

Speciaal verslag

ESF-steun ter bestrijding van langdurige werkloosheid:

maatregelen moeten doelgerichter, beter op maat gesneden en beter gemonitord worden



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-29
Langdurige werkloosheid: een hardnekkig probleem op de arbeidsmarkt in sommige lidstaten	01-08
EU-initiatieven op het gebied van werkgelegenheidsbeleid	09-20
Werkgelegenheidsbeleid: een nationale bevoegdheid	09
De “Europa 2020-strategie” van de EU	10-12
Het proces van het Europees Semester	13-15
Een geïndividualiseerde aanpak is essentieel voor een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid	16-20
EU-financiering voor het actieve arbeidsmarktbeleid van de lidstaten	21-27
De impact van de COVID-19-pandemie op de werkgelegenheid	28-29
Reikwijdte en aanpak van de controle	30-34
Opmerkingen	35-75
Het ESF was niet altijd specifiek gericht op langdurig werklozen	35-51
ESF-steun bereikte de langdurig werklozen via verschillende soorten interventies	36-38
Veel ESF-maatregelen waren gericht op werkloosheid in het algemeen, maar niet specifiek op langdurig werklozen	39-44
Sommige door ons onderzochte ESF-maatregelen hielden een risico van “afroom”-effecten in	45-46
De door het ESF gefinancierde maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” weerspiegelden niet altijd de omvang van de langdurige werkloosheid in verschillende lidstaten	47-51
De koppeling tussen de ESF-steun voor “toegang tot werkgelegenheid” en een geïndividualiseerde aanpak kon niet altijd worden vastgesteld	52-61
Nieuwe regelingen voor de periode 2021-2027 in het kader van “ESF+”	59-61

Het ESF-monitoringsysteem is op zichzelf ontoereikend voor een volledige beoordeling van de resultaten van de maatregelen voor langdurig werklozen **62-75**

Tekortkomingen in het ESF-monitoringkader 2014-2020 beletten de Commissie een volledig beeld van de resultaten te krijgen **63-71**

Enkele evaluaties van ESF-steun voor langdurig werklozen **72-75**

Conclusies en aanbevelingen **76-79**

Bijlagen

Bijlage I – Aantal langdurig werklozen, aandeel langdurig werklozen en langdurige-werkloosheidscijfer in de EU, 2009-2020

Bijlage II – Overgangpercentages naar werk

Bijlage III – ESF-toewijzing aan investeringsprioriteit 8i en uitvoeringsgraad

Acroniemen en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdljn

Controleteam

Samenvatting

I Onder langdurig werklozen worden personen verstaan die ten minste gedurende 12 maanden werkloos zijn. Het ontbreken van een formele baan gedurende een zo lange periode kan ernstige gevolgen hebben voor de betrokkenen, zoals een hoger risico op armoede, sociale uitsluiting en zelfs gezondheidsproblemen. Langdurige werkloosheid heeft dus ook gevolgen voor ons sociale weefsel. Tegelijkertijd heeft langdurige werkloosheid vanuit economisch oogpunt een negatief effect op de groei en de overheidsfinanciën.

II In de EU is arbeidsmarktbeleid een nationale bevoegdheid: de lidstaten zijn (soms samen met hun regio's) verantwoordelijk voor het nemen en uitvoeren van passende maatregelen om (langdurige) werkloosheid terug te dringen. Tegelijkertijd werken de lidstaten samen met de EU aan de ontwikkeling van een gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie, met name ter bevordering van een geschoolde, geoefende en flexibele beroepsbevolking en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen. Binnen het strategisch kader bestaat de rol van de EU erin de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun acties te ondersteunen en zo nodig aan te vullen.

III Sinds 2011 evalueert de Commissie het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten via het Europees Semester. Op basis van de analyse van de Commissie heeft de Raad een aantal landspecifieke aanbevelingen aangenomen waarin de betrokken lidstaten wordt verzocht specifieke maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid te nemen die onder meer in een geïndividualiseerde aanpak voorzien. In 2016 werd deze aanpak bekrachtigd door de aanbeveling van de Raad over langdurige werkloosheid.

IV Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het belangrijkste financiële instrument van de EU ter ondersteuning van de actieve arbeidsmarktmaatregelen van de lidstaten. In de periode 2014-2020 waren vier van de 11 thematische doelstellingen van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen relevant voor het ESF. Drie daarvan hadden ten minste gedeeltelijk betrekking op het specifieke probleem van langdurige werkloosheid. Met name werd ongeveer 11,4 miljard EUR toegewezen aan de investeringsprioriteit "Toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven, met inbegrip van langdurig werklozen en personen die ver van de arbeidsmarkt af staan, mede door middel van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en steun voor arbeidsmobiliteit". Dit is de enige investeringsprioriteit die specifiek betrekking heeft op langdurig werklozen en andere groepen kansarme werkzoekenden en inactieven. Volgens de

Commissie is deze prioriteit goed voor ongeveer de helft van alle ESF-uitgaven voor maatregelen tegen langdurige werkloosheid.

V Bij onze controle hebben wij beoordeeld of de ESF-financiering voor de periode 2014-2020, in het kader van de investeringsprioriteit “toegang tot werkgelegenheid”, een doeltreffende bijdrage heeft geleverd aan de bestrijding van langdurige werkloosheid. We hebben met name geanalyseerd in hoeverre de ESF-uitgaven waren gericht op maatregelen om langdurig werkzoekenden te helpen een baan te vinden. Daarnaast hebben we onderzocht of de lidstaten een geïndividualiseerde aanpak hanteerden bij de uitvoering van maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” om de (her)intreding van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Tot slot zijn we nagegaan of de Commissie de nodige maatregelen had genomen om relevante en toereikende gegevens te verkrijgen om het effect van de ESF-financiering op langdurige werkloosheid te bepalen.

VI We hebben geconstateerd dat met de ESF-maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” in de periode 2014-2020 verschillende interventies zijn gefinancierd die een groot aantal langdurig werkzoekenden ten goede kwamen. Deze ESF-maatregelen waren vooral gericht op langdurig werklozen als subgroep van ofwel alle werklozen en/of “kansarme” groepen. Dit was in overeenstemming met de financieringsmogelijkheden voor deze investeringsprioriteit, die op langdurig werklozen doelt, maar alle werkzoekenden en inactieven omvat. Deze aanpak werd ook toegepast op andere relevante investeringsprioriteiten van het ESF. Op basis van de beschikbare gegevens voor de prioriteit “toegang tot werkgelegenheid” hebben wij ook opgemerkt dat het aandeel langdurig werklozen dat werd ondersteund via ESF-maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid”, niet noodzakelijkerwijs de omvang van het probleem in sommige lidstaten weerspiegelde.

VII Uit onze analyse bleek ook dat het concept van een geïndividualiseerde aanpak niet altijd werd gehanteerd bij de ESF-maatregelen die in de periode 2014-2020 zijn uitgevoerd. Het zou een gelegenheid zijn geweest om de doeltreffendheid van ESF-maatregelen voor langdurig werkzoekenden te verbeteren, aangezien deze wellicht niet altijd beantwoordden aan hun specifieke behoeften.

VIII Onze controle brengt ook een ander veelvoorkomend zwak punt in het monitoring- en evaluatiekader van het ESF aan het licht: het ontbreken van een specifieke uitgavencategorie voor verschillende doelgroepen (zoals langdurig werklozen) maakt het niet alleen moeilijk om vast te stellen hoeveel EU-steun aan dergelijke maatregelen is toegewezen, maar ook om de resultaten en de impact ervan op de doelgroep te evalueren.

IX Voor de programmeringsperiode 2021-2027 bevelen wij de Commissie aan om:

- o erop aan te dringen dat de lidstaten zich middels het ESF+ specifiek richten op langdurig werklozen en hun behoeften wanneer de langdurige werkloosheid op nationaal of regionaal niveau hoog is;
- o erop aan te dringen dat de lidstaten bij de uitvoering van maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” in het kader van het ESF+ een geïndividualiseerde aanpak hanteren voor alle langdurig werklozen; en
- o de doeltreffendheid van maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” voor langdurig werklozen te evalueren.

Inleiding

Langdurige werkloosheid: een hardnekkig probleem op de arbeidsmarkt in sommige lidstaten

01 In de EU wordt langdurige werkloosheid al vele jaren als een bijzonder probleem aangemerkt. Mensen die langere tijd werkloos blijven, ondervinden meer problemen bij het vinden van werk omdat zij hun motivatie, vertrouwen en vaardigheden verliezen¹. Bovendien zijn werkgevers mogelijk minder geneigd om iemand in dienst te nemen die lange tijd niet heeft gewerkt². Lange perioden van werkloosheid brengen een hoger risico op armoede, sociale uitsluiting en zelfs gezondheidsproblemen met zich mee³. Langdurige werkloosheid heeft dus ook gevolgen voor ons sociale weefsel. Tegelijkertijd heeft langdurige werkloosheid vanuit economisch oogpunt een negatief effect op de groei en de overheidsfinanciën⁴.

02 *Kader 1* bevat een definitie van de term “langdurige werkloosheid”. De definitie volgt de richtsnoeren van de Internationale Arbeidsorganisatie. Eurostat hanteert deze definitie bij het produceren van gegevens over langdurig werklozen (LDW’s) in de EU.

¹ Europese Commissie, “The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes”, eindverslag, 2019.

² Bertelsmann Stiftung, “Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies”, 2016.

³ Aanbeveling van de Raad van 15 februari 2016 betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (2016/C 67/01).

⁴ Europese Commissie, “The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes”, eindverslag, 2019.

Kader 1

Definitie van langdurige werkloosheid

Onder langdurige werkloosheid (LDW) wordt verstaan het aantal mensen dat niet werkt en ten minste 12 maanden actief op zoek is naar werk.

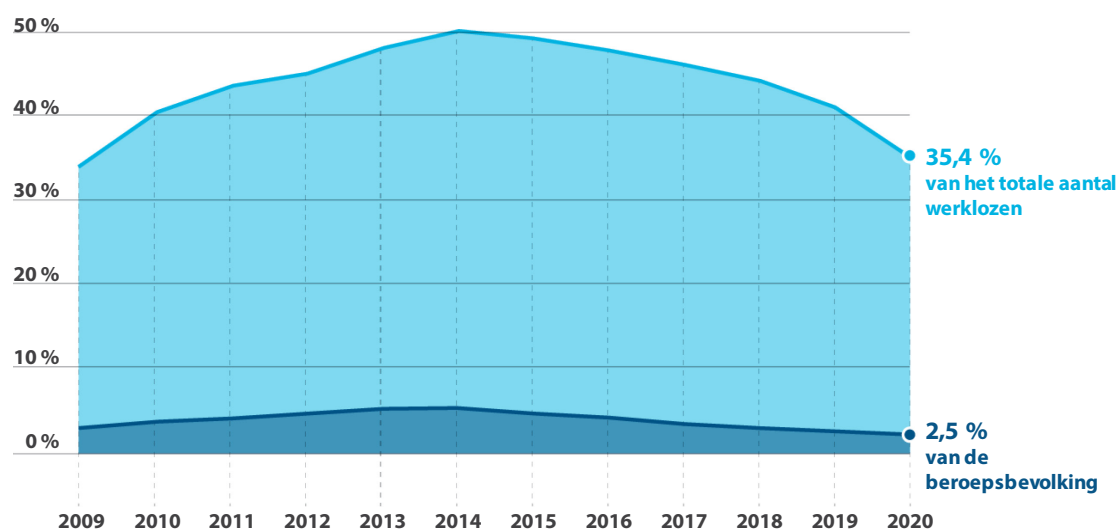
Een werkloze wordt gedefinieerd als iemand in de leeftijdscategorie van 15-74 jaar die tijdens de referentieweek geen werk had, op dat moment beschikbaar was voor werk en in de voorafgaande vier weken actief op zoek was naar werk of al een baan had gevonden waarin hij of zij binnen drie maanden kon beginnen. De duur van de periode van werkloosheid wordt gedefinieerd als de duur van het tijdvak waarin wordt gezocht naar een baan, of de tijd die is verstreken sinds de laatste baan werd vervuld (indien deze korter is dan de tijd die is besteed aan het zoeken naar een baan). Deze definitie is in overeenstemming met de richtsnoeren van de Internationale Arbeidsorganisatie⁵.

Eurostat produceert gegevens over langdurig werklozen in absolute cijfers, als percentage van de beroepsbevolking en als percentage van het totale aantal werklozen.

03 In de EU werd de langdurige werkloosheid verergerd door de financiële en economische crisis aan het eind van het eerste decennium van de 21e eeuw: in 2014 was ongeveer 11 % van alle personen die actief waren op de arbeidsmarkt werkloos, tegenover ongeveer 9 % in 2009. Tegelijkertijd had ongeveer 50 % van alle werklozen in 2014 al meer dan een jaar geen baan, tegenover ongeveer 34 % in 2009. Onlangs zijn die cijfers grotendeels teruggekeerd naar het niveau van vóór de crisis. Volgens de meest recente beschikbare jaarlijkse gegevens (2020) waren er 15 miljoen werkzoekenden in de EU-27, waarvan 35 % (5,3 miljoen mensen) langdurig werkloos was (zie [figuur 1](#), [figuur 2](#) en [bijlage I](#) voor de situatie in elke lidstaat). De economische gevolgen van de COVID-19-pandemie vergroten echter het risico dat deze neerwaartse trend in de komende jaren wordt omgekeerd.

