Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over gelijke behandeling van jongeren op de arbeidsmarkt

(initiatiefadvies)

(2023/C 293/08)

Rapporteur: **Michael McLOUGHLIN**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
	Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	31.5.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.6.2023
Zitting nr.	579
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	217/0/6

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. In de recente Richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie is de kwestie van de "minimumjeugdlonen" niet uitvoerig aan bod gekomen. Het gaat niet om een in alle omstandigheden te volgen aanpak, maar om een richtlijn die, als een horizontaal kader, de verschillende tradities en uitgangspunten in aanmerking neemt en de rol van de sociale partners en collectieve onderhandelingen versterkt. Het is nou eenmaal zo dat minimumjeugdlonen in de verschillende lidstaten verschillend worden behandeld, iets wat aandacht verdient. De Europese Commissie, de lidstaten en de sociale partners zouden zich hierover moeten buigen in overeenstemming met de richtlijn en in de geest van de voorgestelde aanbeveling van de Raad over de versterking van de sociale dialoog in de EU. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) roept de lidstaten en de sociale partners op om hun discretionaire bevoegdheid op niet-discriminerende wijze uit te oefenen.

1.2. Volgens het EESC bood het Europees Jaar van de jeugd 2022 de gelegenheid om belangrijke kwesties die jongeren aangaan, onder de loep te nemen en belangrijke beleidsinitiatieven te nemen die hun positie in de samenleving ten goede komen of trachten te beïnvloeden. Gezien het belang van een succesvolle participatie van jongeren op de arbeidsmarkt, moeten hun eerste ervaringen positief zijn: maatregelen die hen louter op grond van hun leeftijd benadelen, dragen hier echter niet aan bij en hebben zelfs een averechts effect. In dit verband is het EESC ingenomen met het Europees Jaar van de vaardigheden, dat officieel op 9 mei 2023 van start is gegaan, als een politieke stimulans voor een leven lang leren, waarmee een nieuw momentum wordt gecreëerd om de sociale doelstellingen van de EU voor 2030 te verwezenlijken.

1.3. Verschillende regels voor jongeren op het gebied van werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen kunnen van invloed zijn op de arbeidsmarktsituatie van jongeren en op hun mogelijkheden om hun recht op vrij verkeer in de EU uit te oefenen. De lidstaten mogen de structuur en de inhoud van hun socialezekerheidsstelsels zelf bepalen. Het EESC roept hen op om daarbij het non-discriminatiebeginsel in acht te nemen, met name als het gaat om het vrij verkeer. Het EESC beveelt de Commissie aan om bij de verdere bestudering van deze kwestie nauw samen te werken met de lidstaten en de sociale partners om gegevens en nationale praktijken te verzamelen, mede in het licht van de onlangs voorgestelde aanbeveling van de Raad over de versterking van de sociale dialoog in de EU.

1.4. Stages in een professionele omgeving zijn voor jongeren vaak een beslissende stap op weg naar hun inpassing in het arbeidsproces. Onbetaalde stages kunnen een zeer negatief effect hebben op de ervaring van jongeren met de arbeidsmarkt. Wij nemen nota van de resolutie die het Comité tijdens zijn zitting van december 2022 heeft goedgekeurd en van de resolutie van het Europees Parlement en zouden graag zien dat de andere instellingen en organen van de EU, met inbegrip van de Commissie, meer belangstelling tonen voor deze zaak als blijk van hun inzet voor jongeren na het Europees Jaar van de jeugd. Zeer korte werkervaringsperioden en officieel erkende en overeengekomen stages worden soms niet betaald.

Langere stages, waarbij hetzelfde werk wordt gedaan als door werknemers in loondienst, moeten echter worden betaald. Uit de Eurobarometer-enquête blijkt dat de meerderheid van de stagiairs werd bezoldigd en toegang had tot sociale bescherming ([1]).

1.5. Naar aanleiding van het Europees Jaar van de jeugd en andere initiatieven krijgen jongerenkwesties sinds kort meer aandacht. Een van de voorstellen was een Europese jongerentest, die erop neerkomt dat bij alle nieuwe beleidsmaatregelen naar de impact ervan op jongeren gekeken zou moeten worden. Het idee, geopperd door het Europees Jeugdforum, was in 2022 onderwerp van een EESC-advies. Het EESC staat volledig achter deze benadering, zoals uiteengezet in zijn advies ([2]) van 2022.

1.6. De COVID-19-crisis en de oorlog in Oekraïne hebben de Europese economie danig uit het lood geslagen. Hoewel bedrijven hun best hebben gedaan om banen te behouden, waren er toch de nodige gevolgen voor Europese burgers en dan met name voor jongeren.

1.7. Stages zijn voor jongeren een belangrijk middel voor toetreding tot de arbeidsmarkt geworden. Voor een betere toegang tot de arbeidsmarkt moet er bij stages sprake zijn van hoogwaardige leerinhoud en adequate arbeidsomstandigheden en mogen zij niet in de plaats komen van reguliere banen of als voorwaarde gelden voor aanwerving. Momenteel maken vooral jongeren zich steeds meer zorgen dat stagiairs door de gezondheidscrisis en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne met slechtere omstandigheden te maken zouden kunnen krijgen. De Commissie wil nagaan of de hand wordt gehouden aan het kwaliteitskader voor stages.

2. **Inleiding**

2.1. Het jaar 2022 was uitgeroepen tot Europees Jaar van de jeugd en in het EESC-advies over dit initiatief had het Comité de wens geuit dat het Jaar werd toegespitst op belangrijke beleidsterreinen die jongeren aangaan, en niet alleen op evenementen en publiciteitsmogelijkheden. Jongeren hebben uiting gegeven aan soortgelijke gevoelens en standpunten, met name in het licht van de nogal overhaaste wijze waarop het Jaar werd uitgeroepen. De ervaring van jongeren met het betreden van en deelnemen aan de arbeidsmarkt is duidelijk een van de belangrijkste beleidsthema's voor die generatie, zowel op nationaal als op Europees niveau.

