



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 18 november 2023
(OR. en)**

15415/23

**SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178**

NOTA

van: het voorzitterschap
aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad

Betreft: Sociale investeringen
- Oriënterend debat
Sociale investeringen en EU-begrotingsregels
- Presentatie door het voorzitterschap

Voor de delegaties gaat hierbij een oriënterende nota van het voorzitterschap over de bovengenoemde onderwerpen, met het oog op het oriënterend debat en de presentatie door het voorzitterschap in de Raad (Epsco) op 27 en 28 november 2023.

Sociale investeringen

Oriënterende nota voor het oriënterend debat

Doel van deze nota is sturing te geven aan het oriënterend debat in de Raad over sociale investeringen door een aantal elementen van de beleidsachtergrond uiteen te zetten (deel I), een aantal vragen voor te stellen als leidraad voor het debat (deel II) en het standpunt van het voorzitterschap over de belangrijkste elementen van sociale investeringen en de begrotingsregels van de EU te presenteren (deel III).

* * *

I) Beleidsachtergrond

Het Spaanse voorzitterschap hecht veel belang aan de kwestie van sociale investeringen. De tijd is rijp voor een politiek debat hierover in de Raad.

Gezien de complexiteit van het onderwerp is het echter passend dat politieke beschouwingen op dit gebied ook gebaseerd kunnen zijn op technische elementen die grondig moeten worden bestudeerd en verschillende aspecten combineren.

Op 14 juli 2023 hebben de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken tijdens een informele bijeenkomst van gedachten gewisseld over de wijze waarop sociale investeringen en daarmee verband houdende hervormingen veerkrachtige economieën doeltreffend kunnen ondersteunen, en over de rol van de Europese pijler van sociale rechten in het EU-kader voor economische governance. Verscheidene ministers deelden de mening dat goed uitgedachte hervormingen en investeringen op basis van een benadering voor sociale investeringen, en met name investeringen ter bevordering van het menselijk kapitaal, naast sociale doelstellingen te bevorderen ook productiviteitswinsten kunnen opleveren en een grotere economische groei kunnen stimuleren. Zij riepen daarbij op tot verdere, empirisch onderbouwde beschouwingen.

Na de bespreking hebben het Spaanse voorzitterschap en het komende Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU een informele werkgroep sociale investeringen (IWGSI) opgericht. De belangrijkste doelstelling van deze IWGSI, die verschillende institutionele en nationale actoren samenbrengt, is het stimuleren van een academische discussie over de wisselwerking tussen sociale investeringen en hervormingen, economische groei, macro-economische stabilisatie en opwaartse sociale convergentie.

24 EU-landen hebben zich bij de werkgroep aangesloten: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje en Zweden. Daarnaast hebben vertegenwoordigers van het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Europese Commissie, de commissie EMPL van het Europees Parlement, de voorzitters van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) en vertegenwoordigers van de sociale partners van de EU deelgenomen aan de activiteiten van de informele werkgroep.

In de IWGSI zijn twee hoofdlijnen besproken. De eerste betrof het empirische bewijs met betrekking tot het micro- en macro-economische rendement van sociale investeringen. De tweede ging over methoden voor het monitoren en evalueren van het rendement van sociale investeringen.

De IWGSI is vier keer bijeengekomen, op 5 september 2023, op 28 september 2023, op 19 oktober 2023 en op 3 november 2023. Op 8 november vond een conferentie op hoog niveau plaats met als titel “Social Investments for resilient economies and societies: EU fiscal rules fit for future” (Sociale investeringen voor veerkrachtige economieën en samenlevingen: EU-begrotingsregels die klaar zijn voor de toekomst). Aanwezig waren vertegenwoordigers van de academische wereld, nationale en EU-instellingen om de belangrijkste bevindingen van de IWGSI te bespreken. De werkzaamheden zullen in de komende maanden worden voortgezet om bij te dragen aan de beschouwingen van het voorzitterschap over de voorbereiding van een gezamenlijk oriënterend debat van de ministers van Financiën en de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken op 12 maart 2023.

Naar aanleiding van de tot dusver verrichte werkzaamheden en besprekingen is een werkdocument opgesteld waarin een werkdefinitie van sociale investeringen, de literatuur over het economische en sociale rendement van sociale investeringen en mogelijke benaderingen voor de beoordeling van sociale investeringen worden voorgesteld, alsook een breed scala aan methodologische instrumenten om het rendement ervan te meten. Voortbouwend op deze werkzaamheden heeft het voorzitterschap een reeks kernboodschappen opgesteld om de bevindingen van het werkdocument samen te vatten en een aantal mogelijke actielijnen te schetsen. De boodschappen staan hieronder.