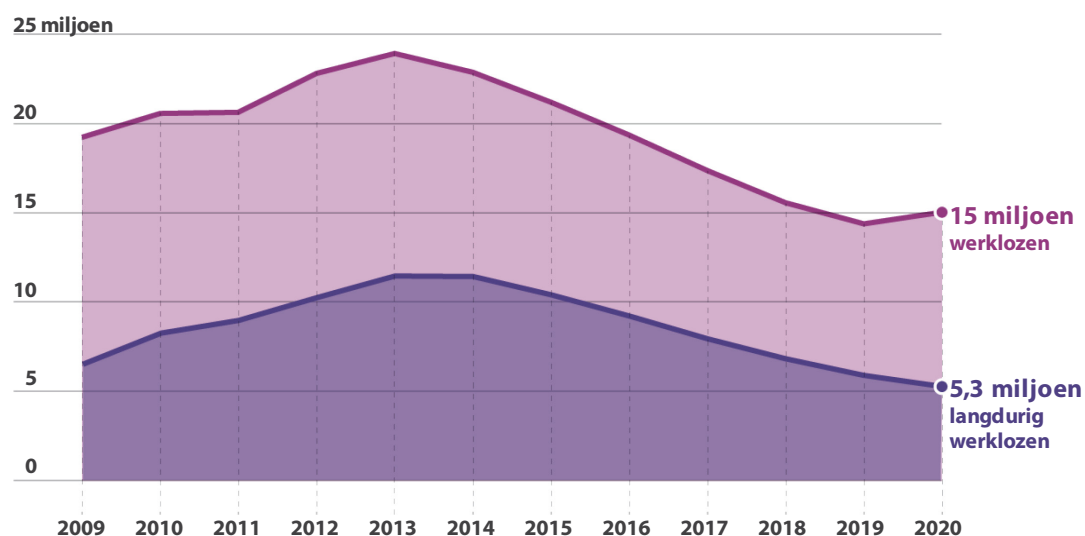
⁵ Verklarende woordenlijst van Eurostat.

Figuur 1 — Langdurig werklozen in de EU-27 als percentage van de beroepsbevolking en van het totale aantal werklozen (2009-2020)



Bron: ERK, op basis van Eurostat-gegevens (tabel met de aanduiding „une_ltu_a”, geëxtraheerd in juli 2021).

Figuur 2 — Aantal werklozen en langdurig werklozen in de EU-27 (2009-2020)



Bron: ERK, op basis van Eurostat-gegevens (tabel met de aanduiding „une_rt_a”, geëxtraheerd in juli 2021).

04 Hoewel het aantal langdurig werklozen als gevolg van het economische herstel na de financiële crisis gemiddeld op EU-niveau is gedaald, is de vooruitgang van de werkgelegenheidssituatie ongelijkmatig verlopen, met aanzienlijke verschillen in langdurige werkloosheid tussen de lidstaten. Uit de Eurostat-gegevens voor 2020, die beschikbaar waren ten tijde van de controle, blijkt dat het aantal langdurig werklozen

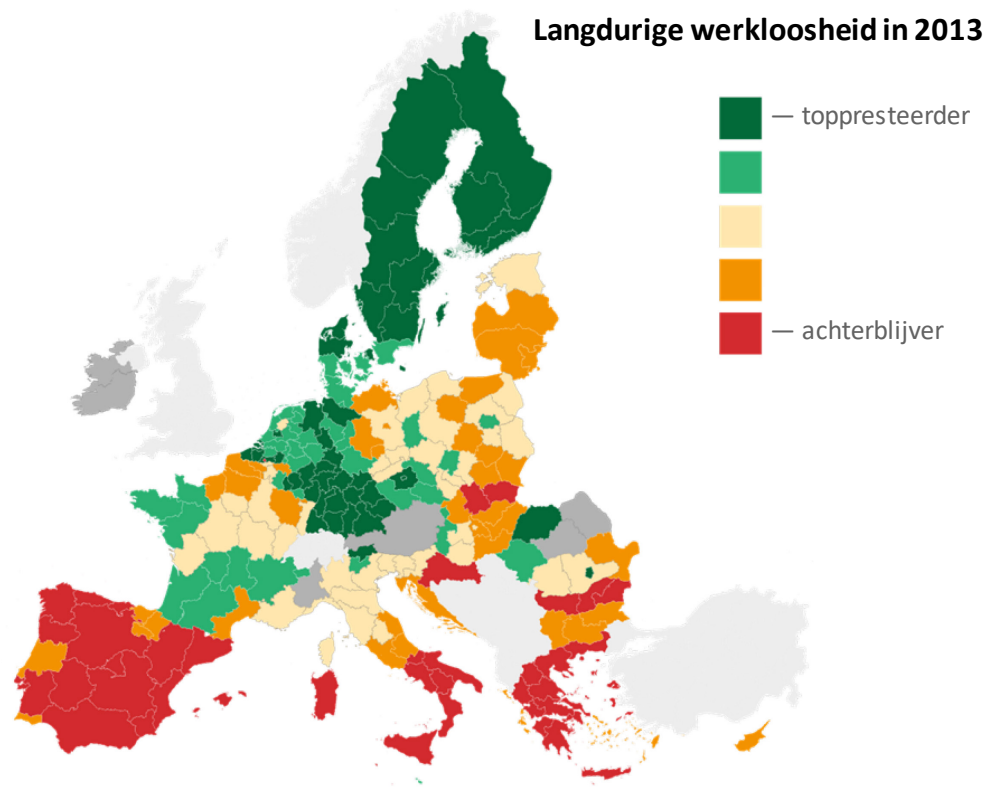
in zeven lidstaten⁶ hoger was dan het gemiddelde aantal langdurig werklozen in de EU-27, uitgedrukt als percentage van het totale aantal werklozen (35,4 %). In 2014 was dit het geval in 10 lidstaten⁷. Van deze zeven was het percentage voor Griekenland en Italië respectievelijk 66,5 % en 51,5 %. In drie andere lidstaten (België, Bulgarije en Slowakije) bedroeg het percentage langdurig werklozen als percentage van het totale aantal werklozen meer dan 40 % en in Slovenië en Frankrijk meer dan 35 % (zie [bijlage I](#)). Het langdurige-werkloosheidscijfer in deze lidstaten ligt gemiddeld 13,1 procentpunten boven het gemiddelde in de EU-27 als geheel (tegenover 9,2 procentpunten in 2014).

05 Op regionaal niveau zijn de verschillen in langdurige werkloosheid nog groter. Dit wordt duidelijk door het aantal langdurig werklozen uit te drukken als percentage van de actieve bevolking: in 2019 had ongeveer een derde van de EU-27-regio's (volgens de NUTS 2-classificatie van Eurostat) een percentage langdurig werklozen dat boven het EU-27-gemiddelde (2,8 %) lag. Het percentage langdurig werklozen varieerde van 0,3 % tot 18,4 % (zie [afbeelding 1](#) en [afbeelding 2](#)).

⁶ België, Bulgarije, Griekenland, Frankrijk, Italië, Slovenië en Slowakije.

⁷ Bulgarije, Ierland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Malta, Portugal, Slovenië en Slowakije.

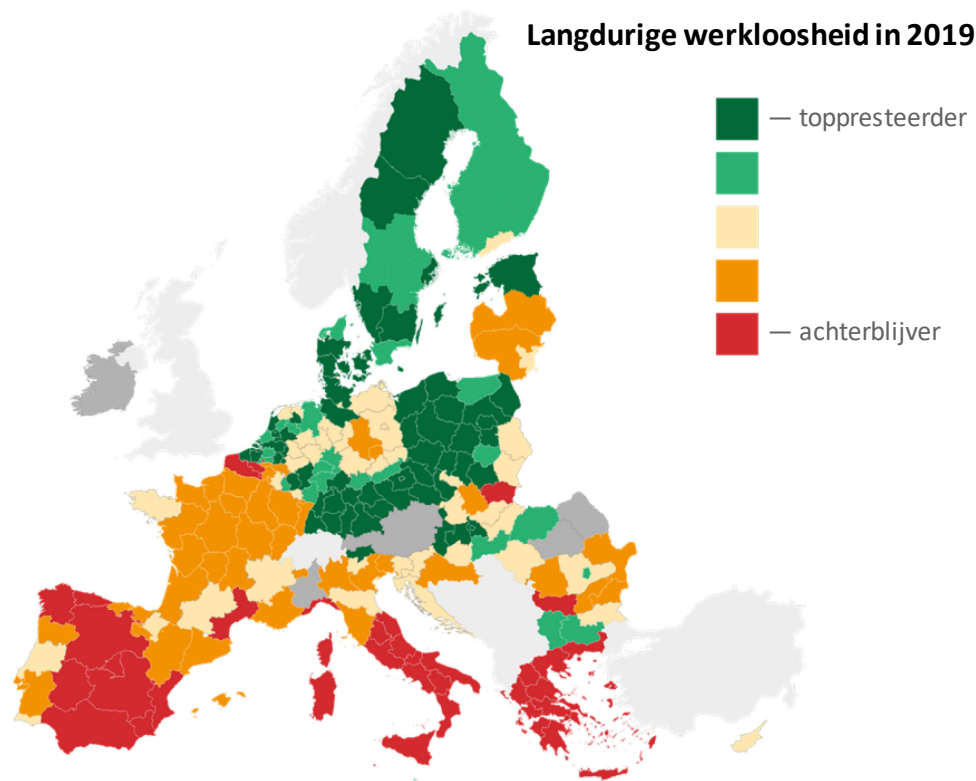
Afbeelding 1 — Langdurige werkloosheid ten opzichte van het EU-gemiddelde in 2013



Opmerking: De donkergrijze gebieden zijn regio's waarvoor Eurofound/Eurostat onvoldoende of geen betrouwbare regionale NUTS2-gegevens heeft verkregen. Dit geldt met name voor de regio's in twee lidstaten: Oostenrijk en Ierland. Wanneer de gegevens voor deze lidstaten als geheel zouden worden toegepast (zie [bijlage I](#)) zou Oostenrijk donkergroen en Ierland oranje gekleurd zijn.

Bron: Eurofound, op basis van gegevens van Eurostat.

Afbeelding 2 — Langdurige werkloosheid ten opzichte van het EU-gemiddelde in 2019



Opmerking: De donkergrijze gebieden zijn regio's waarvoor Eurofound/Eurostat onvoldoende of geen betrouwbare regionale NUTS2-gegevens heeft verkregen. Dit geldt met name voor de regio's in twee lidstaten: Oostenrijk en Ierland. Wanneer de gegevens voor deze lidstaten als geheel zouden worden toegepast (zie [bijlage I](#)) zou Oostenrijk lichtgroen en Ierland beige gekleurd zijn.

Bron: Eurofound, op basis van gegevens van Eurostat.

06 Naast het monitoren van gegevens over de langdurige werkloosheid houdt de Commissie toezicht op veranderingen in het percentage potentiële werknemers in de EU die “beschikbaar voor, maar niet op zoek naar werk” zijn, waartoe de categorie personen behoort die “denken dat er geen baan beschikbaar is” (zogenaamde “ontmoedigde werkzoekenden”)⁸. Aangezien deze potentiële werkenden niet actief op zoek zijn naar werk, worden zij niet als werkloos en/of langdurig werkloos, maar als niet-actief beschouwd.

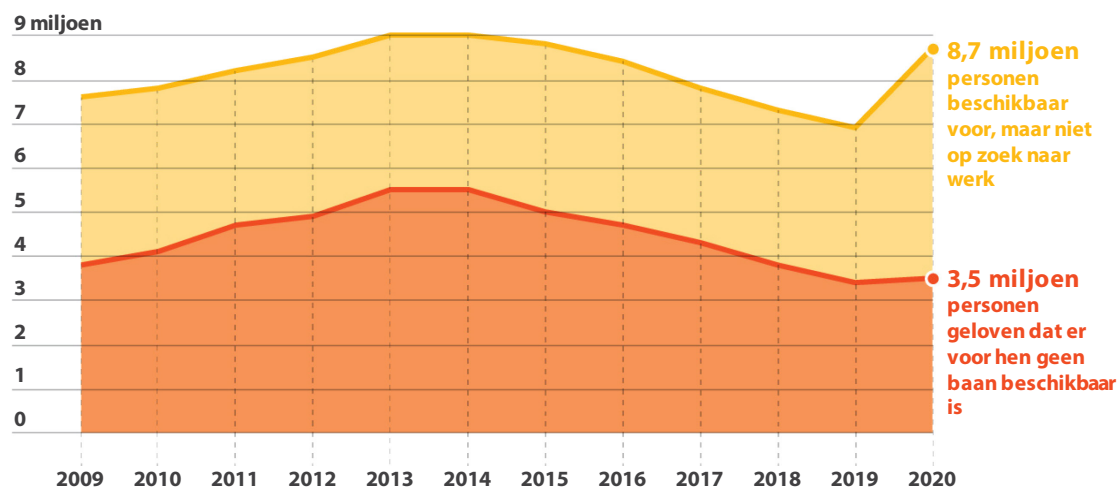
07 Volgens gegevens van Eurostat heeft de financiële crisis van 2008 ertoe geleid dat meer mensen de arbeidsmarkt hebben verlaten en inactief zijn geworden, met een piek in 2013-2014 van ongeveer negen miljoen mensen die “beschikbaar voor, maar niet op zoek naar werk” waren, onder wie meer dan vijf miljoen mensen in de subcategorie personen die “denken dat er geen baan beschikbaar is”. Vervolgens

⁸ Europese Commissie, “[Employment and Social Developments in Europe](#)”, september 2019.

daalde het aantal potentiële “ontmoedigde” werkzoekenden tot 2020, waarna het weer toenam tot 3,5 miljoen mensen, samen met de algemene categorie mensen die “beschikbaar voor, maar niet op zoek naar werk” zijn (zie [figuur 3](#)).