2.2. In de wereld na COVID-19 ligt de nadruk opnieuw op de veranderende behoeften van de arbeidsmarkt, nieuwe arbeidsvormen, nieuwe vaardigheden, de uitdaging van de terugkeer naar de werkplek en de potentiële hybride omgeving, met alle kansen en risico's van dien. Belangrijker nog is dat we weten dat jongeren tijdens de COVID-19-pandemie zwaar hebben geleden en dat dit een van de redenen was waarom 2022 is uitgeroepen tot het Europees Jaar van de jeugd. Door de pandemie zijn jongeren belangrijke mijlpalen misgelopen in hun persoonlijke en sociale ontwikkeling. Daarnaast had de pandemie ook grote gevolgen voor het onderwijs van jongeren en hun participatie op de arbeidsmarkt.

2.3. De Europese Unie voert diverse relevante beleidsmaatregelen uit die jongeren betreffen en erop gericht zijn hen zo veel mogelijk bij de samenleving te betrekken en hun dezelfde kansen te bieden als alle andere groepen in de samenleving. In de verklaring van Bratislava van 2016 riepen de EU-leiders op tot het scheppen van een veelbelovende economische toekomst voor iedereen, tot het veiligstellen van onze levenswijze en tot het bieden van betere kansen aan jongeren. Evenzo wordt in de preambule van de Europese pijler van sociale rechten gesteld dat "[d]e lidstaten […] vaak in meer of mindere mate voor dezelfde uitdagingen [staan], zoals aanzienlijke ongelijkheid, langdurige werkloosheid, jeugdwerkloosheid en solidariteit tussen de generaties".

2.4. Het belangrijkste beleid in verband met jongeren in de Europese Unie is de EU-strategie voor jongeren. Het hoofddoel van de strategie bestaat erin jongeren mondiger te maken en hun weerbaarheid te vergroten door de nadruk te leggen op drie actieterreinen rond de volgende woorden: betrokkenheid, verbondenheid en inspraak. In de strategie wordt erkend dat het voor een goed functionerende democratie en voor de samenleving in het algemeen van vitaal belang is jongeren bij het democratisch bestel te betrekken. In het kader van het actiegebied "betrokkenheid" beoogt de EU-strategie voor jongeren een zinvolle maatschappelijke, economische, sociale, culturele en politieke participatie te ondersteunen. In de strategie wordt de mobiliteit van jongeren gezien als een kans voor hen om:

— persoonlijke, sociale en burgerschapscompetenties te ontwikkelen en te versterken;

— kritisch denken en creativiteit te ontwikkelen;

— hun inzetbaarheid te vergroten;

([1]) Zie de recente Eurobarometer-enquête *Integration of young people into the labour market with particular focus on traineeships,* April 2023, Eurobarometer survey (europa.eu).

([2]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de EU-jeugdtest (initiatiefadvies) (PB C 486 van 21.12.2022, blz. 46).

— actieve Europese burgers te worden.

2.5. In de EU-strategie voor jongeren wordt met name erkend dat jeugdwerk belangrijk is als "katalysator voor empowerment" van jongeren en wordt gesteld dat jeugdwerk unieke voordelen biedt aan jongeren bij hun overgang naar volwassenheid, omdat het hun een veilige omgeving biedt waarin zij zelfvertrouwen kunnen opdoen en op niet-formele wijze kunnen leren ([3]).

2.6. Het EESC is van mening dat in de strategie de nadruk moet worden gelegd op de sectoroverschrijdende aanpak, waarbij wordt uitgegaan van een holistische visie op jongeren en hun behoeften en rechten op alle beleidsterreinen, en dat de nieuwe EU-jongerencoördinator in de eerste plaats leiding moet geven aan sectoroverschrijdende werkzaamheden. Verder heeft het de wens geuit dat het jeugdbeleid van de EU wordt opgenomen in het Europees Semester om meer aandacht te besteden aan de concrete uitvoering, met name op sectoroverschrijdende gebieden ([4]).

2.7. Het EESC heeft erop gewezen dat de strategie ambitieuze doelstellingen moet hebben voor maatregelen die ook andere relevante EU-beleidsgebieden bestrijken, waaronder werkgelegenheid, onderwijs, gezondheid, migratie en gelijkheid. Het EESC pleitte er voorts voor dat in de strategie meer aandacht wordt besteed aan werkgelegenheids- en onderwijskwesties waar jongeren mee te maken hebben, met name als het gaat om de discussie over de toekomst van werk, alsook de ontwikkeling van vaardigheden en andere sociale vraagstukken zoals geestelijke gezondheid en gelijkheid.

3. **Jongeren, de arbeidsmarkt en vaardigheden**

3.1. Aan jongeren en hun arbeidsvooruitzichten wordt gewoonlijk veel aandacht besteed wanneer naar de arbeidsmarkt wordt gekeken. De belangrijkste reden hiervoor is dat de vroege ervaringen die mensen opdoen met hun arbeidsmarktparticipatie tot ver in hun latere leven kunnen doorwerken Dit geldt vooral voor voortijdig schoolverlaten. Schooluitval treft ook bijna 20 % van de mensen met een handicap, een percentage dat meer dan twee keer zo hoog is als voor andere jongeren tussen de 18 en 24 jaar ([5]). We hebben ook met COVID-19 en de vorige financiële crisis gezien dat jongeren kwetsbaarder zijn voor economische schokken en recessies, vaak de eersten zijn die hun baan verliezen en, in beide gevallen, in sectoren werken zoals de dienstensector, en gewoonlijk oververtegenwoordigd zijn in onzekere vormen van werk. De IAO heeft vastgesteld dat de meerderheid van de platformwerkers en personen die gerichte werkzaamheden verrichten jonger is dan 35 jaar en dat de arbeidsonzekerheid onder jongeren relatief groot is. De toeristische sector van Griekenland kent het grootste aandeel jonge werknemers, die massaal door de pandemie zijn getroffen. In Spanje, Italië en Portugal vinden we een extreem hoog aandeel van tijdelijke contracten onder jongeren (meer dan 60 %), die in geval van crisis snel tot werkloosheid kunnen leiden.