II) De ministers wordt verzocht zich over de volgende vragen te buigen:

1. Er zijn in het kader van de sociale agenda van de EU aanzienlijke inspanningen geleverd om de aanpak van sociale investeringen te bevorderen. Goed opgezette sociale investeringen kunnen de economische groei aanjagen en zo de houdbaarheid van de begroting ondersteunen, maar spelen ook een cruciale rol bij het bevorderen van opwaartse sociale convergentie. Welke specifieke rol kunnen sociale investeringen en daarmee verband houdende hervormingen spelen in het kader van de economische governance van de EU? Hoe kunnen de lidstaten daadwerkelijk worden aangemoedigd om in deze richting te investeren? Welke centrale rol kan de Raad Epsco in dit verband spelen?
2. De belangrijkste voorwaarde voor de ondersteuning van op feiten gebaseerde socialebeleidsvorming is dat de methodiek voor het monitoren en beoordelen van economisch en sociaal rendement wordt versterkt en verbeterd. De afgelopen jaren zijn in dit verband diverse initiatieven ondernomen, zoals de ontwikkeling van “nowcasting”-methoden om sociale indicatoren actueler te maken. Veel lidstaten hebben ook hun microsimulatiecapaciteit versterkt of hebben andere methoden voor (ex-antebeoordelingen en/of) effectbeoordelingen ingevoerd. Welke specifieke maatregelen acht u nodig om op feiten gebaseerd sociaal beleid op de korte en middellange termijn in uw land te implementeren en te realiseren?

III) Sociale investeringen – Kernboodschappen van het voorzitterschap

Kernboodschappen van het Spaanse voorzitterschap en het komende Belgische voorzitterschap, voortbouwend op de werkzaamheden van de informele werkgroep sociale investeringen

Boodschap 1: een levenslopperspectief voor moderne verzorgingsstaten

- Het levenslopperspectief staat centraal in de verzorgingsstaten van de 21e eeuw. Moderne verzorgingsstaten zijn een evenwichtige mix van twee functies:
 - o **Sociale investeringen**, met daaronder beleid dat gericht is op het verhogen en handhaven van de kwaliteit van de “voorraad” menselijk kapitaal en capaciteiten, alsook op het vergemakkelijken en verbeteren van de “stroom” van transities op de arbeidsmarkt en in het leven.
 - o **Sociale bescherming**, met daaronder beleid dat gericht is op het handhaven van sterke universele “buffers” die beschermen tegen de financiële gevolgen van sociale risico’s (zoals ziekte, ouderdom, arbeidsongevallen en werkloosheid) en macro-economische stabilisatie.
- De combinatie van deze beleidsfuncties, die elkaar aanvullen en versterken, levert de zogenoemde **levensloopmultiplicator** op. Gedurende de levensloop vertalen sociale investeringen zich in een positieve welvaartsspiraal in termen van werkgelegenheid, welzijn en gendergelijkheid, en ze dragen bij aan het bestrijden van armoede binnen en tussen generaties.

Boodschap 2: sociale investeringen als motor voor groei

- Goed opgezette sociale investeringen kunnen de **economische groei** aanjagen en daarmee ook de houdbaarheid van de begroting ondersteunen, maar bevorderen ook opwaartse sociale convergentie.
- Investeringen in **kwaliteitsonderwijs**, onder meer in voor- en voerschoolse educatie en opvang, kunnen een directe impact hebben op de groei door de werkgelegenheidskansen te vergroten (wat de arbeidsparticipatie- en loonkloof tussen mannen en vrouwen verkleint), alsook het innovatievermogen en de productiviteit, waardoor ook de toekomstige belastinggrondslag wordt uitgebreid, wat de overheidsfinanciën ten goede komt.

