemens betreffende vut en prepensioen in samenhang met levensloop. In het beleidsprogramma van het kabinet is verder een belangrijke plaats ingeruimd voor onderwijs, kennis en innovatie. Het kabinet streeft ook naar het vergroten van het innovatievermogen van de economie. De oprichting van Innovatieplatform en de extra middelen die het kabinet heeft uitgetrokken voor onderwijs, onderzoek en innovatie dragen hieraan bij. Verder streeft het kabinet bijvoorbeeld naar vereenvoudiging van regels voor onderwijsinstellingen en aanpak van het lerarentekort (bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor zij-instromers). Het beleid van het kabinet sluit dus aan bij de door de Taskforce gesignaleerde prioriteiten. Overigens doet het rapport ook aanbevelingen waar het kabinet kanttekeningen bij plaatst, bijvoorbeeld de aanbeveling om gerichte maatregelen te nemen voor het verlagen van de arbeidskosten voor laaggeschoolde werknemers. Het beleid van het kabinet is georiënteerd op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Zo heeft het kabinet besloten SPAK en VLW in vier jaar af te bouwen. Gemeenten hebben overigens binnen het reïntegratiebudget de mogelijkheid hebben het instrument van de loonkostensubsidie te hanteren.

- De nadruk op implementatie in het rapport wordt door het kabinet van harte ondersteund. Te vaak worden voornemens op papier gezet maar blijft de implementatie achter. Lidstaten moeten de hand in eigen boezem durven steken. Nederland zal zich blijven inspannen om het rapport van de Taskforce de aandacht te geven die het verdient en de nadruk op implementatie en governance als speerpunten te handhaven met het oog op het behalen van de Lissabon doelstellingen. Dat betekent dat de lidstaten nu werkelijk aan zet zijn om te laten zien dat de Lissabon doelstellingen niet alleen op papier bestaan maar dat participatie en cohesie kernwaarden zijn binnen de Unie en dat lidstaten alles op alles zullen zetten om deze te verwezenlijken. Voor het snel implementeren van hervormingen is draagvlak onder de betrokken actoren zoals sociale partners cruciaal. De eigen verantwoordelijkheden van de lidstaten dienen leidend te zijn, maar de EU als geheel dient aan de hand van meetbare en outputgerichte indicatoren de mogelijkheid te hebben de ontwikkelingen binnen lidstaten kritisch te volgen.
- In het kader van de implementatie suggereert het rapport de EU-budgetten doelgerichter in te zetten ter bevordering van de Lissabondoelstellingen. Nederland is van mening dat het uitgangspunt moet zijn dat een restrictief meerjarig plafond wordt vastgesteld voor het EU-budget. Nederland staat vervolgens positief tegenover de suggestie om de onder dit plafond beschikbare middelen, voorzover relevant (bijvoorbeeld ESF), aan te wenden ter bevordering van in EU-kader overeengekomen Lissabondoelstellingen. Het beschikbare geld moet dan zo effectief mogelijk worden ingezet, bijvoorbeeld ter ondersteuning van structurele hervormingen. Belangrijk daarbij is dat het doorvoeren van de structurele hervormingen in het kader van de Lissabondoelstellingen niet afhankelijk is van de inzet van Europese middelen.
- De Taskforce stelt voor om doelstellingen die op EU-niveau zijn overeengekomen te vertalen in nationale doelstellingen. Het kabinet maakt hierbij de kanttekening dat vanuit het oogpunt van subsidiariteit de nationale uitwerking van benchmarks uit de open coördinatie-methode moet aansluiten bij het nationale beleid en de nationale budgettaire kaders. Het is aan de lidstaten om de geschikte nationale doelstellingen te kiezen.

Landenspecifieke aanbevelingen gericht aan Nederland

Het kabinet deelt de analyse van de Taskforce over de beleidsterreinen waar verdere actie nodig is. Het ziet de landenspecifieke aanbevelingen als een ondersteuning van het beleid dat het kabinet heeft ingezet. Hieronder worden de relevante maatregelen en voornemens genoemd. Daarbij wordt de volgorde van de in paragraaf 2 genoemde aanbevelingen aangehouden.

- Loonontwikkeling uit Najaarsakkoord implementeren en nauwlettend volgen. Het streven naar loonmatiging is onderstreept in het Najaarsakkoord en onderschreven door overheid en sociale partners. Het kabinet hecht zeer aan een naleving van de afspraken over loonmatiging.
- Doorvoeren van de hervorming van de WAO. Zoals bekend zal het kabinet in 2004 een voorstel doen voor een nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling die per 1 januari 2006 moet worden ingevoerd. Belangrijk uitgangspunt daarbij is het benutten van de arbeidscapaciteit waarover mensen beschikken. Er wordt meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden om uitval te voorkomen en reïntegratie ter hand te nemen.
- Versterken van preventieve en actieve maatregelen voor volwassenen en het faciliteren van integratie. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand creëert het kabinet de randvoorwaarden voor een meer effectieve reïntegratie van bijstandsgerechtigden. In dit verband is ook de verdere verbetering van de werking van de reïntegratiemarkt van

belang. Het kabinet onderschrijft het belang van integratie van minderheden en allochtonen op de arbeidsmarkt en in de samenleving en zet zich hier ook voor in.