3.2. Onze prioriteit moet nu liggen bij het herstel van de Europese economie door een coherente uitvoering van de nationale herstelplannen ([6]) en het scheppen van voorwaarden die bedrijven in staat stellen weer te groeien en kwaliteitsbanen te creëren. In een tijd waarin bedrijven kampen met een tekort aan arbeidskrachten, geen mensen met de juiste vaardigheden kunnen vinden en geconfronteerd worden met ernstige aanwervingsproblemen, is het in hun belang om het potentieel van alle mensen, ook jongeren, te benutten.

3.3. Voor de meeste mensen, maar vooral voor jongeren, is de kans op werk en het verwerven van de bijbehorende vaardigheden een van de belangrijkste garanties voor bestaanszekerheid en vooruitzichten in het leven. De gevolgen van de COVID-19-pandemie en de gevolgen van de oorlog in Oekraïne hebben niet alleen burgers maar ook bedrijven getroffen, waardoor hun vermogen om waarde en banen te creëren en te zorgen voor een doeltreffende overgang van de ene baan naar de andere, wordt ondermijnd.

3.4. We zien dat jongeren die de overstap van school of universiteit naar de werkplek niet maken, het later moeilijk kunnen krijgen. Werkloosheid brengt voor iedereen die ermee te maken krijgt uitdagingen met zich mee, maar deze kunnen veel groter zijn voor jongeren, aangezien zij misschien niet dezelfde connecties hebben die nodig zijn om vooruit te komen op een snel veranderende arbeidsmarkt. Evenzo heeft de aanwezigheid van een onevenredig groot aantal werklozen in een bepaald segment van de samenleving gevolgen voor de sociale samenhang en onze democratische waarden en kan in extreme omstandigheden sociale onrust het gevolg zijn, getuige wat in sommige ontwikkelingslanden is gebeurd.

([3]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad over een Europees Jaar van de Jeugd 2022 (COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)) (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 122).

([4]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad over een Europees Jaar van de Jeugd 2022 (COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)) (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 122).

([5]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

([6]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over zorgen voor fatsoenlijk werk voor jongeren en de inclusie van NEET's via adequate nationale herstelplannen (initiatiefadvies) (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 27), NEET's en nationale herstelplannen.

3.5. Het is dan ook belangrijk de gelijke behandeling van jongeren op de arbeidsmarkt te zien als onderdeel van een bredere behoefte aan burger- en democratische participatie. Net zoals jongeren deel moeten uitmaken van de gemeenschap en als actieve burgers aan sportactiviteiten moeten deelnemen, is hun vermogen om hun rol en plaats op de arbeidsmarkt te begrijpen en voor zichzelf op te komen een belangrijk element van burgerschap. Evenzo zou de arbeidsmarkt een plaats van solidariteit tussen de generaties moeten zijn, waar een goed evenwicht tussen werk en privéleven bestaat en mensen het gevoel hebben dat zij een bijdrage aan de samenleving leveren. Hoewel jeugdwerkloosheid in veel landen een structureel probleem is, geven landen als Spanje financiële stimulansen (tot 12 000 EUR) voor late pensionering om het pensioenstelsel houdbaar te maken. Het risico daarvan is dat de economie niet profiteert van de hogere productiviteit die jongeren kunnen genereren, zoals in het advies wordt gesteld. Bovendien is het na de leeftijd van 65 jaar zeer moeilijk om in bepaalde banen te blijven werken.

3.6. Vanuit economisch oogpunt kan een hoge jeugdwerkloosheid, in combinatie met het ontbreken van een doeltreffend intergenerationeel beleid binnen bedrijven, leiden tot een lagere productiviteit, omdat er minder jonge werknemers zijn die nieuwe vaardigheden en innovatie in de productieprocessen inbrengen. Een hoog aantal werklozen brengt voor de staat ook economische kosten mee in de vorm van gederfde belastinginkomsten, sociale uitkeringen en kosten van daarmee verband houdende regelingen. Eurofound heeft vastgesteld dat de economische kosten van jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's) in 2011 ongeveer 153 miljard EUR bedroegen. Deze vraagstukken komen aan de orde in het advies over *precair werk en geestelijke gezondheid* ([7]), en het advies over *democratie op het werk* ([8]). Ten slotte is het werkloosheidspercentage onder jongeren met een handicap tussen 25 en 34 jaar bijna twee keer zo hoog als onder mensen zonder handicap (18 % tegenover 9,7 %) ([9]).

3.7. Op individueel vlak kan jeugdwerkloosheid onder meer negatieve gevolgen hebben voor de geestelijke gezondheid, het welzijn en het geluksgevoel, en mogelijk leiden tot een groter beroep op gezondheidsdiensten. Bovendien is er een groter risico van een gefragmenteerde samenleving als gevolg van de verschillende vormen van sociale uitsluiting die werkloze jongeren kunnen ervaren. Werkloosheid op jonge leeftijd verhoogt de kans op werkloosheid in het latere leven en heeft een negatieve invloed op de hoeveelheid geld die later in het leven wordt verdiend als wel werk wordt gevonden. Werkloze jongeren lopen ook meer kans om op een aantal gebieden aan vaardigheden in te boeten of met sociale uitsluiting te maken te krijgen. De gevolgen van COVID-19 voor de geestelijke gezondheid van jongeren zijn goed gedocumenteerd.