08 Uit deze gegevens blijkt echter niet hoeveel mensen die eerder tot de langdurig werklozen werden gerekend, ophielden te zoeken naar een baan, omdat zij “ontmoedigd” waren. In de statistieken worden zij niet tot de langdurig werklozen, maar tot de inactieven gerekend, met als gevolg een automatische daling van het aantal langdurig werklozen. Het risico bestaat dat dit ten onrechte de indruk van een positieve verandering in de werkgelegenheidssituatie in een bepaald geografisch gebied zou kunnen wekken.

Figuur 3 – EU-27 “ontmoedigd” (2009-2020)



Bron: ERK, op basis van Eurostat-gegevens (tabel met de aanduiding „lfsi_sup_a and lfsa_igar”, geëxtraheerd in juli 2021).

EU-initiatieven op het gebied van werkgelegenheidsbeleid

Werkgelegenheidsbeleid: een nationale bevoegdheid

09 In de EU is arbeidsmarktbeleid een nationale bevoegdheid: de lidstaten zijn (soms samen met hun regio's) verantwoordelijk voor het nemen en uitvoeren van passende maatregelen om de (langdurige) werkloosheid terug te dringen. Tegelijkertijd werken de lidstaten samen met de EU aan de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid, met name ter bevordering van geschoolde, opgeleide en flexibele arbeidskrachten en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen. In het kader van haar strategische en coördinatiekader moedigt de EU

niet alleen samenwerking tussen de lidstaten aan, zij ondersteunt ook hun acties en vult deze zo nodig aan⁹.

De “Europa 2020-strategie” van de EU

10 In 2010 heeft de Commissie de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei voorgesteld¹⁰, met als doel een betere coördinatie van het nationale en het EU-beleid. Een van de vijf kerndoelen van de strategie betreft de werkgelegenheid, met name het verhogen van de arbeidsparticipatie van de bevolking in de leeftijdscategorie van 20-64 jaar van 69 % tot ten minste 75 % in 2020. De Europese Raad heeft deze strategie in maart 2010 vastgesteld.

11 Als onderdeel van de Europa 2020-strategie heeft de Commissie het initiatief “Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen” goedgekeurd¹¹. Hierin worden 13 acties voorgesteld die erop gericht zijn de werking van de Europese arbeidsmarkt te helpen verbeteren door te zorgen voor meer flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, stimulansen om te investeren in opleiding, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en vergemakkelijking van het creëren van nieuwe banen.

12 Een ander wezenlijk onderdeel van de Europa 2020-strategie is de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS), die in 1992 voor het eerst werd ingevoerd. De EWS is de hoeksteen van het werkgelegenheidsbeleid van de EU en heeft ten doel in de hele EU voor meer en betere banen te zorgen. De strategie wordt uitgevoerd via het Europees Semester. De uitvoering van de EWS wordt ondersteund door het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) van de Raad, het belangrijkste raadgevend comité voor de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken in de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO) op het gebied van werkgelegenheid.

Het proces van het Europees Semester

13 De uitvoering van de EWS is een intrinsiek onderdeel van het proces van het Europees Semester, een jaarlijkse cyclus van macro-economische, budgettaire en

⁹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 149.

¹⁰ Europese Commissie, “Europa 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”, COM(2010) 2020 definitief.

¹¹ Europese Commissie, “Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid”, COM(2010) 682 definitief.

structurele beleidscoördinatie tussen de lidstaten. In het kader van het Europees Semester dienen de lidstaten hun nationale hervormingsprogramma's in, die vervolgens door de Commissie worden geanalyseerd op samenhang met de Europa 2020-strategie.

14 De Commissie en de Raad volgen de werkgelegenheids- en sociale situatie in de lidstaten meer in detail aan de hand van hun gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, dat wordt voorgesteld door de Commissie en, na overleg en aanpassingen, door de Raad wordt aangenomen. Deze beoordeling vindt haar weerslag ook in de landenverslagen van de Commissie, waarin het economisch beleid van de lidstaten wordt geanalyseerd, en in haar landspecifieke aanbevelingen. Het pakket voor het Europees Semester bevat sinds de invoering ervan in 2010 ook werkgelegenheidsrichtsnoeren, waarin de Commissie gemeenschappelijke prioriteiten en streefdoelen voor het werkgelegenheidsbeleid voorstelt, die door de nationale regeringen moeten worden goedgekeurd en door de Raad van de Europese Unie moeten worden vastgesteld.

15 De EU heeft het belang van het aanpakken van langdurige werkloosheid op beleidsniveau erkend en heeft in het kader van het Europees Semester verscheidene daarmee samenhangende landspecifieke aanbevelingen gedaan. Tussen 2011 en 2020 heeft de EU dergelijke aanbevelingen gedaan aan vijftien lidstaten, waaronder aanbevelingen aan elf lidstaten in de periode vóór de vaststelling van de operationele programma's (OP's) voor 2014-2020. Tijdens de uitvoeringsperiode van de OP's (2015-2020) ontvingen vier van deze lidstaten nog een aanbeveling, terwijl nog eens vier lidstaten na 2014 voor het eerst een aanbeveling ontvingen.

Een geïndividualiseerde aanpak is essentieel voor een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid

16 Actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) wordt door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gedefinieerd als alle sociale uitgaven (met uitzondering van die voor onderwijs) die erop zijn gericht de vooruitzichten van de begunstigden op het vinden van een betaalde baan te verbeteren of hun vermogen om inkomen te verwerven op andere wijze te vergroten¹². Volgens de Commissie omvat actief arbeidsmarktbeleid vier hoofdcategoryën: opleiding, hulp bij het zoeken naar werk, met inbegrip van begeleiding en advies, aanwervingsstimulansen voor

¹² Verklarende woordenlijst van de OESO.

werkgelegenheid in de particuliere sector en programma's voor directe werkgelegenheid in de publieke sector¹³.

17 Doeltreffende actieve arbeidsmarktmaatregelen zijn van groot belang om te beantwoorden aan de behoeften van (langdurig) werklozen en hen te helpen de arbeidsmarkt (opnieuw) te betreden. Volgens de Commissie zijn de verschillende soorten actieve arbeidsmarktmaatregelen niet voor alle werklozen even succesvol: zij zullen alleen doeltreffend zijn als zij gericht zijn op de juiste bevolkingsgroep en bestaan uit op maat gesneden maatregelen op basis van een geïndividualiseerde aanpak en wanneer de resultaten ervan worden gemonitord en geëvalueerd met het oog op de bijstelling van maatregelen in de toekomst¹⁴.

18 Bij een geïndividualiseerde aanpak wordt rekening gehouden met de specifieke problemen van de werklozen en wordt de dienstverlening afgestemd op hun individuele behoeften. Dit is met name belangrijk voor langdurig werklozen, die meer moeite hebben om (opnieuw) tot de arbeidsmarkt toe te treden. Eurostat schat dat de kans op een overgang naar werk in 2020 gemiddeld 11 % bedraagt voor langdurig werklozen en 25 % voor kortstondig werklozen. De grootste verschillen tussen langdurig werklozen en kortstondig werklozen werden waargenomen in België en Hongarije (meer dan 22 procentpunten), terwijl de kleinste verschillen zich voordeden in Denemarken, Kroatië en Zweden (minder dan 10 procentpunten)¹⁵ (zie *bijlage II*). Daarnaast is de gemiddelde overgang naar werk voor kortstondig werklozen in de periode 2013-2020 verbeterd (van 21 % naar 25 %), maar bleef deze voor langdurig werklozen stabiel op 11 %.

19 De EU heeft in verschillende beleidsdocumenten gewezen op het belang van een geïndividualiseerde aanpak:

- o de Europese pijler van sociale rechten, die onder meer voorziet in het recht van elke werkloze op een gepersonaliseerde aanpak, samen met een grondige

¹³ Europese Commissie, “[The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes](#)”, eindverslag, 2019.

¹⁴ Europese Commissie, “[Thematische factsheet Europees Semester — Actief arbeidsmarktbeleid](#)”, november 2017.

¹⁵ Op basis van gegevens voor 26 lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Malta.

geïndividualiseerde beoordeling binnen 18 maanden nadat iemand werkloos is geworden¹⁶;

- o de werkgelegenheidsrichtsnoeren van de Raad van 2010, 2015 en 2018, waarin wordt gepleit voor het verbeteren van de diensten voor arbeidsvoorziening met individuele dienstverlening die voor iedereen beschikbaar is, ook voor degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, en waarin wordt aanbevolen om individuele actieve steun te verlenen voor terugkeer op de arbeidsmarkt¹⁷;
- o de standpuntnota's van de Commissie voor de meeste lidstaten, waarin wordt gewezen op de noodzaak van een individuele aanpak en op maat gesneden maatregelen.

20 In 2016 heeft de Raad een “Aanbeveling betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt” aangenomen¹⁸. In de aanbeveling wordt bijzondere nadruk gelegd op een geïndividualiseerde aanpak (zie *kader 2*). Hoewel de Commissie in een evaluatieverslag uit 2019¹⁹ heeft erkend dat er sprake is van een meer holistische benadering van de verlening van individuele steun, verschilt de mate waarin een geïndividualiseerde aanpak wordt toegepast aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Uit de gegevens blijkt dat er in 2019 voor in totaal 78,4 % van de langdurig werklozen een herintegratieovereenkomst was opgesteld. In 2019 varieerde dit percentage tussen de afzonderlijke lidstaten echter van 100 % tot slechts 11,2 %.

¹⁶ Europese pijler van sociale rechten, “beginsel 4: Actieve ondersteuning bij het vinden van werk”.

¹⁷ Besluit van de Raad van 21 oktober 2010 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, 2010/707/EU, bijlage, richtsnoer 7: de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en mannen opvoeren, de structurele werkloosheid terugdringen en arbeidskwaliteit bevorderen. Besluit (EU) 2015/1848 van de Raad van 5 oktober 2015 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2015, bijlage, richtsnoer 6: stimuleren van arbeidsaanbod, vaardigheden en competenties. Besluit (EU) 2018/1215 van de Raad van 16 juli 2018 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

¹⁸ Aanbeveling van de Raad van 15 februari 2016 betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (2016/C 67/01).

¹⁹ Europese Commissie, “Verslag van de Commissie aan de Raad, Evaluatie van de aanbeveling van de Raad betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt”, COM(2019) 169 final.

Kader 2

De bij de aanbeveling van de Raad vastgestelde geïndividualiseerde aanpak

Individuele beoordeling en aanpak

De diensten voor arbeidsvoorziening verlenen, samen met andere partners die de integratie op de arbeidsmarkt ondersteunen, individuele begeleiding aan de betrokkenen.

De diensten voor arbeidsvoorziening zorgen ervoor dat de ingeschreven langdurig werklozen binnen 18 maanden nadat zij werkloos zijn geworden, diepgaande individuele beoordelingen en begeleiding krijgen aangeboden. De beoordeling moet betrekking hebben op hun vooruitzichten op inzetbaarheid, belemmeringen voor de werkgelegenheid en eerdere inspanningen om werk te zoeken.

De diensten voor arbeidsvoorziening informeren ingeschreven langdurig werklozen over vacatures en beschikbare steun in andere sectoren van de economie en, in voorkomend geval, in andere regio's en andere lidstaten, met name via het Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening (EURES).

Herintegratieovereenkomsten

De ingeschreven langdurig werklozen die niet onder de jongerengarantie vallen, krijgen binnen 18 maanden nadat zij werkloos zijn geworden een herintegratieovereenkomst aangeboden. Deze moet op zijn minst bestaan uit een individueel aanbod van diensten gericht op het vinden van een baan, en er moet één contactpunt worden aangewezen.

EU-financiering voor het actieve arbeidsmarktbeleid van de lidstaten

21 In de periode 2014-2020 waren de belangrijkste EU-financieringsbronnen voor de uitvoering van de Europa 2020-strategie de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) en, met name wat het actieve arbeidsmarktbeleid van de lidstaten betreft, het Europees Sociaal Fonds²⁰ (ESF).

²⁰ Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006.

22 Vier van de elf thematische doelstellingen (TD's) die in de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)²¹ voor de ESI-fondsen 2014-2020 zijn vastgesteld, zijn relevant voor het ESF, waarvan er weer drie relevant zijn voor de aanpak van langdurige werkloosheid:

- o “bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit” (TD 8);
- o “bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede en discriminatie” (TD 9);
- o “investering in onderwijs, opleiding en beroepsopleiding voor vaardigheden en een leven lang leren” (TD 10).

23 Elke TD heeft een aantal investeringsprioriteiten. Vijf van deze prioriteiten zijn relevant voor de ondersteuning van langdurig werklozen als individu (8i, 8ii, 9i en 10iii) of voor het doorvoeren van veranderingen in de structuren van openbare diensten voor arbeidsvoorziening en de dienstverlening (8vii). Van deze vijf heeft alleen investeringsprioriteit 8i (“Toegang tot werkgelegenheid voor werkzoekenden en niet-actieven, met inbegrip van langdurig werklozen en personen die ver van de arbeidsmarkt af staan, mede door middel van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven en steun voor arbeidsmobiliteit” — hierna “toegang tot werkgelegenheid” genoemd) specifiek betrekking op langdurig werklozen²².

24 Voor de periode 2014-2020 was in totaal 27,7 miljard EUR, ofwel 26 % van de ESF-begroting, bestemd voor maatregelen ter “bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit” (TD 8). Ongeveer 11,4 miljard EUR werd toegewezen aan maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” (investeringsprioriteit 8i). Vier lidstaten hebben elk meer dan

²¹ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

²² Investeringsprioriteit 9i (“Actieve inclusie, mede met het oog op bevordering van gelijke kansen en actieve participatie, en het verbeteren van de inzetbaarheid”) voorziet ook in ondersteuning van langdurig werklozen, maar biedt over het algemeen een ander soort bijstand met een bredere focus op sociale inclusie.