- Versterken van de prikkels om langer door te worden en vroegtijdige uittredingen ontmoedigen. De kabinetsvoornemens ten aanzien van vut en prepensioen, in samenhang met levensloopbeleid zijn gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen. De afschaffing van de vervolguitkering WW, de gefaseerde herinvoering van de sollicitatieplicht voor werklozen ouder dan 57½, de invoering van de Wet premievrijstelling bij in dienst nemen en in dienst houden van oudere werknemers en het Wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd dragen hier ook aan bij. In het Najaarsakkoord is overeengekomen dat het kabinet en de Stichting van de Arbeid nader zullen overleggen over het gehele stelsel van fiscale facilitering ten behoeve van VUT/prepensioen en levensloop met als inzet het bereiken van overeenstemming vóór april 2004 over het per 1 januari 2006 in te voeren stelsel.
- Verder verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De voornemens ten aanzien van levensloop zijn mede gericht op het verhogen van de participatie van vrouwen. Ook de per 1 januari 2005 in te voeren Wet basisvoorziening kinderopvang draagt hieraan bij. Betere mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren zullen de arbeidsparticipatie van vrouwen ten goede komen. Naast verlofregelingen biedt de Nederlandse wetgeving ruime mogelijkheden tot aanpassing van de arbeidsduur (vermindering of vermeerdering van de arbeidsduur), onder bescherming van de deeltijdwerker. Verder is het kabinet in overleg met de sociale partners en de Commissie Gelijke Behandeling actief bezig met het bestrijden van ongerechtvaardigde beloningsverschillen onder andere door het ontwikkelen van instrumenten om beloningsverschillen op te sporen (zie ook Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2003).
- Verminderen van voortijdig schoolverlaten. Het kabinet probeert het voortijdig schoolverlaten op verschillende fronten terug te dringen. Registratie is een eerste vereiste om voortijdig schoolverlaten te verminderen. Sinds de invoering van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie-wet (RMC-wet) in 2002 zijn bijna alle onderwijsinstellingen aangesloten bij een RMC-netwerk. Uiteindelijk zal een geïntegreerde leerplicht-/RMC-registratie moeten leiden tot sluitende registratie. In het kader van het Plan van Aanpak jeugdwerkloosheid streeft het kabinet er naar onderwijs aantrekkelijker maken, onder andere door het verbreden van de leerwerktrajecten en het versoepelen van tussentijds overstappen tussen vmbo en mbo.
- Bezien van de prikkels voor leven lang leren en een hogere deelname aan training. Binnen het leven lang leren beleid bestaat een complementaire verantwoordelijkheid voor individu, sociale partners, onderwijskoepels en de overheid. Om de samenhang tussen de beleidsinspanningen te bevorderen en de effectiviteit te vergroten wil het kabinet een platform leven lang leren oprichten. Het kabinet zet zich in voor laaggeschoolde werknemers en inactieven door middel van een aantal instrumenten. Ten eerste fiscale instrumenten die de werkgever een tegemoetkoming bieden in de kosten voor het opleiden van werknemers (WVA onderwijs) en (voormalig) werkloze werknemers tot startkwalificatieniveau (WVA startkwalificatie). Dit laatste instrument is per 1 januari 2004 opengesteld voor werknemers onder de 23 jaar. Het kabinet streeft verder in overleg met sociale partners, onderwijsinstellingen en CWI naar de verdere ontwikkeling en invoering van EVC (erkenning van verworven competenties). Om de competenties van jongeren in beeld te brengen wordt ten slotte ingezet op het ontwikkelen van een arbeidsmarktpaspoort.

Proces

De Commissie, diverse Raadsformaties en individuele lidstaten moeten de lessen uit het rapport van de Taskforce gebruiken om de implementatie van de Lissabonstrategie te bevorderen. In de conclusies van de Europese Raad van 12 december 2003 is benadrukt dat werkgelegenheid één van de centrale thema's van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in 2004 zal zijn. De Commissie en de Raad is daarom verzocht het verslag van de Taskforce te bestuderen in het kader van de voorbereiding van het gezamenlijke werkgelegenheidsverslag.

Gegeven de omstandigheden is het nodig nu te handelen en structurele hervormingen te intensiveren. Net als voor Nederland moet ook voor andere lidstaten het rapport een belangrijke steun in de rug zijn voor het doorvoeren van structurele hervormingen. Om de urgentie van het doorvoeren van structurele hervormingen op het terrein van arbeidsmarkt en werkgelegenheid te reflecteren is het volgens het kabinet van belang dat het rapport zelfstandig aan de orde komt tijdens de Voorjaarsvergadering van de ER. Ook in het Tripartiet overleg op Europees niveau voorafgaand aan de Voorjaarsvergadering dient het rapport te worden besproken aangezien ook op Europees niveau commitment van sociale partners en NGO's voor structurele hervormingen van belang is.