3.8. Het is ook belangrijk dat de situatie van "ontmoedigde" jonge werknemers en jongeren die grote moeilijkheden ondervinden bij hun integratie in het beroepsleven aandacht krijgt. Voortijdige schoolverlating en veranderingen in het onderwijs vormen een uitdaging. Jongeren kunnen daardoor het contact met de realiteit van de arbeidsmarkt verliezen.

3.9. Een van de manieren om de economische activiteit van jongeren te vergroten is hen te motiveren ondernemer te worden door hun ondernemingsgeest, creativiteit en innovatieve benaderingen te ondersteunen. Onderwijs in ondernemerschap kan worden gemainstreamd in de activiteiten van het Europees Jaar van de vaardigheden. Daarbij kan worden voortgebouwd op verschillende modellen van goede praktijken, zoals programma's en wedstrijden voor jonge ondernemers.

3.10. De EU neemt de werkgelegenheid voor jongeren serieus, met als belangrijkste beleidsreactie de "versterkte" jongerengarantie. Oorspronkelijk was het doel van de jongerengarantie ervoor te zorgen dat jongeren tussen 18 en 24 jaar een baan, werkervaring, een stageplaats, een opleiding of een combinatie van werk en opleiding kregen aangeboden binnen een bepaalde periode nadat zij het onderwijs hadden verlaten of werkloos waren geworden. De Europese Commissie heeft aanbevolen de jongerengarantie aan jongeren aan te bieden binnen vier maanden nadat zij hun baan zijn kwijtgeraakt. De versterkte jongerengarantie is een verbintenis van alle lidstaten om ervoor te zorgen dat alle jongeren onder de 30 jaar een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, een vervolgopleiding, een plaats in het leerlingstelsel of een stage.

3.11. Voor een doeltreffende overgang van de ene baan naar de andere is het nodig dat vooruitgang wordt geboekt met de hervorming van het onderwijs, dat de discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van vaardigheden worden aangepakt en dat de nadruk ligt op een leven lang leren, volwassenenonderwijs, omscholing en bijscholing. Het EESC is zich bewust van de vooruitgang die de Commissie heeft geboekt bij de totstandbrenging van een Europese onderwijsruimte, de bevordering van het kader voor Europese samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding en de verdere uitvoering van het actieplan voor digitaal onderwijs.

3.12. Het EESC neemt ook kennis van het nieuwe initiatief van de Commissie inzake individuele leerrekeningen (ILR's), met name waar het microkredieten en het nieuwe pakket maatregelen voor universiteiten betreft. Er is een nieuwe dynamiek ontstaan om jongeren de juiste vaardigheden bij te brengen en de mobiliteit van jonge studenten, leerlingen en ondernemers te ondersteunen.

([7]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over onzeker werk en geestelijke gezondheid (verkennend advies op verzoek van het Spaanse voorzitterschap) (PB C 228 van 29.6.2023, blz. 28).

([8]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over democratie op het werk (verkennend advies op verzoek van het Spaanse voorzitterschap van de Raad) (PB C 228 van 29.6.2023, blz. 43).

([9]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018

4. **Gevolgen van COVID-19**

4.1. Volgens Eurostat zijn jongeren zwaarder getroffen door de COVID-19-pandemie dan ouderen. In het derde kwartaal van 2020 was de arbeidsparticipatie van jongeren (15-29 jaar) in de EU met 2,8 procentpunten gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2019, vóór de pandemie. Er was echter een herstel in het derde kwartaal van 2021, toen de daling van de arbeidsparticipatie 0,1 procentpunt bedroeg in vergelijking met het derde kwartaal van 2019. Bij een vergelijking van het derde kwartaal van 2020 met hetzelfde kwartaal van 2019 is in alle landen een daling van de arbeidsparticipatie van jongeren geconstateerd.

4.2. Eurostat heeft ook binnen de EU een verschil in deze trends vastgesteld. In het derde kwartaal van 2021 vertoonde een meerderheid van de EU-lidstaten (16 van de 27) nog geen volledig herstel, aangezien de arbeidsparticipatie van jongeren nog onder het in het derde kwartaal van 2019 opgetekende percentage lag. De grootste dalingen werden opgetekend in Portugal, Bulgarije, Letland, Tsjechië en Polen, waar de participatie in het derde kwartaal van 2021 overal ten minste 3 procentpunten lager lag dan in dezelfde periode in 2019. Omgekeerd noteerden Ierland, Frankrijk en Slovenië de grootste stijging van het percentage werkenden in de leeftijdsgroep van 15-29 jaar in vergelijking met de situatie van vóór de pandemie: in het derde kwartaal van 2021 lieten al deze landen een stijging van ten minste 2 procentpunten zien in vergelijking met hetzelfde kwartaal in 2019.

4.3. Eurofound heeft gerapporteerd dat, ondanks de beleidsinspanningen van de EU en de lidstaten om jongeren te ondersteunen in de nasleep van de financiële crisis van 2008, jongeren ook het hardst zijn getroffen door banenverlies tijdens de COVID-19-crisis. Zij waren oververtegenwoordigd in de sectoren die het meest door de COVID-19-beperkingen werden getroffen, en werkten vaker deeltijds of met een tijdelijk contract: 12 % van de jongeren tussen de 18 en 29 jaar die op ten minste twee ronden van de e-enquête over wonen, werken en COVID-19 hadden gereageerd, meldde dat zij hun baan waren kwijtgeraakt, en 12 % van de studenten werd ook met werkloosheid geconfronteerd. Soortgelijke effecten werden gemeld met betrekking tot besparingen, geestelijke gezondheid en armoede.