1 miljard EUR toegewezen aan investeringsprioriteit 8i: Spanje, Italië, Polen en Slowakije (zie [bijlage III](#)).

25 De meeste OP's van het ESF hebben betrekking op de TD's en investeringsprioriteiten die het meest relevant zijn voor langdurige werkloosheid. Met name worden in 145 van de 178 OP's (81 %) middelen toegewezen aan TD 8 en in 106 OP's aan investeringsprioriteit 8i. Bovendien hebben op één na alle lidstaten OP's opgezet waarin middelen werden toegewezen aan investeringsprioriteit 8i.

26 ESF-financiering kan worden gebruikt ter ondersteuning van verschillende soorten maatregelen en interventies om langdurig werklozen te helpen een baan te vinden (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Voorbeelden van door het ESF ondersteunde interventies voor de bestrijding van langdurige werkloosheid in het kader van TD 8

Interventies op het gebied van werkplekleren, door middel van leerlingplaatsen, praktijkplaatsen en stageplaatsen.

Onderwijs- en opleidingsmaatregelen die gericht zijn op herscholing of training van specifieke beroepsvaardigheden en op training van basisvaardigheden. Deze kunnen worden gecombineerd met andere soorten ESF-interventies.

Begeleiding en ondersteuning van individuele personen in combinatie met andere soorten ESF-interventies, voornamelijk onderwijs- en opleidingsmaatregelen. Bij dit type interventie worden de behoeften van de werkloze beoordeeld en worden vervolgens gerichte opleidingsmaatregelen aangeboden.

Financiële prikkels voor werkgevers ter verlaging van de arbeidskosten of voor de rechtstreekse verstrekking van loon- en aanwervingssubsidies, waardoor werkgevers worden aangemoedigd om diegenen aan te werven die het verst van de arbeidsmarkt af staan.

27 ESF-maatregelen en -interventies in verband met langdurige werkloosheid worden uitgevoerd door overheidsinstanties (nationale, regionale of lokale diensten voor arbeidsvoorziening), niet-gouvernementele organisaties en particuliere ondernemingen die zijn aangewezen door nationale of regionale beheersautoriteiten (of intermediaire instanties) of die worden geselecteerd via oproepen tot het indienen van voorstellen.

De impact van de COVID-19-pandemie op de werkgelegenheid

28 De lockdowns die de lidstaten vanaf maart 2020 naar aanleiding van de COVID-19-pandemie hebben opgelegd, hadden aanzienlijke gevolgen voor de economische activiteit en de werkgelegenheid in alle lidstaten en de meeste economische sectoren, zij het in verschillende mate. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie in het voorjaar van 2020 onmiddellijke maatregelen voorgesteld om de gevolgen van de pandemie aan te pakken. Het SURE-instrument²³, dat het gebruik van werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen voor het behoud van banen in de hele EU ondersteunt, is in mei 2020 door het Europees Parlement en de Raad goedgekeurd. Tot dusver heeft deze regeling bijgedragen tot het beteugelen van de stijging van de werkloosheid ondanks een dramatische daling van de economische activiteit²⁴. Wanneer de regeling in december 2022 afloopt, bestaat echter het risico dat de werkloosheid zal stijgen en de langdurig werklozen daarvan de dupe zijn.²⁵

29 De Commissie stelde ook voor om de ESI-fondsen flexibeler te gebruiken. In april 2020 zijn de door het Europees Parlement en de Raad goedgekeurde investeringsinitiatieven coronavirusrespons (CRII en CRII+) in werking getreden. Deze voorzien in de tijdelijke mogelijkheid van 100 % medefinanciering uit de EU-begroting en in extra flexibiliteit voor de overdracht van middelen tussen verschillende fondsen en programma's. Als gevolg daarvan heeft meer dan de helft van alle lidstaten besloten hun OP's te wijzigen om de mogelijkheid van 100 % medefinanciering van ESF-maatregelen in te voeren en/of om extra middelen van andere ESI-fondsen over te hevelen naar ESF-OP's.

²³ Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak, PB L 159 van 20.5.2020, blz. 1.

²⁴ Analyse 06/2020 van de ERK, "Risico's, uitdagingen en kansen in verband met de economische beleidsreactie van de EU op de COVID-19-crisis". OESO, "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond", geactualiseerd op 12 oktober 2020.

²⁵ OESO, "Employment Outlook 2020". Europese Commissie, "European Economic Forecast, Spring 2021", Institutional paper 149, mei 2021.

Reikwijdte en aanpak van de controle

30 Bij onze controle werd beoordeeld of de ESF-financiering voor 2014-2020, in het kader van de investeringsprioriteit “toegang tot werkgelegenheid”, heeft beantwoord aan de specifieke behoeften van langdurig werklozen om hun (her)intreding op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Daartoe hebben wij drie specifieke aspecten onderzocht:

- o wij hebben geanalyseerd in welke mate de ESF-uitgaven waren gericht op maatregelen om langdurig werklozen te helpen de arbeidsmarkt (opnieuw) te betreden;
- o wij hebben onderzocht of de lidstaten een geïndividualiseerde aanpak hanteerden bij de uitvoering van maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid”; en
- o wij hebben gecontroleerd of de Commissie de nodige maatregelen had genomen om relevante en toereikende gegevens te verkrijgen om het effect van ESF-financiering op de langdurige werkloosheid te bepalen.

31 Onze analyse spitst zich toe op de rol en verantwoordelijkheden van de Commissie toen de ESF-OP's voor de periode 2014-2020 werden opgesteld en vervolgens werden uitgevoerd. We hebben relevante documentatie geanalyseerd en gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) en Eurostat, als de verstrekker van de gegevens.

32 Onze analyse heeft betrekking op alle lidstaten. Daarnaast hebben we vier lidstaten (Ierland, Italië, Polen en Slowakije) grondiger onder de loep genomen, aangezien zij aan het begin van de programmaperiode kampten met bijzondere problemen in verband met langdurige werkloosheid of een aanzienlijk deel van hun ESF-financiering hadden toegewezen aan investeringsprioriteit 8i.

33 We hebben vier ESF-OP's (één voor elk van de door ons geselecteerde lidstaten)²⁶ geanalyseerd en beoordeeld of de interventielogica voor steun in verband met

²⁶ Ierland (programma voor inzetbaarheid, inclusie en leren 2014-2020), Italië (nationaal operationeel programma voor systemen voor actief werkgelegenheidsbeleid), Polen (regionaal operationeel programma van de provincie Silezië 2014-2020) en Slowakije (operationeel programma Human Resources 2014-2020).

langdurige werkloosheid heeft geholpen het probleem van langdurige werkloosheid aan te pakken. Op basis van het materieel belang en het uitvoeringsniveau hebben we voor elk OP ook één tot drie acties op het gebied van “toegang tot werkgelegenheid” geëvalueerd om na te gaan of deze zodanig waren uitgevoerd dat aan de specifieke behoeften van langdurig werklozen werd beantwoord door een geïndividualiseerde aanpak toe te passen. Voor elk van de geselecteerde OP's onderzochten we ook de individuele gevallen van 18 tot 24 willekeurig geselecteerde personen die al meer dan 12 maanden geen baan hadden, maar die hadden deelgenomen aan een door het ESF gefinancierde maatregel voor langdurig werklozen. In totaal hebben we 78 van dergelijke individuele gevallen geëvalueerd. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de relevante nationale autoriteiten (d.w.z. de ministeries die verantwoordelijk zijn voor het werkgelegenheidsbeleid, alsook beheersautoriteiten en uitvoeringsorganen).

34 We hebben onze controlewerkzaamheden verricht tussen september 2020 en juli 2021. Als gevolg van de COVID-19-gerelateerde reis- en gezondheidsbeperkingen konden wij geen bezoeken ter plaatse afleggen. Alle vergaderingen met de Commissie, de nationale autoriteiten en de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound) werden per videoconferentie gehouden.

Opmerkingen

Het ESF was niet altijd specifiek gericht op langdurig werklozen

35 We onderzochten of de Commissie de lidstaten in de programmeringsfase zodanig heeft begeleid dat het probleem van de langdurige werkloosheid in aanmerking werd genomen bij de opzet van de ESF-OP's, en of de maatregelen voor "toegang tot werkgelegenheid" gericht waren op de langdurig werklozen, voor zover van toepassing. We hebben ook geanalyseerd of de wijze waarop de steun werd uitgevoerd de omvang van de langdurige werkloosheid in de lidstaten weerspiegelde.

ESF-steun bereikte de langdurig werklozen via verschillende soorten interventies

36 De door het ESF ondersteunde acties moeten een aanvulling vormen op de beschikbare steun voor langdurig werklozen in een lidstaat. Eind 2020 was ongeveer 96 % van de ESF-steun die via maatregelen in het kader van investeringsprioriteit 8i aan langdurig werklozen ter beschikking was gesteld, vastgelegd en was 58 % reeds bij de Commissie opgegeven (zie [bijlage III](#)).

37 Volgens gegevens van de Commissie die ten tijde van de controle beschikbaar waren, werden met de ESF-financiering ongeveer 1,6 miljoen langdurig werklozen bereikt, ofwel 36 % van de 4,4 miljoen deelnemers die onder investeringsprioriteit 8i vielen. In vier lidstaten (Spanje, Italië, Polen en Slowakije) bereikte de ESF-steun meer dan 100 000 langdurig werklozen (zie [tabel 1](#)). Dit gebeurde door middel van verschillende soorten interventies voor "toegang tot werkgelegenheid", zoals begeleiding en ondersteuning (20 %), financiële stimulansen (17 %), onderwijs en opleiding (8 %) en een aanzienlijk aandeel van interventies waarbij verschillende soorten maatregelen werden gecombineerd (30 %)²⁷.

38 In de vier door ons geselecteerde lidstaten constateerden we dat alle belangrijke soorten ESF-interventies werden gebruikt, zij het in verschillende mate. Het Italiaanse OP was vooral gericht op financiële stimulansen voor het aanwerven van personeel, terwijl het OP van Ierland gericht was op opleiding. Polen bood gewoonlijk gecombineerde maatregelenpakketten aan, die voornamelijk opleiding en

²⁷ Europese Commissie, "[Study for the evaluation of ESF support to employment and labour mobility](#)", juni 2020, blz. 26.

praktijkplaatsen omvatten. In Slowakije waren stimulansen voor indienstneming en het direct creëren van banen gebruikelijker (zie [kader 4](#)).

Kader 4

Voorbeelden van acties die voor evaluatie werden geselecteerd

In **Italië** selecteerden we een van de vier werkgelegenheid stimulerende acties ("Incentivo Occupazione Sud") voor evaluatie. Deze stimulans bestond uit bijdragen die aan werkgevers werden betaald om de socialezekerheidskosten voor werknemers te dekken. Hij was niet specifiek gericht op langdurig werklozen en bood ook steun voor de omzetting van tijdelijke contracten in vaste contracten.

In **Ierland** biedt de geselecteerde actie ("ETB Training for the Unemployed") een reeks beroepsopleidingen om tegemoet te komen aan de behoeften van werklozen of andere werkzoekenden. De begunstigde voert de concrete actie in heel Ierland uit via zijn 16 lokale ETB-centra. De actie voorziet in opleiding en stageplaatsen via drie hoofdprogramma's: overbruggingscursussen, stageplaatsen en training van specifieke vaardigheden. Sommige cursussen zijn gericht op algemene basisvaardigheden, terwijl andere vaardigheden betreffen die specifiek zijn voor een bepaald beroep of een reeks taken, zoals computertoepassingen en softwareontwikkeling, financiële diensten, zorgverlening, rijden, bediening van machines, elektronica en detailhandel.

In **Polen** stond een van de twee geselecteerde acties open voor particuliere ondernemingen. Deze was gericht op zowel werklozen als inactieven, met bijzondere aandacht voor kansarme groepen, waaronder de langdurig werklozen. De steun omvatte individuele actieplannen en loopbaanbegeleiding, in combinatie met opleiding of acties om beroepservaring op te doen (bv. praktijkplaatsen en gesubsidieerde banen).

In **Slowakije** bestond een van de geselecteerde acties uit een breed scala aan maatregelen, waaronder aanwervingsstimulansen, opleiding en andere vormen van ondersteuning, zoals het creëren van tijdelijke directe werkgelegenheid door kleine gemeenten voor het verlenen van diensten (bv. straatreiniging).

Veel ESF-maatregelen waren gericht op werkloosheid in het algemeen, maar niet specifiek op langdurig werklozen

39 Voordat de ESF-programma's voor de periode 2014-2020 werden goedgekeurd, werden 11,4 miljoen personen als langdurig werkloos beschouwd, d.w.z. 5,5 % van de beroepsbevolking of 48,3 % van het totale aantal werklozen (in 2013) (zie [bijlage I](#)).

40 De Commissie heeft het probleem van langdurige werkloosheid geanalyseerd bij de voorbereiding van haar landspecifieke standpuntnota's die voorafgingen aan de partnerschapsovereenkomsten en OP's voor de periode 2014-2020, en heeft besprekingen met de lidstaten over het prioriteren van behoeften gevoerd. In 19 van de 27 standpuntnota's voor de EU-27 werd langdurige werkloosheid als een specifiek probleem aangemerkt. In 17 van die 19 nota's heeft de Commissie langdurig werklozen als financieringsprioriteit opgenomen en in drie gevallen langdurige werkloosheid als een probleem genoemd onder de belangrijkste uitdagingen.

41 Ondertussen voorzag de ESIF-wetgeving voor de periode 2014-2020²⁸ niet in een investeringsprioriteit die specifiek was voor langdurige werkloosheid. Het ESF bood weliswaar steun aan langdurig werklozen, maar als onderdeel van bredere doelstellingen, waardoor het moeilijk is vast te stellen hoeveel EU-financiering werd toegewezen aan maatregelen die betrekking hadden op langdurige werkloosheid.