- Ook investeringen in **bij- en omscholing** kunnen de economische groei bevorderen door het concurrentievermogen en de productiviteit te vergroten, onder meer dankzij een sterker innovatievermogen en de toepassing van nieuwe technologieën, en door te zorgen voor betere afstemming tussen vraag naar en aanbod van vaardigheden, en door de werkgelegenheidsvooruitzichten te verbeteren.
- Een goed functionerend en doeltreffend **actief arbeidsmarktbeleid** (AAMB) en openbare diensten voor arbeidsvoorziening kunnen ook economisch rendement opleveren door de efficiëntie van de arbeidsmarkt te vergroten, tekorten aan vaardigheden en de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden te beperken, en de arbeidsmarktparticipatie van ondervertegenwoordigde groepen te versterken.
- Investeringen in **ambulante en eerstelijnszorg en langdurige zorg** kunnen bijdragen tot een betere gezondheidszorg en kunnen ook besparingen mogelijk maken (dankzij lagere kosten voor het verlenen van bepaalde diensten) en zo de houdbaarheid van de begroting ondersteunen.

Boodschap 3: sociale bescherming en economische stabilisatie

- De stootelasticiteit, d.w.z. het vermogen van het land om systeemshokken op te vangen, hangt nauw samen met goed opgezette en inclusieve socialebeschermingsstelsels, met name werkloosheidsuitkeringen en werktijdverkortingsregelingen.
- Er zijn zichtbare bewijzen voor het economisch rendement van uitgaven voor sociale bescherming:
 - o Op **microniveau** voor individuen en huishoudens: groeibevorderende effecten kunnen voornamelijk worden verwacht via inkomens en consumptie, alsook door de accumulatie van productieve activa (waaronder menselijk kapitaal) mogelijk te maken en het productieve kapitaal na een schok te beschermen. Voorts kan sociale bescherming ondernemerschap en innovatie bevorderen door op individueel niveau risicoaversie te verminderen en door op maatschappelijk niveau multiplicatoreffecten te genereren.
 - o Op **macroniveau**: sociale bescherming kan groeibevorderende effecten op de economie hebben door de totale productiviteit van de huishoudens te verhogen, de totale vraag te stimuleren en zo voor meer werkgelegenheid te zorgen, met name door anticyclische uitgaven in tijden van economische neergang.

- De onderzoekswereld heeft relatief weinig aandacht besteed aan het economisch rendement van uitgaven voor sociale bescherming. Er is meer empirisch bewijs nodig over deze rendementen en de stimulerende rol die sociale investeringen in dit verband kunnen spelen.
- Uit een aantal studies blijkt dat ongelijkheid de groei op langere termijn belemmert. In de literatuur wordt ook verwezen naar een mogelijk positief effect van ongelijkheid op de groei via negatieve prikkels (voor innovatie en ondernemerschap) en besparingen en investeringen.

Boodschap 4: benaderingen om het rendement van sociale investeringen te meten

- Zoals bij alle categorieën economische beslissingen moeten de alternatieve kosten van sociale investeringen in aanmerking worden genomen. Economen proberen dit op te lossen door rekening te houden met de kosten en baten van elke optie. Met de kosten-batenanalyse wordt daarom gepoogd om alle effecten van een beleidsoptie in monetaire eenheden te meten.
- Het is bijzonder lastig om de kosten, en met name de baten, van sociale investeringen in geldbedragen uit te drukken. Sommige effecten hebben doorgaans geen monetaire waarde (bijvoorbeeld minder armoede of meer sociale inclusie, betere gezondheidsresultaten), ook al zijn er economische effecten. Een besluitvormingsanalyse op basis van meerdere criteria maakt het mogelijk om met een breed scala aan beoordelingscriteria rekening te houden.
- Een deel van het rendement van sociale investeringen is pas op langere termijn te zien. Daarom is het belangrijk te beschikken over longitudinale gegevens uit enquêtes en/of administratieve bronnen die lange perioden bestrijken.
- Een aanvulling op de kosten-batenanalyse is de beoordeling van de verdelingseffecten. Dit omvat een kwantitatieve analyse met een beoordeling van de verdelingseffecten van hervormingen en investeringen, en dus de impact ervan op de inkomens van verschillende groepen, en uiteindelijk op de inkomensongelijkheid en armoede.