4.4. Volgens de enquête van het Franse bureau voor de statistiek (INSEE) ([10]) heeft de eerste lockdown in verband met de COVID-19-epidemie in het voorjaar van 2020 al tot een ongekende daling van de bedrijvigheid geleid: 73 % van de bedrijven meldde in die periode een omzetdaling van meer dan 10 %, en 35 % een daling van meer dan 50 %. Een derde van de bedrijven sloot gedurende een periode van gemiddeld 57 dagen, meestal als gevolg van administratieve beperkingen op de toelating van publiek (65 %), maar ook wegens bevoorradingsproblemen (8 %) of een gebrek aan afzetmogelijkheden (7 %). Deze opschorting van de activiteiten had vooral gevolgen voor activiteiten met het meest directe contact met het publiek: horeca, persoonlijke dienstverlening, culturele en recreatieve activiteiten, en luchtvervoer. In september 2020 was nog 1 % van de bedrijven gesloten.

4.5. Om het hoofd te bieden aan de plotselinge terugval van de bedrijvigheid hebben ruim vier op de vijf bedrijven een beroep gedaan op de door de overheid ingestelde steunmaatregelen: arbeidstijdverkorting (70 % van de bedrijven), uitstel van betaling van sociale premies (53 %) en door de staat gegarandeerde leningen (41 %). De sector eet- en drinkgelegenheden (97 %), de sector autohandel en -reparatie (96 %) en de accommodatiesector (95 %) maakten bijzonder vaak gebruik van deze maatregelen.

4.6. Een nieuwe golf van de pandemie deed zich in 2021 voor en in februari 2022 werd de Europese economie getroffen door het militaire conflict in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande hoge energieprijzen, beperkte toegang tot grondstoffen, tekorten in de toeleveringsketen en het daaruit voortvloeiende hoge inflatiepercentage.

4.7. Ondanks deze feiten hebben de ondernemingen die op de interne markt van de EU actief zijn, hun best gedaan om banen te behouden en nieuwe banen te scheppen.

4.8. Wat het onderwijs betreft, meldde het Europees Jeugdforum dat de kwaliteit van het onderwijs op afstand tijdens de pandemie wisselend was: bijna een op de tien jonge studenten kreeg geen les, werd niet onderwezen en werd niet geëxamineerd. Ongeveer twee derde van de studenten vond dat zij "iets minder" of "beduidend minder" leerden. Driekwart van de gemarginaliseerde jongeren vindt dat ze "iets minder" of "beduidend minder" hebben geleerd. De situatie kan echter van individu tot individu aanzienlijk verschillen. Onzekerheid op onderwijsgebied en de uitdagingen die afstandsleren via internet met zich meebracht, waren een bron van stress en welzijnsproblemen bij jongeren. De ontwrichting van het onderwijs zal waarschijnlijk op lange termijn negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, onderwijsresultaten, gezondheid en welzijn, hoewel de omvang van deze gevolgen nog moet worden vastgesteld. De mogelijkheid bestaat dat deze situatie ook positieve neveneffecten heeft en de deur opent naar een gecombineerd onderwijsstelsel dat gebruikmaakt van verschillende vormen van leren en technologische hulpmiddelen die voor alle jongeren toegankelijk zijn, ook voor jongeren met een handicap en jongeren die in afgelegen gebieden wonen.

([10]) Institut national de la statistique et des études économiques, https://www.insee.fr/en/statistiques/5018508

4.9. Enkele van de meest dramatische gevolgen van de COVID-19-pandemie hebben zich echter voorgedaan op het gebied van de geestelijke gezondheid van jongeren. Symptomen van depressie, zoals angst, uitputting, isolement en zelfmoordgedachten, nemen toe. Zij maken zich zorgen over de toekomst. Uit onderzoek in Oostenrijk blijkt dat de meeste van deze jongeren geen hulp hebben gekregen, omdat zij niet op de hoogte waren van de mogelijkheden, maar ook als gevolg van regionale en economische ongelijkheden. Zelfmoord is de belangrijkste doodsoorzaak geworden onder jongeren in Spanje. De pandemie heeft psychisch leed aan het licht gebracht: in 2020 werden 3 941 zelfmoorden geregistreerd, waarvan 300 door jongeren tussen 14 en 29 jaar. De stelsels voor volksgezondheid beschikken niet over de middelen om jongeren met geestelijke gezondheidsproblemen te helpen. In Ierland bleek uit de laatste cijfers van een longitudinaal onderzoek onder jongeren en kinderen dat het aantal gevallen van depressie en geestesziekten onder jongeren was verdubbeld.

4.10. Jongeren op de arbeidsmarkt met een handicap, ongeacht of het om een verstandelijke of een lichamelijke handicap gaat, mogen uiteraard naast of los van hun handicap niet slechter worden behandeld vanwege hun leeftijd. Ook moet er aandacht uitgaan naar mensen uit afgelegen plattelandsgebieden en personen die te maken hebben met discriminatie op grond van geslacht.

4.11. Ook de statistische gegevens over de arbeidsparticipatie van jongeren met een handicap zijn onvolledig: kwantitatieve indicatoren zoals het werkloosheidspercentage moeten worden aangevuld met andere indicatoren, zoals het opleidingsniveau, de aard van de aangeboden contracten (voor bepaalde tijd, onbepaalde tijd, uitzendwerk), het percentage jongeren met een reguliere baan, het percentage jongeren in een beschutte werkplek of het percentage langdurig werklozen, in combinatie met de sociale en financiële situatie van deze jongeren.

5. **Gelijke behandeling van jongeren op de arbeidsmarkt**

5.1. Gelijkheid is een van de fundamentele beginselen en rechten van de EU, gebaseerd op het Verdrag en het Handvest van de grondrechten van de EU en geschraagd door secundaire EU-wetgeving. Een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep wordt geboden door Richtlijn 2000/78/EG van de Raad ([11]), waarvan de relevantie niet ter discussie wordt gesteld.