42 In totaal werd in 145 van de 178 (81 %) van de ESF-OP's voor 2014-2020 (met uitzondering van de programma's van het VK en het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief) financiering toegewezen aan thematische doelstelling 8 inzake werkgelegenheid²⁹. Slechts ongeveer een derde van alle ESF-OP's in 14 lidstaten³⁰ heeft echter specifiek betrekking op steun voor langdurig werklozen³¹. We stelden ook vast dat dit niet het geval was voor vijf lidstaten (Bulgarije, Letland, Malta, Hongarije en Cyprus), waar het niveau van de langdurige werkloosheid hoger was dan het EU-gemiddelde toen in 2013 over OP's werd onderhandeld.

²⁸ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen en Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds.

²⁹ ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

³⁰ België, Kroatië, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Spanje.

³¹ Europese Commissie, "Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed (LTU) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market", januari 2019.

43 Uit een studie uit 2019³² over de duurzaamheid en doeltreffendheid van de resultaten voor ESF-deelnemers bleek dat 101 interventies gericht waren op de ondersteuning van langdurig werklozen. Tegelijkertijd hadden mogelijk nog eens 158 interventies betrekking op langdurig werklozen, zij het niet specifiek (zij waren gericht op werkloosheid in het algemeen en hadden alleen potentieel betrekking op langdurig werklozen).

44 Onze analyse van de acties onder investeringsprioriteit 8i voor de vier geselecteerde OP's bevestigde dat er weliswaar gevallen waren waarin langdurig werklozen de enige doelgroep van de interventies waren, maar dat langdurig werklozen doorgaans slechts als subgroep van alle werklozen en/of "kansarme groepen" deel uitmaakten van de doelgroep van het OP.

Sommige door ons onderzochte ESF-maatregelen hielden een risico van "afroom"-effecten in

45 Als arbeidsmarktmaatregelen niet specifiek gericht zijn, bestaat het risico dat voorrang wordt gegeven aan personen met een grotere kans op werk, ten nadele van degenen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, zoals langdurig werklozen (het zogenaamde "afroom"-effect). Zo wordt in één studie van de Commissie gesteld dat een "werk-eerst"-benadering kan leiden tot pogingen van aanbieders om zich te richten op degenen die het meest geschikt zijn arbeidsbemiddelingsresultaten te bereiken³³. In een andere studie van de Commissie³⁴ wordt geadviseerd dat de openbare diensten voor arbeidsvoorziening de deelnemers vooraf moeten selecteren om het afroomeffect te vermijden. Hieruit komt nog eens duidelijk naar voren dat ESF-interventies van meet af aan specifiek gericht moeten zijn op langdurig werklozen.

³² Europese Commissie, Ismeri, IES en Ecorys: "[Pilot and feasibility study on the sustainability and effectiveness of results for European Social Fund participants using counterfactual impact evaluations](#)", juli 2019.

³³ Europese Commissie, "[The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes](#)", eindverslag, juli 2019.

³⁴ Europese Commissie, "[Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed \(LTU\) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market](#)", januari 2019.

46 Uit onze analyse bleek ook het risico van een afroomeffect in sommige van de voor deze controle onderzochte ESF-OP's: in Polen bijvoorbeeld bleek uit een evaluatie van het door ons geselecteerde OP³⁵ dat 30- tot 39-jarigen, die toch al meer kans maakten een baan te vinden dan andere leeftijdscategorieën, oververtegenwoordigd waren onder de ondersteunde deelnemers; in Italië bestond het risico dat het afromingseffect onvoldoende werd beperkt door de deelnamecriteria voor de aanwervingsstimulans, aangezien werkgevers elke jonge werknemer konden kiezen, ongeacht zijn of haar kansen op een baan. Als gevolg van de COVID-19-pandemie kan het aantal kortstondig werklozen toenemen. Aangezien deze gemakkelijker te bereiken zijn dan langdurig werklozen, kan het "risico van afroming" worden verergerd als specifiek voor langdurig werklozen ontworpen maatregelen ontbreken.

De door het ESF gefinancierde maatregelen voor "toegang tot werkgelegenheid" weerspiegelden niet altijd de omvang van de langdurige werkloosheid in verschillende lidstaten

47 Zoals vermeld in paragraaf 37, werden door de maatregelen van het ESF voor "toegang tot werkgelegenheid" 1,6 miljoen langdurig werklozen ondersteund. We merkten echter op dat de langdurig werklozen die in verschillende lidstaten werden ondersteund, bij maatregelen van het ESF voor "toegang tot werkgelegenheid" ondervertegenwoordigd waren in vergelijking met het percentage langdurig werklozen in de betreffende lidstaten.

48 Op EU-niveau maken langdurig werklozen 38 % uit van alle werklozen die werden ondersteund in het kader van investeringsprioriteit 8i van het ESF inzake "toegang tot werkgelegenheid". We hebben ook het percentage door het ESF ondersteunde langdurig werklozen en het totale aantal door het ESF ondersteunde werkloze deelnemers voor elk van de EU-27-lidstaten geanalyseerd op basis van de gegevens in hun jaarlijkse uitvoeringsverslagen over 2019. We hebben dit cijfer vergeleken met de nationale gemiddelde langdurige werkloosheid als percentage van de totale werkloosheid voor de periode 2014-2019. Uit deze analyse zijn verschillen naar voren gekomen voor vijftien lidstaten: dit geldt met name voor Roemenië, Portugal, Hongarije, Frankrijk, Malta en Letland, waar het verschil meer dan twintig procentpunten bedraagt (zie [tabel 1](#)).

³⁵ Silesian Voivodship, "Evaluation of the OPs contribution to achieving the objectives of Priority Axis VII: Regional Labour Market", juli 2020.

Tabel 1 – Aantal deelnemingen in investeringsprioriteit 8i per lidstaat in 2019

Lidstaat	Ondersteunde werklozen, met inbegrip van langdurig werklozen (A)	Ondersteunde langdurig werklozen (B)	LDW's als percentage van het totale aantal ondersteunde werklozen (C = B / A) Aandeel LDW's in verhouding tot de totale werkloosheid (2014-2019) per lidstaat (D)	Verskil in procentpunten (D - C)
			0 % 50 % 100 %	
AT	1 916	379		- 9,6
BE	197 535	76 682		- 10,2
BG	36 922	16 151		- 14,8
CY	2 993	1 655		+ 15,5
CZ	161 090	62 185		+ 0,5
DE	10 844	7 927		+ 31,6
EE	34 864	21 501		+ 29,4
ES	671 114	192 593		- 17,4
FI	42 533	22 623		+ 30,6
FR	350 309	73 205		- 22,4
GR	115 876	95 451		+ 10,4
HR	9 755	3 412		- 13,2
HU	214 558	32 532		- 26,5
IE	20 018	5 135		- 19,7
IT	1 549 895	659 939		- 15,4
LT	84 827	32 290		+ 0,4
LU	2 127	418		- 9,7
LV	66 827	13 721		- 20,6
MT	1 721	435		- 20,7
NL	30 696	17 571		+ 18,9
PL	381 921	173 704		+ 12,8
PT	107 225	19 082		- 33,6
RO	88 548	1 757		- 41,8
SE	14 478	8 913		+ 44,0
SI	24 427	17 721		+ 23,6
SK	198 501	103 754		- 10,8
EU-26 ¹	4 421 520	1 660 736		- 8,2

¹ EU 26 (DK heeft geen EU-financiering toegewezen voor 8i).

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie (tabel met de aanduiding „une_rt_a”, geëxtraheerd in juli 2021).

49 Ons recente verslag over de prestaties wees ook op een ondervertegenwoordiging van langdurig werkloze deelnemers aan ESF-werkgelegenheidsmaatregelen: met name bleek dat de deelnemers bij alle concrete werkgelegenheidsacties van het ESF merendeels personen waren die actief waren op de arbeidsmarkt of werkloos waren maar dicht bij de arbeidsmarkt stonden, terwijl degenen die verder van de arbeidsmarkt af stonden moeilijk te bereiken waren (werklozen 40 %, werkenden 26 %, langdurig werklozen 22 %, niet-actieven 12 %)³⁶.

50 Hoewel alle vier geselecteerde OP's steun boden voor langdurig werklozen, hebben wij geconstateerd dat sommige van de oorspronkelijk geplande acties die specifiek op hen waren gericht, ofwel niet waren uitgevoerd met ESF-steun, of dat de doelgroep ervan was verruimd. Dit was het geval in Ierland en Italië. In Ierland bevatte het OP aanvankelijk een actie die rechtstreeks gericht was op langdurig werklozen, maar uiteindelijk werd de actie uit het OP geschrapt en door de lidstaat gefinancierd. In Italië waren in het kader van het OP weliswaar werkgelegenheidsprikkels gepland, maar deze waren niet specifiek gericht op langdurig werklozen, aangezien zij ook open stonden voor andere categorieën werklozen en voorzagen in de omzetting van tijdelijke contracten in vaste contracten. Bovendien werden in het OP geplande opleidingsmaatregelen niet uitgevoerd, behalve als onderdeel van systeemacties die niet op individuele langdurig werklozen waren gericht.

51 In Slowakije waren de op OP-niveau vastgestelde maatregelen ook gericht op werklozen in het algemeen. Bovendien waren vier van de 27 nationale projecten die in het kader van investeringsprioriteit 8i werden uitgevoerd, uitsluitend gericht op langdurig werklozen. In [kader 5](#) worden twee voorbeelden gegeven.

³⁶ Verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting – Stand van zaken eind 2020, paragraaf 3.45.

Kader 5

Voorbeeld van specifieke ESF-projecten voor langdurig werklozen in Slowakije

Project Weg uit de vicieuze cirkel van werkloosheid

Dit project bestond uit aanwervingsstimulansen voor werkgevers. De geplande kosten bedroegen 42,5 miljoen EUR, terwijl de werkelijke kosten uitkwamen op 36,5 miljoen EUR. Uit onze ex-postevaluatie bleek dat met het project 7 414 langdurig werklozen werden bereikt, met werkelijke kosten van gemiddeld 5 794 EUR per deelnemer. Het beoordeelde succespercentage van het project, gemeten als percentage langdurig werklozen die drie maanden na de deelname een baan hadden gevonden, bedroeg 65 % in het laatste jaar (2018), terwijl het na zes maanden na deelname gemeten succespercentage 58 % bedroeg.

Project Herstart — Kans voor langdurig werklozen om terug te keren op de arbeidsmarkt

Dit project was gericht op langdurig werklozen die al meer dan 24 maanden werkloos waren. Het project bood twee opties: een financiële prikkel voor mensen die werk hadden gevonden, of een bijdrage aan het verwerven of vernieuwen van werkgewoonten. Volgens onze ex-postevaluatie bedroegen de geplande kosten 13,3 miljoen EUR, terwijl de werkelijke kosten 7 miljoen EUR beliepen. Dankzij dit project hebben 3 962 langdurig werklozen werk gevonden en hebben 3 799 personen werkgewoonten verworven of vernieuwd. Het beoordeelde succespercentage, gemeten als het percentage deelnemers die binnen zes maanden na deelname aan het project werk hadden, bedroeg 55 %.

De koppeling tussen de ESF-steun voor “toegang tot werkgelegenheid” en een geïndividualiseerde aanpak kon niet altijd worden vastgesteld

52 Naast de ESF-steun die gericht was op langdurige werkloosheid, onderzochten we of bij de ESF-steun voor “toegang tot werkgelegenheid” een geïndividualiseerde aanpak was gehanteerd om te beantwoorden aan de specifieke behoeften van de langdurig werklozen (zie de paragrafen [16-20](#)).

53 Ex-antevoorwaarden waren in de periode 2014-2020 een instrument om ervoor te zorgen dat de systemen van de lidstaten voldeden aan de vereisten voor een efficiënte en doeltreffende besteding van EU-middelen. De lidstaten beoordeelden zelf of zij aan de voorwaarden voldeden op basis van vooraf vastgestelde criteria, en dit moest door de Commissie worden gecontroleerd in de fasen van de sluiting van de

partnerschapsovereenkomst en de vaststelling van de OP's. Ex-antevoorwaarde 8.1 ("Er wordt in het licht van de werkgelegenheidsrichtsnoeren een actief arbeidsmarktbeleid opgezet en uitgevoerd"), die verband hield met investeringsprioriteit 8i, bevatte een criterium met betrekking tot de capaciteit van openbare diensten voor arbeidsvoorziening om een gepersonaliseerde aanpak toe te passen. Bovendien wees de Commissie er in 2015 op dat beperkingen bij het verlenen van geïndividualiseerde diensten een eerste oorzaak zijn van een ondoeltreffende opzet van activeringsmaatregelen, en dat bij doeltreffend opgezette activeringsmaatregelen een geïndividualiseerde dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers wordt gecombineerd met een op maat gesneden aanbod van actief arbeidsmarktbeleid³⁷.

54 Voor de vier OP's in onze steekproef was volgens de beoordeling van de lidstaten en de Commissie aan ex-antevoorwaarde 8.1 voldaan. Deze beoordeling werd alleen aan het begin van de programmeringsperiode uitgevoerd, aangezien de rechtsgrondslag de Commissie niet verplichtte te beoordelen of ten tijde van de uitvoering van de OP's nog steeds aan die voorwaarde werd voldaan³⁸. We hebben echter geconstateerd dat de Commissie in daaropvolgende landenverslagen voor twee geselecteerde OP's (Ierland en Slowakije) heeft verklaard dat de capaciteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening ontoereikend was voor een individuele dienstverlening³⁹.