- Het kiezen van de relevante benadering en de factoren die in de modellering moeten worden opgenomen, gaat gepaard met beperkingen en uitdagingen die specifiek zijn voor het domein van sociale investeringen. Hoewel geen enkel model met al deze elementen tegelijk rekening kan houden, is het belangrijk dat men transparant is over de gekozen aannames en dat de methoden steunen op een onderbouwde analyse.
- Op EU-niveau zouden gemeenschappelijke richtsnoeren kunnen worden uitgewerkt om duidelijke verbanden te leggen, om ervoor te zorgen dat de analyse van sociale investeringen en de economische en sociale resultaten kwalitatief hoogstaand is, en om de onderliggende oorzakelijke verbanden verder te onderzoeken.
- Er kunnen dus verschillende methoden worden gebruikt om het rendement van sociale investeringen te meten, zowel op microniveau als op macroniveau, zoals:
 - Microniveau: microsimulaties, gerandomiseerde onderzoeken met controlegroep, matchingbenaderingen, regressie-discontinuïteitsmodel, 'verschil-in-verschillen'-methode, kwalitatieve methoden (focusgroepen en diepte-interviews).
 - Macroniveau: gegeneraliseerde momentenmethode, “frontier efficiency”-analyse, matrix van sociale rekeningen en algemene evenwichtsmodellen per computer.

Er zouden verkennende werkzaamheden kunnen worden overwogen om de wisselwerking tussen economische en sociale gegevens te beoordelen met het oog op een vollediger en multifunctioneel beeld van de onderlinge relaties tussen de economie en het maatschappelijk welzijn. De recente werkzaamheden met betrekking tot het systeem van milieu-economische rekeningen (SEEA) kunnen daarbij als voorbeeld worden genomen.

Boodschap 5: statistische capaciteit om sociale investeringen te beoordelen

- Het beheer van en de toegang tot gegevens spelen in de context van sociale investeringen een centrale rol in de besluitvorming, net als statistische instrumenten en capaciteit, en maken effectbeoordelingen en betere beleidsontwikkeling mogelijk. Sociale investeringen omvatten een breed scala van beleidsmaatregelen, en toegang tot passende gegevens is essentieel om ze te kunnen beoordelen.

- De gegevenskwestie is nauw verbonden met het **formuleren en beoordelen van overheidsbeleid** en sociale investeringen. De nauwkeurigheid en kwaliteit van de resultaten van de verschillende beschikbare beoordelingsinstrumenten (of het nu macro-, micro-, ex-ante- of ex-postinstrumenten betreft) hangen immers in grote mate af van de beschikbare gegevens. Eveneens een factor zijn **transparantie** en **verantwoordingsplicht**.
- Om de reikwijdte van effectbeoordelingen verder uit te breiden, zijn vaak meer gedetailleerde gegevens nodig. Een uitgebreide analyse vereist een omvangrijke en representatieve steekproef die de nodige elementen van de verschillende onderzochte beleidsmaatregelen omvat. Het verbeteren van de beschikbaarheid van **administratieve gegevens** voor ex-ante- en ex-post-beleidseffectbeoordelingen moet daarom prioriteit krijgen, samen met het verbeteren van de complementariteit met vergelijkbare enquêtegegevens op nationaal en EU-niveau.
- Om dit te bereiken, is het belangrijk om adequaat te reageren op de bezorgdheid over **privacy, gegevensbeveiliging, bureaucratie** en een **gebrek aan stimulansen voor transparantie**, concurrentie tussen instellingen enz. De algemene verordening gegevensbescherming (AVG) maakt de toegankelijkheid van gegevens nog complexer en dit vormt een aanzienlijke uitdaging, met name in een Europese context.
- Het essentieel een evenwicht te vinden tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbeveiliging en de noodzaak om het overheidsbeleid doeltreffender te beoordelen. Er moeten duidelijke rechtskaders en regelgeving worden vastgesteld om het delen van gegevens te regelen, en er moeten stimulansen worden gecreëerd om transparantie en samenwerking te bevorderen. In dit verband moet ten volle gebruik worden gemaakt van de Europese datagovernanceverordening, die sinds september 2023 van toepassing is.
- Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het actueler maken van de sociale indicatoren van de EU. Het is echter belangrijk de indicatoren nog actueler te maken, **zowel door actuelere gegevens te gebruiken als de capaciteit voor nowcasting te verbeteren**. De flashramingen van Eurostat zijn in dit opzicht veelbelovend.

Op de link <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+-+Working+Document+14112023.pdf> vindt u het werkdocument dat Spanje en België gezamenlijk hebben opgesteld in het kader van de IWGSI. In dit document staat een werkdefinitie van sociale investeringen, wordt uitgebreid ingegaan op het economische en sociale rendement van sociale investeringen en worden verschillende benaderingen voorgesteld om dergelijke investeringen te beoordelen. Er wordt tevens een breed scala van methodologische instrumenten in voorgesteld om dit rendement doeltreffend te meten.