5.2. Hieruit blijkt dat de toekomst van jongeren voor de EU van groot belang is en dat de vooruitzichten van jongeren op de arbeidsmarkt van groot belang zijn voor hun ontwikkeling. De EU beschikt over een reeks beleidsmaatregelen en instrumenten die gericht zijn op jongeren en hun positie op de arbeidsmarkt. Overeenkomstig het VWEU en het subsidiariteitsbeginsel zijn de lidstaten bevoegd voor veel van deze aangelegenheden en hun beleid staat dan ook centraal in dit rapport.

5.3. Jongeren hebben tijdens de pandemie op verschillende manieren meer te lijden gehad dan andere groepen. Gezien het belang dat aan dit onderwerp wordt gehecht, zou het dan ook billijk zijn specifieke aspecten van het arbeidsmarktbeleid te onderzoeken en op basis van deze gegevens na te gaan of jongeren louter op grond van hun leeftijd op enigerlei wijze minder gunstig worden behandeld dan anderen. Gezien de mogelijke breedte van het onderwerp, is het van belang duidelijk te zijn over wat in dit advies wordt onderzocht. De nadruk ligt hier op de duidelijkste en meest directe gevallen van wetgeving of beleidsbepalingen die jongeren louter vanwege hun leeftijd benadelen. Uiteraard is dit rapport toegespitst op de gebieden waarover wij meer gegevens en duidelijkheid hebben. Dit zijn: minimumlonen, regels inzake sociale zekerheid en sociale bijstand en, in mindere mate (wegens reeds verricht werk), onbetaalde stages.

6. **Minimumlonen**

6.1. Overeenkomstig het VWEU ([12]) en het subsidiariteitsbeginsel vallen minimumlonen onder de bevoegdheid van de lidstaten, maar de Europese Unie kan maatregelen nemen, onder meer in de vorm van richtlijnen, om de lidstaten tot samenwerking aan te zetten. Bij haar voorbereidende werk aan de inmiddels goedgekeurde Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad ([13]) betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie heeft de Commissie erop gewezen dat de minimumlonen niet toereikend zijn en/of dat de dekking van de minimumloonbescherming in de meeste lidstaten lacunes vertoont, hoewel alle lidstaten in een dergelijke bescherming voorzien door middel van wetgeving ("wettelijke minimumlonen") en/of collectieve overeenkomsten. Het voorstel vloeit voort uit de Europese pijler van sociale rechten.

6.2. De richtlijn beoogt ervoor te zorgen dat werknemers in de EU — waar ze ook werken — worden beschermd door toereikende minimumlonen die een waardig bestaan mogelijk maken. Om deze algemene doelstelling te verwezenlijken, wordt met het voorstel een kader vastgesteld om de minimumlonen toereikender te maken en de toegang van de

([11]) Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16).
([12]) VWEU 153, leden 2a en 2b.
([13]) Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (PB L 275 van 25.10.2022, blz. 33).

werknemers tot bescherming door minimumlonen te verbeteren. Deze doelstellingen zijn relevant voor zowel de stelsels van wettelijke minimumlonen als voor de stelsels die op collectieve onderhandelingen gebaseerd zijn. De richtlijn beoogt deze doelstellingen te verwezenlijken met volledige inachtneming van de specifieke kenmerken van de nationale stelsels, de nationale bevoegdheden, de autonomie van de sociale partners en contractvrijheid.

6.3. Het minimumloon is een van de gebieden waarop er in de EU-lidstaten sprake is van een aanzienlijke mate van ongelijke behandeling van jongeren. Jongeren zijn in sterke mate afhankelijk van het minimumloon: volgens het Europees Jeugdforum is ruim 1 op de 4 jongeren minimumloner, tegenover 1 op de 10 volwassenen. Een aantal lidstaten heeft specifieke "jeugdminimumlonen" ingevoerd, die systematisch lager zijn dan het algemene minimumloon voor andere leeftijdsgroepen, terwijl in andere lidstaten jongeren onder de 18 jaar niet onder de wetgeving inzake minimumlonen vallen. Dit is het geval in België, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Duitsland, Malta en Nederland. Hoewel de bepalingen in Frankrijk niet strikt leeftijdsgebonden zijn, hebben zij wel gevolgen voor veel jongeren. Voor leerlingplaatsen gelden ook lagere tarieven, maar deze zijn niet het onderwerp van dit rapport en worden over het algemeen overeengekomen tussen de sociale partners. Het Verenigd Koninkrijk staat ook toe dat jongeren onder het wettelijke minimumloon worden betaald. Voor alle details, zie de bijlage.

6.4. Bij deze minimumjeugdlonen wordt geen rekening gehouden met het recht van jongeren op gelijk loon voor gelijk werk, terwijl uit onderzoek van de IAO herhaaldelijk is gebleken dat deze minimumlonen ook niet doeltreffend zijn om de arbeidsparticipatie van jongeren te verhogen. De kern van de zaak is: gelijk loon voor gelijk werk. Jongerenorganisaties hebben namelijk van jongeren vernomen dat zij na een bepaalde periode te hebben gewerkt collega's die ouder zijn dan zij in dezelfde functie mogen begeleiden of opleiden, maar minder betaald krijgen, of zelfs gevraagd worden om toezichthoudende taken op zich te nemen tegen een lager loon dan hun collega's als gevolg van deze regelgeving.

6.5. In deze lidstaten mogen jongeren weliswaar autorijden, stemmen en in het leger gaan, en worden zij in alle andere opzichten als volwassenen behandeld, maar hebben zij geen recht op het volledige minimumloon voor volwassenen. Het minimumjeugdloon bedraagt voor de jongste leeftijdsgroep in Nederland niet meer dan 30 % van het minimumloon voor volwassenen, wat een ernstige belemmering vormt om een zelfstandig leven te kunnen leiden en een fatsoenlijke levensstandaard te kunnen genieten. Hoewel de EU 2022 heeft uitgeroepen tot het Jaar van de jeugd, is in het overeengekomen politieke standpunt in het wetgevingsproces geen wezenlijke aandacht besteed aan de verschillende problemen voor jongeren.