55 De openbare diensten voor arbeidsvoorziening in Ierland, Italië en Slowakije hebben mogelijk een geïndividualiseerde aanpak toegepast voor personen die als langdurig werkloos waren geregistreerd. Zij hebben deze informatie echter niet meegedeeld aan de instanties die de ESF-acties uitvoeren, en deze instanties hebben ze ook niet specifiek verzocht om desbetreffende gegevens.

³⁷ Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, "[Analytical Supporting Document Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation](#)", SWD(2015) 176 final.

³⁸ [Speciaal verslag 24/2021](#) "Resultaatgerichte financiering in het cohesiebeleid: nastrevenswaardige ambities, maar nog steeds belemmeringen in de periode 2014-2020", paragraaf 26.

³⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie, "[Country Report Ireland 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances](#)", SWD(2015) 27 final; Werkdocument van de diensten van de Commissie, "[Country Report Slovakia 2018](#)", COM(2018) 120 final; Werkdocument van de diensten van de Commissie, "[Country Report Slovakia 2020](#)", COM(2020) 150 final.

56 In Polen moet geïndividualiseerde steun worden verleend bij alle acties die in het kader van het ESF-OP worden uitgevoerd (zie [kader 6](#)).

Kader 6

Individueel actieplan in Polen verplicht voor alle deelnemers

De geïndividualiseerde aanpak is reeds opgenomen in de partnerschapsovereenkomst die aan het OP voorafging. De Poolse ESF-OP's voorzien in een verplichte individuele behoeftenbeoordeling voor elke deelnemer, die resulteert in de opstelling van individuele actieplannen. Onze analyse van een steekproef van 18 deelnemers heeft bevestigd dat voor elk van hen een geïndividualiseerde beoordeling werd gemaakt.

57 In 2016 heeft de Raad een aanbeveling uitgebracht waarin werd gepleit voor een geïndividualiseerde aanpak om langdurig werklozen te helpen de arbeidsmarkt (opnieuw) te betreden (zie paragraaf [20](#)). We constateerden dat ondanks deze aanbeveling geen van de door ons onderzochte OP's werd gewijzigd of aangevuld met een bijbehorend actieplan, met uitzondering van het Slowaakse OP. In een studie van de Commissie uit 2019 werd erop gewezen dat beheersautoriteiten en bemiddelende instanties niet altijd op de hoogte leken te zijn van de aanbeveling⁴⁰.

58 Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) van de Raad houdt toezicht op de uitvoering van de aanbeveling van de Raad op basis van het indicatorkader. Deze monitoring staat los van het ESF. Wat het gebruik van een geïndividualiseerde aanpak betreft, meldden de meeste lidstaten dat de COVID-19-pandemie vanwege de beperkte toegang tot en beschikbaarheid van diensten een negatieve invloed had gehad op het vermogen van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening om geïndividualiseerde adviezen te verstrekken of profielen op te stellen.

⁴⁰ Europese Commissie, “[Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed \(LTU\) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market](#)”, januari 2019.

Nieuwe regelingen voor de periode 2021-2027 in het kader van “ESF+”

59 Met de GB-verordening voor 2021-2027⁴¹ is een aantal stappen voorwaarts geïntroduceerd, zoals randvoorwaarden als opvolgers van ex-antevoorwaarden. Voor de specifieke ESF+-doelstelling “toegang tot werkgelegenheid” omvatten de criteria voor de randvoorwaarde “strategisch beleidskader voor een actief arbeidsmarktbeleid” regelingen voor het profileren van werkzoekenden en het beoordelen van hun behoeften.

60 Een nieuw kenmerk van de programmeringsperiode 2021-2027 is dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat aan de nieuw ingevoerde randvoorwaarden wordt voldaan en dat deze gedurende de gehele programmaperiode worden toegepast, en dat zij de Commissie in kennis moeten stellen van eventuele wijzigingen⁴². Indien niet langer aan een randvoorwaarde wordt voldaan, mag de Commissie de uitgaven niet vergoeden.

61 Bovendien was er in de periode 2014-2020 geen verband tussen de inhoud van de ex-antevoorwaarden en de subsidiabiliteit van de geselecteerde concrete acties. Dit is gewijzigd voor 2021-2027: de beheersautoriteiten moeten nu “waarborgen dat de geselecteerde concrete acties waarvoor een randvoorwaarde geldt, overeenstemmen met de desbetreffende strategieën en planningdocumenten die zijn opgesteld voor de vervulling van die randvoorwaarde”⁴³.

Het ESF-monitoringsysteem is op zichzelf ontoereikend voor een volledige beoordeling van de resultaten van de maatregelen voor langdurig werklozen

62 De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van OP's door middel van vergaderingen met beheersautoriteiten, aangewezen toezichtcomités, jaarlijkse evaluatievergaderingen en jaarlijkse uitvoeringsverslagen die door regionale en

⁴¹ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid van 24 juni 2021.

⁴² Artikel 15 van Verordening (EU) 2021/1060.

⁴³ Artikel 73, lid 2, onder b), van Verordening (EU) 2021/1060.

nationale beheersautoriteiten worden ingediend. Dit omvat verslaglegging over financiële gegevens, indicatoren en mijlpalen. De Commissie onderzoekt de verslagen en legt haar bevindingen voor aan de lidstaten. We hebben onderzocht of het monitoringkader het mogelijk maakt om de doeltreffendheid van de resultaten van de ESF-maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” voor langdurig werklozen te beoordelen.

Tekortkomingen in het ESF-monitoringkader 2014-2020 beletten de Commissie een volledig beeld van de resultaten te krijgen

63 In het monitoringkader voor de programmeringsperiode 2014-2020 zijn gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren vastgesteld ter bepaling van de resultaten van de investeringsprioriteiten, specifieke doelstellingen en acties waarin het OP voorziet⁴⁴. Er waren twee outputindicatoren voor langdurige werkloosheid:

- de gemeenschappelijke outputindicator “GO01 — werklozen, onder wie langdurig werklozen”, die werklozen in het algemeen en langdurig werklozen als subgroep omvatte;
- de gemeenschappelijke outputindicator “GO02 — langdurig werklozen”, die rechtstreeks betrekking had op langdurig werklozen. De onder deze indicator gerapporteerde gegevens waren een deelverzameling van de gegevens die werden gerapporteerd voor de gemeenschappelijke indicator “GO01”.

Het monitoringkader voorzag niet in een of meer specifieke gemeenschappelijke resultaatindicatoren voor langdurige werkloosheid.

64 De lidstaten moesten jaarlijks verslag uitbrengen over alle gemeenschappelijke indicatoren, maar waren niet verplicht streefdoelen voor al deze indicatoren vast te stellen (voor slechts 27 van de 178 ESF-OP's waren GO02-streefdoelen vastgesteld). De lidstaten konden programmaspecifieke indicatoren vaststellen indien dit geschikter was om de resultaten van de voorgenomen investeringen te bepalen.

65 We constateerden enkele tekortkomingen in het monitoringkader die de Commissie zouden kunnen beletten een volledig beeld te krijgen van de resultaten van ESF-interventies op het gebied van steun voor langdurig werklozen.

⁴⁴ Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad, bijlage.

66 In de 106 OP's van het ESF (zonder programma's van het Verenigd Koninkrijk) waarbij middelen werden toegewezen aan investeringsprioriteit 8i, werden in totaal 357 afzonderlijke output- en resultaatindicatoren vastgesteld. Bijna alle (328) waren echter programmaspecifiek, en er is geen geaggregeerde informatie beschikbaar over het aantal programmaspecifieke indicatoren dat verband houdt met langdurige werkloosheid. Voor de geselecteerde OP's werden specifieke programmaresultaatindicatoren met betrekking tot langdurig werklozen vastgesteld in twee van de vier door ons onderzochte lidstaten (Ierland en Italië).

67 Bovendien gebruiken niet alle lidstaten de definitie van langdurige werkloosheid (voor ESF-monitoring) op dezelfde manier. In Italië werden de deelnemers als langdurig werkloos beschouwd als zij minder dan ongeveer 8 000 EUR per jaar verdienden. In Ierland kunnen personen die hulp voor werkzoekenden ontvangen, volgens de nationale regels volledig werkloos zijn of gedurende maximaal drie dagen per week werken. Door verschillende definities van langdurige werkloosheid te gebruiken, is het overzicht dat de gemeenschappelijke outputindicator met betrekking tot langdurige werkloosheid verschaft, noodzakelijkerwijs minder nauwkeurig wat betreft het aantal langdurig werklozen dat daadwerkelijk door het ESF op EU-niveau werd bereikt.

68 In de ESF-verordening was geen gemeenschappelijke resultaatindicator opgenomen die expliciet gericht was op langdurig werklozen. De lidstaten hebben informatie over de behaalde resultaten voor langdurig werklozen ten opzichte van de streefdoelen gerapporteerd via programmaspecifieke resultaatindicatoren voor langdurige werkloosheid, indien dergelijke indicatoren waren vastgesteld. Deze indicatoren verschillen uiteraard per OP. Daarnaast kunnen de lidstaten uiteenlopende methoden toepassen, waarbij streefcijfers worden vastgesteld op basis van ratio's of van het absolute aantal deelnemers.

69 In studies van de Commissie werd reeds vastgesteld dat het moeilijk was om de gegevens op zinvolle wijze samen te voegen, en werd gewezen op specifieke tekortkomingen in de nationale/OP-monitoringsystemen die problemen opleverden met betrekking tot de actualiteit van de informatie en de correcte presentatie van de gegevens⁴⁵. Zo werden bijvoorbeeld outputindicatoren gerapporteerd in het jaar

⁴⁵ Europese Commissie, "Study on the monitoring and evaluation systems of the ESF, Final report", mei 2018.

waarin personen begonnen deel te nemen aan een concrete actie⁴⁶. Deelnemers die met een actie stopten (bv. door een opleiding niet af te ronden), werden toch nog in de gerapporteerde indicator opgenomen omdat er kosten waren gemaakt ten laste van het ESF. Gezien het feit dat sommige acties een hoog percentage uitvallers hadden (bv. in het geval van het Poolse OP), ontstaat er een onnauwkeurig beeld wanneer louter het aantal deelnemers in aanmerking wordt genomen, zonder onderscheid tussen uitvallers en succesvolle deelnemers.

70 Wij hebben de indicatoren voor investeringsprioriteit 8i voor de vier geselecteerde OP's geanalyseerd. In het Ierse en het Italiaanse OP werd gebruikgemaakt van zowel gemeenschappelijke outputindicatoren als specifieke resultaatindicatoren. In het geval van het Slowaakse en het Poolse OP hebben wij geconstateerd dat langdurig werklozen weliswaar onder de gemeenschappelijke outputindicator (GO02) vielen en meer dan de helft van alle deelnemers in het kader van investeringsprioriteit 8i uitmaakten (namelijk 70 % in het Slowaakse OP en meer dan 50 % in het Poolse OP), maar dat er geen programmaspecifieke resultaatindicatoren waren vastgesteld om de daarmee samenhangende resultaten weer te geven. In absolute termen betreft dit 172 445 deelnemende langdurig werklozen in Slowakije en 27 395 in het geselecteerde OP in Polen.

71 Voor de periode 2021-2027 is de wetgeving nog steeds niet specifiek gericht op langdurig werklozen, noch bevat zij een gemeenschappelijke resultaatindicator met betrekking tot langdurige werkloosheid. Het wetgevingspakket voor de periode 2021-2027⁴⁷ omvat een specifieke doelstelling "Verbeteren van de toegang tot werk en activeringsmaatregelen voor alle werkzoekenden, met name jongeren, vooral door de jongerengarantie uit te voeren, voor langdurig werklozen en voor kansarme groepen op de arbeidsmarkt, en voor inactieven, en door zelfstandig ondernemerschap (...) te bevorderen" in het kader van de bredere beleidsdoelstelling "Een socialer en inclusiever Europa — Uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten".

⁴⁶ Europese Commissie, "[Guidance document: Annex D – Practical guidance on data collection and validation](#)", mei 2016.

⁴⁷ Verordening (EU) 2021/1060 en Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013, van 24 juni 2021.

Enkele evaluaties van ESF-steun voor langdurig werklozen

72 Naast haar regelmatige ESF-monitoring op basis van jaarlijkse uitvoeringsverslagen kan de Commissie ook specifieke evaluaties uitvoeren om de met de ESF-steun bereikte resultaten te beoordelen. Tijdige en uitgebreide evaluaties maken het gemakkelijker om de geleerde lessen toe te passen op de rest van de huidige programmeringsperiode of toekomstige programmeringsperioden en om mogelijke goede praktijken te verspreiden.

73 In de periode 2014-2020 bracht de Commissie twee studies uit waarin langdurig werklozen aan de orde kwamen⁴⁸.

74 Uit de studies bleek dat beheersautoriteiten zeer weinig evaluaties van ESF-steun voor langdurig werklozen uitvoeren: van de in totaal 205 evaluaties die in 2017 werden gepubliceerd, hadden er slechts zes specifiek betrekking op dergelijke steun. Ten tijde van de controle was de situatie niet veel verbeterd: volgens de Commissie hadden acht evaluaties betrekking op kwesties in verband met langdurige werkloosheid. Bovendien bevestigden beide studies dat de monitoringinformatie van het ESF slechts beperkt bruikbaar was voor evaluatiedoeleinden.

75 Gezien deze situatie blijft het moeilijk om de doeltreffendheid van de ESF-maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” voor langdurig werklozen te beoordelen. Momenteel is het niet mogelijk om vast te stellen in welke mate EU-maatregelen hebben bijgedragen tot veranderingen in het percentage langdurig werklozen, dat aanzienlijk verschilde tussen de lidstaten, waaronder ook de belangrijkste begunstigen van het ESF (zie [bijlage I](#)). Het is dus noodzakelijk om meer zicht te krijgen op het effect van het ESF.