6.6. Uit een recente meta-analyse van de IAO over het effect van minimumjeugdlonen, waarbij 43 sinds 1990 gepubliceerde wetenschappelijke artikelen onder de loep zijn genomen, bleek dat de effecten van minimumlonen op de werkgelegenheid van jongeren in de overgrote meerderheid van de gevallen nihil of zeer gering zijn. In sommige gevallen heeft een verhoging van het minimumloon voor jongeren zelfs de arbeidsparticipatie van jongeren doen toenemen. In haar effectbeoordeling voor de richtlijn haalde de Europese Commissie onderzoeksresultaten aan uit Portugal, België en Nederland waaruit blijkt dat jeugdminimumlonen geen significante effecten hebben op de arbeidsparticipatie van jongeren.

7. **Werkloosheidsuitkeringen**

7.1. Ook tijdens perioden van werkloosheid kan er sprake zijn van een gedifferentieerde behandeling van jongeren. Dit is eveneens grotendeels een zaak van de lidstaten, met name wat betreft uitbetalingstarieven, uitbetalingstermijnen en criteria. De nationale stelsels in Europa vertonen een grote diversiteit en complexiteit. We kunnen ons echter gevallen voorstellen waarin deze verschillen van invloed zullen zijn op zaken als werkgelegenheid en vrij verkeer binnen de EU. Jongeren kunnen ook worden benadeeld door werkloosheidsuitkeringsstelsels omdat zij nog niet lang genoeg hebben bijgedragen om deze uitkeringen te ontvangen.

7.2. Afgezien van deze regelingen bieden de lidstaten socialebijstandsuitkeringen aan die sterk uiteenlopen, aangezien ook socialebijstandsregelingen een nationale bevoegdheid zijn. Op sommige is bijvoorbeeld een inkomenstoets van toepassing, op andere niet. Bovendien is de situatie in termen van leeftijd vrij complex, en noch deze uitkeringen noch dit rapport volstaan om het hele vraagstuk te bestrijken. Het is onvermijdelijk dat er discrepanties zijn in sommige factoren, zoals de wachttijd voor en de looptijd van de uitkering. Er is zeker behoefte aan betere en duidelijkere gegevens om meer onderzoek mogelijk te maken. We kunnen echter al wel enkele korte opmerkingen maken:

— In sommige stelsels zijn speciale regelingen getroffen voor 45+'ers of voor andere leeftijdsgroepen. In een beperkt aantal landen geldt voor jongeren onder de 25 jaar een kortere wachttijd.

— In Zweden zullen jonge werklozen (tussen 18 en 24 jaar) die deelnemen aan programma's in het kader van het arbeidsmarktbeleid en een "activiteitstoelage"(*aktivitetsstöd* in het Zweeds) ontvangen, met een onderliggend recht op een werkloosheidsuitkering, een geringer bedrag uitgekeerd krijgen, overeenkomstig de bepalingen van de werkloosheids-uitkeringsregeling.

— In Luxemburg hebben 18-jarigen en 16-/17-jarigen recht op een uitkering van respectievelijk 70 % en 40 % van het sociaal minimumloon (*salaire social minimum* in het Frans), na een wachttijd van 36 weken, die tot 26 weken kan worden verkort indien de aanvrager studeert.

— De Ierse *Jobseeker's Allowance* (een bijstandsuitkering) bedraagt ongeveer 60 % van de toelage voor volwassenen en is bestemd voor personen tussen 18 en 24 jaar die niet "zelfstandig wonen". Het volledige tarief wordt betaald aan degenen die relevante cursussen en opleidingen volgen.

8. **Onbetaalde stages**

8.1. Het Europees Parlement heeft opgeroepen tot een verbod op onbetaalde stages en het Europees Comité voor Sociale Rechten, een orgaan van de Raad van Europa, heeft vastgesteld dat lacunes in de Belgische wetgeving het mogelijk maken dat jongeren via onbetaalde stages als vrije arbeidskrachten worden uitgebuit. In zijn besluit, dat volgde op een collectieve klacht van het Europees Jeugdforum, stelde het Comité vast dat de Belgische arbeidsinspectiesystemen kwetsbare en kansarme jonge werknemers niet voldoende beschermen.

De regelgevingskaders van de lidstaten in het algemeen en de striktheid van de regelgeving in het bijzonder lopen voor de verschillende soorten stages en van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Sommige lidstaten kennen geen juridische definitie van een stage.

8.2. De in 2013 aangenomen aanbeveling van de Raad over het kwaliteitskader voor stages moet ervoor zorgen dat stages de overgang van onderwijs naar werk doelmatig vergemakkelijken en zo de inzetbaarheid van jongeren vergroten. Het voorstel bevat richtsnoeren die kunnen zorgen voor hoogwaardige leerinhoud en passende arbeidsvoorwaarden.

8.3. Onbetaalde stages kunnen worden omschreven als perioden van werk dat vergelijkbaar is met dat van werknemers in loondienst, maar dat losstaat van formele en expliciete vormen van onderwijs, opleiding, vrijwilligerswerk of langere stages in het kader van een studie.

8.4. Voor jongeren die de arbeidsmarkt betreden is het van groot belang om werkervaring op te doen en van hun ervaringen te leren. Degenen die oproepen tot actie tegen onbetaalde stages zijn echter van mening dat te veel jongeren verstrikt raken in een vicieuze cirkel van onbetaalde stages en slechte werkervaring, wat leidt tot grote teleurstelling over de arbeidsmarkt in deze leeftijdsgroep.

8.5. Het Europees Jeugdforum heeft een aantal landen en hun beleid inzake onbetaalde stages onder de loep genomen. In Frankrijk zijn stages strikt gereglementeerd en mogen zij alleen plaatsvinden als onderdeel van een formeel onderwijsprogramma. Stages van twee maanden of minder in het kader van een opleiding kunnen onbetaald zijn. In Roemenië zijn stages sterk gereglementeerd met specifieke wetgeving. Stagiairs hebben recht op 50 % van het minimumloon. Onbetaalde stages op de open arbeidsmarkt zijn illegaal, maar de wetten worden vaak omzeild.

8.6. In Kroatië zijn stages op de open arbeidsmarkt niet bij wet gedefinieerd of gereguleerd en ze komen er ook niet veel voor, maar er bestaan wel andere soorten stages en die zijn aan regelgeving onderworpen. In Bulgarije zijn onbetaalde stages buiten het kader van de stagewetgeving gebruikelijk en volkomen legaal. Voor stages op de open arbeidsmarkt die onder deze wetgeving vallen, krijgen stagiairs daarentegen ten minste het nationale minimumloon betaald.

8.7. In Oostenrijk zouden stages op de open arbeidsmarkt in theorie moeten worden beloond volgens sectorspecifieke collectieve arbeidsovereenkomsten. Stages op de open arbeidsmarkt kunnen echter wettelijk onbetaald zijn indien zij als leerbetrekking worden gecategoriseerd, en dat gebeurt vaak. Onbetaald werk is illegaal in Ierland, maar de wet wordt vaak niet gehandhaafd als het gaat om stages, waarbij onbetaalde stages een gangbare praktijk zijn en vaak publiekelijk worden geadverteerd.

Brussel, 15 juni 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE

BIJLAGE ([1])

Tabel

Tarieven onder het minimum voor bepaalde EU-lidstaten en het VK vanaf januari 2021

Land	Groepen werknemers	% van het volle tarief	Minimumloon in 2021 (EUR tenzij anders vermeld)
België	Werknemers van 16 jaar of jonger (zonder studentenovereenkomst)	70	1 138 per maand
	Werknemers van 17 jaar (zonder studentenovereenkomst)	76	1 236 per maand
	Werknemers van 18 jaar (met studentenovereenkomst)	82	1 333 per maand
	Werknemers van 19 jaar (met studentenovereenkomst)	88	1 431 per maand
	Werknemers van 20 jaar (met studentenovereenkomst)	94	1 528 per maand
Frankrijk	Werknemers van 15 en 16 jaar met minder dan zes maanden ervaring in de sector; werknemers jonger dan 16 jaar die tijdens de zomervakantie werken	80	1 244 per maand
	Werknemers van 17 jaar met minder dan zes maanden ervaring in de sector	90	1 399 per maand
	Jongeren met een contract voor een alternerende opleiding ([1]), afhankelijk van leeftijd en eerdere kwalificaties	55 tot 100	855 tot 1 555 per maand
	Leerlingen, afhankelijk van leeftijd, anciënniteit en de toepasselijke sectorale overeenkomst	27 tot 78	420 tot 1 213 per maand
	Stagiairs ([2])	n.v.t.	3,70 per uur
	Werknemers met een handicap die werkzaam zijn in specifieke centra voor de integratie van deze werknemers	55 tot 100	855 tot 1 555 per maand
Duitsland	Minimumloon niet van toepassing op jongeren onder de 18 jaar.	n.v.t.	550 per maand
Ierland	Werknemers jonger dan 18 jaar	70	7,14 per uur
	Werknemers van 18 jaar	80	8,16 per uur
	Werknemers van 19 jaar	90	9,18 per uur
Letland	Veroordeelden (die een straf uitzitten in een gevangenis)	50	250 per maand

([1]) Gebaseerd op: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf.

Land	Groepen werknemers	% van het volle tarief	Minimumloon in 2021 (EUR tenzij anders vermeld)
Luxemburg	Werknemers van 15 en 16 jaar	75	1 651/maand; 9,55 per uur
	Werknemers van 17 jaar	80	1 762 per maand 10,18 per uur
	Niet-geschoolde werknemers van 18 jaar en ouder	100	202 per maand 12,73 per uur
Malta	Werknemers jonger dan 17 jaar	95	171 per week
	Werknemers van 17 jaar	96	174 per week
Nederland	Werknemers van 15 jaar	30	505 per maand
	Werknemers van 16 jaar	34,5	581 per maand
	Werknemers van 17 jaar	39,5	666 per maand
	Werknemers van 18 jaar	50	842 per maand
	Werknemers van 19 jaar	60	1 011 per maand
	Werknemers van 20 jaar	80	1 348 per maand
	Werknemers van 21 jaar	100	1 685 per maand
Portugal	Werknemers met een leercontract en stagiairs	80	621 per maand
	Werknemers met een handicap	50	388 per maand
VK	Werknemers jonger dan 18 jaar	47,6	4,15 GBP (EUR 4,62) per uur
	Werknemers tussen 18 en 20 jaar	52,2	4,55 GBP (EUR 5,06) per uur
	Werknemers tussen 21 en 24 jaar	74	6,45 GBP (EUR 7,17) per uur
	Leerlingen jonger dan 19 jaar, of 19 jaar of ouder in het eerste jaar van hun leerlingschap	94	8,20 GBP (EUR 9,12) per uur

([1]) In Frankrijk bieden deze contracten jonge werknemers de mogelijkheid een beroepskwalificatie te verwerven en hun integratie of re-integratie in het beroepsleven te bevorderen.
([2]) Kan onbetaald zijn, indien korter dan twee maanden.

Opmerkingen: Duitsland heeft de uurlonen en de vergelijking daarvan met de minimumlonen niet opgenomen. Dit komt omdat het minimumbedrag per maand wordt berekend, niet per uur. Betalingen in het kader van het leerlingwezen worden in Duitsland niet als loon beschouwd. Leercontracten omvatten schooltijd. In juridische termen zijn de uitkeringen in het kader van het leerlingwezen vergelijkbaar met die voor universiteitsstudenten. n.v.t. = niet van toepassing.

Bron: Network of Eurofound Correspondents, gebaseerd op nationale officiële bronnen.