⁴⁸ Europese Commissie, “Thematic note on the ESF and YEI support to LTU and the Council Recommendation on integration of LTU into the labour market” van januari 2019, en Europese Commissie, “Study for the evaluation of ESF support to employment and labour mobility” van juni 2020.

Conclusies en aanbevelingen

76 In de periode 2014-2020 is met de maatregelen van het Europees Sociaal Fonds (ESF) ter bevordering van de “toegang tot werkgelegenheid” een groot aantal langdurig werkzoekenden bereikt door middel van verschillende soorten interventies, hoewel deze niet specifiek op hen waren gericht. Aangezien de investeringsprioriteiten eerder betrekking hadden op beleidsterreinen dan op doelgroepen, was er geen specifieke investeringsprioriteit en werden langdurig werklozen doorgaans behandeld als deel van de bredere groep van alle werklozen. Bovendien gaven de maatregelen niet altijd het niveau van langdurige werkloosheid in de lidstaten weer (zie de paragrafen [35-51](#)).

77 De uitvoering van ESF-maatregelen was over het algemeen niet gekoppeld aan een geïndividualiseerde aanpak. Hoewel de openbare diensten voor arbeidsvoorziening de geïndividualiseerde aanpak voor individuele langdurig werklozen in het kader van hun nationale actieve arbeidsmarktbeleid mogelijk hebben toegepast, zijn de documenten met desbetreffende informatie niet doorgezonden aan de instanties die ESF-acties uitvoeren, noch hebben deze instanties specifiek om toezending ervan verzocht. Bovendien is de aanbeveling van de Raad in werking getreden na de aanvankelijke vaststelling van de operationele programma's en werden de operationele programma's over het algemeen niet overeenkomstig de aanbeveling gewijzigd. Hoewel die koppeling geen voorwaarde was voor ESF-steun, kan het ontbreken ervan afbreuk doen aan de toegevoegde waarde van door het ESF ondersteunde maatregelen als het erom gaat in de specifieke behoeften van langdurig werklozen te voorzien (zie de paragrafen [52-61](#)).

78 We hebben een aantal tekortkomingen in het monitoring- en evaluatiekader van het ESF voor de periode 2014-2020 vastgesteld die de Commissie kunnen beletten een volledig beeld te krijgen van de doeltreffendheid van ESF-interventies met betrekking tot steun in verband met langdurige werkloosheid (LDW). Er is met name geen gemeenschappelijke resultaatindicator met betrekking tot langdurige werkloosheid, en de gemeenschappelijke outputindicator met betrekking tot langdurige werkloosheid wordt niet altijd gebruikt voor het vaststellen van streefcijfers. Dit maakt het moeilijk om de resultaten van het ESF voor langdurig werklozen te monitoren. Er zijn ook weinig evaluaties met betrekking tot langdurige werkloosheid (zie de paragrafen [62-75](#)).

79 De COVID-19-pandemie kan nadelige gevolgen hebben voor het aantal langdurig werklozen en hun situatie. Tegen deze achtergrond doen wij de volgende drie

aanbevelingen, die allemaal betrekking hebben op de nieuwe programmeringsperiode 2021-2027 en erop gericht zijn de programmering te verbeteren om langdurig werklozen in de EU beter te helpen.

Aanbeveling 1 — Richt ESF-steun voor “toegang tot werkgelegenheid” op langdurig werklozen daar waar de langdurige werkloosheid hoog is

Voor de programmeringsperiode 2021-2027 dient de Commissie erop aan te dringen dat de lidstaten zich via het ESF+ specifiek richten op langdurig werklozen en hun behoeften wanneer de langdurige werkloosheid op nationaal of regionaal niveau hoog is.

Tijdpad: op het moment van vaststelling (of wijziging) van de ESF+-programma's voor de periode 2021-2027.

Aanbeveling 2 — Koppel ESF-steun voor “toegang tot werkgelegenheid” aan een geïndividualiseerde aanpak voor langdurig werklozen

De Commissie dient erop aan te dringen dat de lidstaten bij de uitvoering van maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” in het kader van het nieuwe ESF+ een geïndividualiseerde aanpak hanteren voor alle langdurig werklozen, door rekening te houden met de profielen van werkzoekenden en hun behoeften te beoordelen.

Tijdpad: op het moment van vaststelling (of wijziging) van de ESF+-programma's voor de periode 2021-2027.

Aanbeveling 3 — Evalueer de bereikte resultaten van de ESF-steun voor “toegang tot werkgelegenheid” in termen van langdurige werkloosheid

Als onderdeel van de ex-postevaluatie voor de periode 2014-2020 en de tussentijdse evaluatie voor de nieuwe periode 2021-2027 dient de Commissie een evaluatie te maken van de doeltreffendheid van maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” voor langdurig werklozen. De conclusies van deze evaluaties dienen te leiden tot de nodige onder haar bevoegdheid vallende follow-upmaatregelen (zoals het in aanmerking nemen ervan bij de beoordeling van eventuele wijzigingen van het

programma na 2025) en tot verspreiding van goede praktijken tussen en binnen de nationale en regionale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen inzake „toegang tot werkgelegenheid” in de lidstaten.

Tijdpad: uiterlijk in het eerste kwartaal van 2025 voor de ex-postevaluaties en de tussentijdse evaluaties.

Dit verslag is door kamer II onder voorzitterschap van Iliana Ivanova, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 28 oktober 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

Bijlagen

Bijlage I – Aantal langdurig werklozen, aandeel langdurig werklozen en langdurige-werkloosheidscijfer in de EU, 2009-2020

Totaal aantal langdurig werklozen (15-74 jaar, in duizenden)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-27	6 507	8 260	8 971	10 247	11 445	11 430	10 404	9 203	7 951	6 823	5 891	5 264
BE	168	197	167	165	192	211	218	201	172	146	119	118
BG	103	162	210	226	250	232	187	146	114	101	81	76
CZ	106	157	142	159	160	141	127	89	54	37	33	30
DK	17	42	51	60	51	48	47	36	35	29	25	28
DE	1 450	1 333	1 141	1 003	968	919	851	723	675	601	520	489
EE	25	52	49	37	26	22	16	15	13	9	6	8
IE	81	155	195	204	178	147	121	98	71	50	39	32
EL	196	285	435	706	893	937	875	814	747	644	574	502
ES	989	1 700	2 085	2 578	3 006	2 965	2 609	2 167	1 742	1 452	1 229	1 133
FR	955	1 140	1 122	1 224	1 320	1 328	1 342	1 348	1 256	1 115	996	858
HR	99	125	158	189	202	191	193	121	84	61	43	38
IT	844	987	1 059	1 415	1 730	1 966	1 762	1 728	1 682	1 600	1 445	1 191
CY	2	5	7	15	26	33	29	24	19	12	9	10
LV	50	93	91	81	58	46	44	40	32	30	23	21
LT	50	113	119	97	74	71	57	45	39	29	28	36
LU	3	3	3	4	5	4	5	6	6	4	4	5
HU	173	230	222	214	214	163	140	109	77	66	51	52
MT	5	7	7	7	7	6	6	5	5	4	2	3
NL	95	116	140	170	226	258	264	223	173	128	95	83
AT	48	52	51	52	57	67	74	87	83	64	51	60
PL	428	513	617	706	761	669	512	372	262	177	120	107
PT	228	307	333	408	482	433	371	317	231	160	145	117
RO	215	225	271	277	295	258	274	265	186	167	150	135
SI	18	33	37	43	52	53	47	42	32	23	20	20
SK	175	249	248	254	271	252	207	160	140	111	92	87
FI	37	53	46	44	45	51	61	61	57	44	32	33
SE	54	77	74	74	73	75	76	68	67	60	51	63

Opmerking: Volgens de Commissie werd het cijfer voor Frankrijk in oktober 2021 significant naar beneden bijgesteld op grond van methodologische verbeteringen.

Bron: Eurostat (tabel met de aanduiding „une_ltu_a”, geëxtraheerd in juli 2021).

LDW's als percentage van het totale aantal werklozen (van 15 tot 74 jaar)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-27	34,2	40,6	43,9	45,4	48,3	50,4	49,6	48,0	46,3	44,4	41,4	35,4
BE	44,2	48,7	48,3	44,6	46,0	49,9	51,7	51,6	48,6	48,7	43,5	41,6
BG	43,3	46,1	55,7	55,2	57,3	60,4	61,2	59,1	55,0	58,4	56,6	45,0
CZ	30,0	40,9	40,6	43,4	43,4	43,5	47,3	42,1	35,0	30,5	30,0	22,1
DK	9,0	18,7	22,7	26,6	24,5	24,3	25,7	20,4	20,5	19,1	16,4	16,4
DE	44,9	46,8	47,6	45,1	44,4	44,0	43,6	40,8	41,7	40,9	37,8	29,6
EE	27,3	45,3	57,3	54,7	44,5	45,3	38,3	31,6	33,5	24,9	20,0	17,1
IE	27,9	47,3	56,8	59,3	57,7	55,1	53,6	50,5	44,9	36,3	32,1	23,6
EL	40,4	44,6	49,3	59,1	67,1	73,5	73,1	72,0	72,8	70,3	70,1	66,5
ES	23,8	36,6	41,6	44,4	49,7	52,8	51,6	48,4	44,5	41,7	37,8	32,1
FR	36,4	42,5	42,1	42,9	43,6	43,9	43,9	45,4	45,1	41,6	40,0	36,5
HR	55,7	56,3	61,3	63,7	63,6	58,3	63,1	50,7	41,0	40,2	35,8	28,1
IT	44,3	48,0	51,4	52,6	56,4	60,8	58,1	57,4	57,8	58,1	56,0	51,5
CY	10,4	20,4	20,8	30,1	38,3	47,7	45,6	44,4	40,6	31,7	29,1	28,1
LV	25,8	45,0	54,5	52,1	48,4	42,9	45,3	41,4	37,6	41,6	38,0	27,3
LT	23,7	41,7	52,1	49,2	42,9	44,7	42,9	38,3	37,6	32,2	30,6	29,0
LU	23,1	29,3	28,8	30,3	30,4	27,4	28,4	34,8	38,1	24,7	22,8	25,5
HU	41,5	48,9	47,6	45,3	48,6	47,5	45,6	46,5	40,4	38,5	31,9	26,2
MT	42,0	59,5	60,3	61,3	57,3	51,1	50,1	50,5	50,8	48,1	25,1	25,5
NL	25,1	26,8	32,3	32,9	34,9	39,2	42,9	41,5	39,5	36,6	30,3	23,2
AT	21,7	25,4	26,3	24,9	24,6	27,2	29,2	32,3	33,4	28,9	25,1	24,5
PL	30,3	31,1	37,2	40,3	42,5	42,7	39,3	35,0	31,0	26,9	21,6	20,0
PT	44,0	52,0	48,4	48,8	56,4	59,6	57,4	55,4	49,9	43,7	42,6	33,3
RO	31,6	34,5	41,0	44,2	45,2	41,1	43,9	50,0	41,4	44,1	42,4	29,9
SI	30,1	43,3	44,2	47,9	51,0	54,5	52,3	53,3	47,5	42,9	43,0	38,8
SK	54,0	64,0	67,9	67,3	70,2	70,2	65,8	60,2	62,4	61,8	58,2	47,8
FI	16,7	23,8	22,0	21,2	20,6	22,1	24,4	25,7	24,2	21,8	17,6	15,4
SE	13,1	18,1	19,0	18,3	17,7	18,2	19,6	18,3	18,5	17,2	13,7	13,9

Opmerking: Volgens de Commissie werd het cijfer voor Frankrijk in oktober 2021 significant naar beneden bijgesteld op grond van methodologische verbeteringen.

Bron: Eurostat (tabel met de aanduiding „une_ltu_a”, geëxtraheerd in juli 2021).

LDW's als percentage van de beroepsbevolking (van 15 tot 74 jaar)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-27	3,1	4,0	4,3	4,9	5,5	5,5	5,0	4,4	3,8	3,2	2,8	2,5
BE	3,5	4,0	3,5	3,4	3,9	4,3	4,4	4,0	3,5	2,9	2,3	2,3
BG	3,0	4,7	6,3	6,8	7,4	6,9	5,6	4,5	3,4	3,0	2,4	2,3
CZ	2,0	3,0	2,7	3,0	3,0	2,7	2,4	1,7	1,0	0,7	0,6	0,6
DK	0,6	1,4	1,8	2,1	1,8	1,7	1,6	1,2	1,2	1,0	0,8	0,9
DE	3,5	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	2,0	1,7	1,6	1,4	1,2	1,1
EE	3,7	7,6	7,1	5,5	3,8	3,3	2,4	2,1	1,9	1,3	0,9	1,2
IE	3,5	6,9	8,8	9,2	8,0	6,6	5,3	4,2	3,0	2,1	1,6	1,3
EL	3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	17,0	15,6	13,6	12,2	10,9
ES	4,3	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	11,4	9,5	7,7	6,4	5,3	5,0
FR	3,3	3,9	3,9	4,2	4,5	4,5	4,6	4,6	4,2	3,8	3,4	2,9
HR	5,1	6,6	8,4	10,2	11,0	10,1	10,2	6,6	4,6	3,4	2,4	2,1
IT	3,4	4,0	4,3	5,6	6,9	7,7	6,9	6,7	6,5	6,2	5,6	4,7
CY	0,6	1,3	1,6	3,6	6,1	7,7	6,8	5,8	4,5	2,7	2,1	2,1
LV	4,5	8,8	8,8	7,8	5,7	4,6	4,5	4,0	3,3	3,1	2,4	2,2
LT	3,3	7,4	8,0	6,6	5,1	4,8	3,9	3,0	2,7	2,0	1,9	2,5
LU	1,2	1,3	1,4	1,6	1,8	1,6	1,9	2,2	2,1	1,4	1,3	1,7
HU	4,2	5,5	5,2	5,0	4,9	3,7	3,1	2,4	1,7	1,4	1,1	1,1
MT	2,9	4,1	3,9	3,8	3,5	2,9	2,7	2,4	2,0	1,8	0,9	1,1
NL	1,1	1,3	1,6	1,9	2,5	2,9	3,0	2,5	1,9	1,4	1,0	0,9
AT	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,7	1,9	1,8	1,4	1,1	1,3
PL	2,5	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	3,0	2,2	1,5	1,0	0,7	0,6
PT	4,2	5,7	6,2	7,7	9,3	8,4	7,2	6,2	4,5	3,1	2,8	2,3
RO	2,2	2,4	2,9	3,0	3,2	2,8	3,0	3,0	2,0	1,8	1,7	1,5
SI	1,8	3,2	3,6	4,3	5,2	5,3	4,7	4,3	3,1	2,2	1,9	1,9
SK	6,5	9,2	9,2	9,4	10,0	9,3	7,6	5,8	5,1	4,0	3,4	3,2
FI	1,4	2,0	1,7	1,6	1,7	1,9	2,3	2,3	2,1	1,6	1,2	1,2
SE	1,1	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	0,9	1,1

Opmerking: Volgens de Commissie werd het cijfer voor Frankrijk in oktober 2021 significant naar beneden bijgesteld op grond van methodologische verbeteringen.

Bron: Eurostat (tabel met de aanduiding „une_ltu_a”, geëxtraheerd in juli 2021).

Bijlage II – Overgangspersentages naar werk

Jaarlijkse overgangspersentages (%) naar werk voor kortstondig werklozen (KSW's) en langdurig werklozen (LDW's)

Lidstaat	2013		2020	
	KSW's	LDW's	KSW's	LDW's
BE	-	-	31	6
BG	14	5	20	6
CZ	20	9	25	7
DK	38	27	36	29
EE	21	14	29	16
IE	20	7	29	11
EL	7	2	15	3
ES	20	8	27	9
FR	26	13	27	12
HR	14	7	19	12
IT	20	7	22	7
CY	18	8	28	11
LV	27	13	25	13
LT	17	8	21	6
HU	24	11	34	11
NL	22	14	33	16
AT	32	14	32	13
PL	14	9	26	12
PT	21	15	30	18
RO	13	5	17	7
SI	22	14	29	11
SK	11	5	20	4
FI	28	15	31	14
SE	27	14	25	16
EU ¹	21	11	25	11

¹ Ongewogen gemiddelde voor de EU, berekend zonder gegevens voor Duitsland, Luxemburg, Malta en het Verenigd Koninkrijk.

Bron: ERK, op basis van experimentele gegevens van Eurostat (tabel met de aanduiding „lfsi_long_e01”, geëxtraheerd in mei 2021)

Bijlage III – ESF-toewijzing aan investeringsprioriteit 8i en uitvoeringsgraad

Toewijzing aan investeringsprioriteit 8i en uitvoering per lidstaat — 2020 (EUR)

Lidstaat	Gepland EU-bedrag	EU-subsidiabele kosten – geselecteerd	Gedeclareerde EU-subsidiabele uitgaven
BE	191 903 026	190 193 535	91 593 488
BG	238 079 679	-	-
CZ	627 949 296	669 094 561	472 560 439
DE	43 899 353	49 987 988	31 250 981
EE	203 605 301	201 506 275	108 493 852
IE	137 020 369	137 020 369	69 252 967
EL	689 350 453	794 455 737	458 807 042
ES	1 165 396 613	1 403 342 253	713 153 320
FR	367 899 226	359 611 511	245 119 000
HR	249 084 283	224 992 196	50 968 076
IT	1 520 782 811	1 768 843 027	968 963 837
CY	9 255 000	11 448 330	9 254 166
LV	94 139 809	86 913 527	63 560 140
LT	355 400 146	358 753 273	294 828 926
LU	4 461 245	5 427 330	3 247 649
HU	1 013 454 498	833 491 384	602 099 375
MT	16 000 000	17 239 651	9 130 739
NL	25 146 085	27 923 935	12 878 687
AT	15 099 649	12 814 761	6 572 665
PL	1 625 458 684	1 387 268 530	1 027 041 808
PT	618 925 842	452 338 709	345 569 403
RO	527 453 819	517 392 594	237 369 693
SI	162 066 573	201 538 688	78 947 785
SK	1 218 722 796	933 919 506	531 679 661
FI	163 663 349	148 844 521	96 398 659
SE	130 371 130	186 072 279	101 043 073
EU	11 414 589 036	10 980 434 469	6 629 785 433

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie (geëxtraheerd in juli 2021).

Acroniemen en afkortingen

AAMB: Actief arbeidsmarktbeleid

DG EMPL: Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie

EMCO: Comité voor de werkgelegenheid (Employment Committee)

ESF: Europees Sociaal Fonds

ESF+: Europees Sociaal Fonds Plus

ETB: Education and Training Board

GB-verordening: Verordening gemeenschappelijke bepalingen

GO: Gemeenschappelijke outputindicator

KSW's: Kortstondig werklozen

LDW: Langdurige werkloosheid

LDW's: Langdurig werklozen

NUTS 2: Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OP: Operationeel programma

SURE: Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid in noodsituaties te beperken

Verklarende woordenlijst

“Afroom”-effect: de doeltreffendheid van actieve arbeidsmarktmaatregelen kan worden ondermijnd door het “afroom”-effect, waarbij alleen werkenden met een grote kans op werk worden geselecteerd voor deelname. Dit effect is met name van belang wanneer er voor case-workers die werkzoekenden selecteren voor deelname aan actieve arbeidsmarktmaatregelen, prikkels zijn om aan te tonen dat het percentage herintreders onder hun cliënten hoog is.

Aanbeveling van de Raad: een instrument voor indirecte actie dat tot doel heeft wetgeving in de lidstaten voor te bereiden. Aanbevelingen verschillen van verordeningen, richtlijnen en besluiten in die zin dat zij niet verbindend zijn voor de lidstaten. Zij hebben weliswaar geen rechtskracht, maar hebben wel politiek gewicht.

Beschikbaar voor, maar niet op zoek naar werk: volgens de definitie van Eurostat worden onder personen die “beschikbaar voor, maar niet op zoek naar werk” zijn, verstaan: *personen in de leeftijdscategorie van 15 tot 74 jaar die geen werk hebben en niet werkloos zijn en willen werken, in de komende twee weken beschikbaar zijn voor werk, maar geen werk zoeken*. Deze indicator heeft betrekking op mensen zonder baan die niet in aanmerking komen om als werkloos te worden geregistreerd omdat zij niet actief op zoek zijn naar een baan. Hieronder vallen “ontmoedigde” werkzoekenden en werkzoekenden die door hun persoonlijke of gezinssituatie niet op zoek kunnen gaan naar een baan.

Cohesiebeleid: een van de grootste beleidsterreinen waaraan de EU-begroting wordt besteed. Het is erop gericht het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's te verkleinen, industriegebieden met afnemende economische activiteit te herstructureren, plattelandsgebieden te diversifiëren en grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking te bevorderen. Het wordt gefinancierd uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds (CF).

Comité voor de werkgelegenheid (EMCO): het belangrijkste raadgevende comité voor werkgelegenheid en sociale zaken van de Raad op het gebied van de werkgelegenheid.

Eurofound: een EU-agentschap dat tot taak heeft informatie, advies en expertise op het gebied van het sociaal beleid van de EU te verstrekken op basis van vergelijkende informatie, onderzoek en analyse.

Europa 2020-strategie: de groeistrategie van de EU om de crisis de komende tien jaar te boven te komen, opgesplitst in vijf kerndoelen: werkgelegenheid; onderzoek en ontwikkeling; klimaat/energie; onderwijs; sociale inclusie en armoedebestrijding.

Europees Semester: een cyclus voor de coördinatie van het economisch beleid en het begrotingsbeleid in de EU. Het maakt deel uit van het kader voor economische governance van de Europese Unie, met de nadruk op de periode van zes maanden vanaf het begin van elk jaar, vandaar de benaming “semester”. Tijdens het Europees Semester stemmen de lidstaten hun begrotings- en economisch beleid af op de doelstellingen en regels die op EU-niveau zijn overeengekomen.

Europees Sociaal Fonds (ESF): een fonds dat ten doel heeft de economische en sociale samenhang binnen de Europese Unie te versterken door de werkgelegenheid en de arbeidskansen te verbeteren (voornamelijk door middel van opleidingsmaatregelen), een hoog niveau van werkgelegenheid aan te moedigen en meer en betere banen te creëren.

Ex-antevoorwaarden: voorwaarden, gebaseerd op vooraf in de GB-verordening vastgestelde criteria, die worden beschouwd als voorwaarden voor een doeltreffend en efficiënt gebruik van EU-middelen voor alle ESI-fondsen. Bij de opstelling van OP's voor het EFRO, CF en ESF voor de programmeringsperiode 2014-2020 moesten de lidstaten beoordelen of aan deze voorwaarden was voldaan. Indien dat niet het geval was, moesten actieplannen worden opgesteld om ervoor te zorgen dat uiterlijk op 31 december 2016 aan de voorwaarden was voldaan.

Gedeeld beheer: een methode om de EU-begroting uit te voeren waarbij de Commissie de uitvoering delegeert aan de lidstaten, maar toch de eindverantwoordelijkheid behoudt.

Landspecifieke aanbevelingen (LSA's): documenten die door de Europese Commissie voor elk land worden opgesteld en waarin de economische situatie van het land wordt geanalyseerd en aanbevelingen voor maatregelen worden gedaan die het land binnen een periode van 12 tot 18 maanden zou moeten nemen.

Openbare diensten voor arbeidsvoorziening: nationale organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een actief arbeidsmarktbeleid en het verlenen van hoogwaardige arbeidsbemiddelingsdiensten in het algemeen belang. Zij kunnen deel uitmaken van relevante ministeries, overheidsorganen of publiekrechtelijke instellingen.

Operationeel programma (OP): het basiskader voor de uitvoering van door de EU gefinancierde cohesieprojecten in een bepaalde periode, dat berust op de prioriteiten en doelstellingen die zijn vastgesteld in partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en afzonderlijke lidstaten. De projecten in het kader van een OP moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een bepaald aantal doelstellingen die zijn gespecificeerd op het EU-niveau van de prioritaire as van de OP's. De financiering van

het OP kan afkomstig zijn uit het EFRO, het CF en/of het ESF. Een OP wordt opgesteld door een lidstaat en moet door de Commissie zijn goedgekeurd voordat er betalingen uit de EU-begroting kunnen worden verricht. OP's kunnen alleen worden gewijzigd tijdens de looptijd van het programma indien beide partijen daarmee instemmen.

Outputindicatoren: waarden die worden gebruikt om de output van ondersteunde concrete acties of de output op het niveau van het operationele programma te meten.

Resultaatindicatoren: waarden die worden gebruikt om de behaalde resultaten van de ondersteunde projecten of de behaalde resultaten op het niveau van het operationele programma te meten.

Toezichtcomité: een comité dat de uitvoering van een OP monitort. Het comité bestaat uit “vertegenwoordigers van de bevoegde lidstaatautoriteiten” (bv. vertegenwoordigers van de beheersautoriteiten, certificerende instanties, auditautoriteiten, uitvoerende organen, werkgevers- of werknemersorganisaties en het maatschappelijk middenveld). Daarnaast heeft de Commissie heeft een rol als waarnemer.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=60158>

Tijdlijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=60158>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerkwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II Investeringen ten behoeve van cohesie, groei en inclusie, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door lid van de Rekenkamer Lazaros S. Lazarou, met ondersteuning van Johan Adriaan Lok, kabinetschef, en Agathoclis Argyrou, kabinetsattaché; Pietro Puricella, hoofdmanager; Fernando Pascual Gil, taakleider; Aleksandra Klis-Lemieszonek, plaatsvervangend taakleider; Marjeta Leskovar, Marija Grgurić, Zuzana Gullova en Petra Karkosova, auditors. Mark Smith, Miłosz Aponowicz, Tomasz Surdykowski en Paola Magnanelli boden taalkundige ondersteuning.



Lazaros S. Lazarou



Johan Adriaan Lok



Agathoclis Argyrou



Pietro Puricella



Fernando Pascual Gil



Aleksandra Klis-Lemieszonek



Marjeta Leskovar



Marija Grguric



Milosz Aponowicz



Paola Magnanelli



Tomasz Surdykowski

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan, mits de bron correct wordt aangegeven en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U moet aanvullende rechten verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeel van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan moet u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid inzake hergebruik van de ERK; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-7050-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/710645	QJ-AB-21-025-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7023-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/904936	QJ-AB-21-025-NL-Q

Langdurige werkloosheid kan ernstige gevolgen hebben voor de betrokken personen en een negatief effect hebben op de groei en de overheidsfinanciën. De EU heeft een aantal beleidsreacties in kaart gebracht om langdurige werkloosheid aan te pakken. In de periode 2014-2020 werd met de via het Europees Sociaal Fonds (ESF) gefinancierde maatregelen voor “toegang tot werkgelegenheid” een groot aantal langdurig werklozen bereikt, maar deze maatregelen waren niet specifiek op hen gericht. Bovendien waren die ESF-maatregelen niet altijd aangepast aan de specifieke behoeften van langdurig werklozen. Wij bevelen aan dat de Commissie er bij de lidstaten op aandringt zich middels de ESF ± steun voor 2021-2027 specifiek te richten op langdurig werklozen en hun behoeften, dat maatregelen voorzien in een geïndividualiseerde aanpak voor langdurig werklozen, en dat de Commissie de doeltreffendheid van de maatregelen inzake „toegang tot werk” voor hen evalueert.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors