



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 24 november 2023
(OR. en)

15418/2/23
REV 2

SOC 769
EMPL 552
ECOFIN 1179

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Advies van het EMCO en het SPC over sociale investeringen - <i>Bekrachtiging</i>

Voor de delegaties gaat hierbij het in hoofde genoemde advies met het oog op de bekrachtiging ervan door de Raad (Epsco) op 27 en 28 november 2023.



Het Comité voor de werkgelegenheid Het Comité voor sociale bescherming

Advies van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming over de toegevoegde waarde van sociale investeringen en de rol van de Raad Epsco in de governance van het Europees Semester

Inleiding

1. **Op 14 juli 2023 hebben de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken van gedachten gewisseld over de wijze waarop sociale investeringen veerkrachtige economieën 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 de economische groei kunnen stimuleren. Zij riepen daarbij op tot verdere empirisch onderbouwde beschouwing. In het verlengde van de bespreking verzochten de minister van Spanje en de minister van België, de lidstaten die van juli 2023 tot en met juni 2024 het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie bekleden, het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) een advies op te stellen over sociale investeringen en de daarbij horende hervormingen, en over de rol van de Raad EPSCO in het EU-kader voor economische governance.

2. **Op 9 november 2022 heeft de Commissie een leidraad gepresenteerd voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance. Op 14 maart 2023 volgde daarop een reeks conclusies van de Raad (Ecofin) met daarin de punten waarover de lidstaten het eens waren¹.** Tegen deze achtergrond heeft de Commissie op 26 april 2023 haar wetgevingsvoorstellen voor de evaluatie van de economische governance ingediend. Volgens deze Commissievoorstellen moeten alle lidstaten *structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn* indienen waarin het begrotingsbeleid en verbintenissen tot hervormingen en investeringen aan bod komen. Daarnaast stelt de Commissie voor dat de budgettaire aanpassingsperiode “*met een maximumtermijn van drie jaar [kan] worden verlengd indien de lidstaat zijn budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn ondersteunt met een reeks verifieerbare en tijdgebonden hervormingen en investeringen die in hun geheel genomen: groeibevorderend zijn, de houdbaarheid van de begroting ondersteunen, de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie aanpakken, de relevante landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester tot de lidstaat zijn gericht, en de landspecifieke investeringsprioriteiten aanpakken zonder te leiden tot bezuinigingen op andere nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen gedurende de aanpassingsperiode, teneinde een macro-economisch effect van investeringen te waarborgen en te voorkomen dat andere investeringsprioriteiten worden verdrongen*”. In de Commissievoorstellen zijn de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie de Europese Green Deal, de Europese pijler van sociale rechten, het beleidsprogramma voor het digitale decennium tot 2030, en het strategisch kompas voor veiligheid en defensie.

¹ [Conclusies van de Raad over de leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance](#), aangenomen door de Raad Ecofin op 14 maart 2023.

3. **Dit advies maakt deel uit van de werkzaamheden ter ondersteuning van de ministers bij het ontwikkelen van een gecoördineerde aanpak voor sociale investeringen en de daarbij horende hervormingen en de rol van de Raad Epsco in de governance van het Europees Semester, onverminderd de resultaten van de interinstitutionele onderhandelingen over de op 26 april 2023 door de Commissie ingediende wetgevingsvoorstellen².** In het licht van artikel 148 VWEU en de politieke inzet voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten kan een tijdige analyse van de toegevoegde waarde van beleid op het gebied van sociale investeringen ter bevordering van duurzame en inclusieve groei en sociaal-economische veerkracht de Raad Epsco ondersteunen bij het verbeteren van de coördinatie van het economische, het sociale en het werkgelegenheidsbeleid. In dat verband kan het ook gerechtvaardigd zijn na te denken over de algemene sociale en werkgelegenheidsgovernance in het Europees Semester, met bijzondere aandacht voor de rol van de Raad Epsco.

² Over de wetgevingsvoorstellen lopen momenteel onderhandelingen in de Raad Ecofin en in de commissies ECON en EMPL van het Europees Parlement.

De toegevoegde waarde van beleid op het gebied van sociale investeringen

4. **Bij eerdere werkzaamheden van de Raad, waarop kan worden voortgebouwd, werd de benadering voor sociale investeringen omschreven als het ontwikkelen van sociaal beleid en beleid op het gebied van de arbeidsmarkt en vaardigheden om de bestaande en toekomstige vermogens van personen te verbeteren, met als belangrijkste doel hen in de gelegenheid te stellen en hun capaciteit te ontwikkelen om sociaal-economische risico's aan te pakken in een levensloopbenadering³.** In het door de Commissie voorgestelde pakket sociale-investeringsmaatregelen van 2013 had zij onderstreept hoe met werkgelegenheid, vaardigheden en sociaal beleid kan worden tegemoetgekomen aan de behoeften op het gebied investering, bescherming en stabilisatie, die elkaar onderling kunnen versterken. In de huidige sociaal-economische context kunnen naar behoren uitgedachte nationale hervormingen en investeringen op basis van de benadering voor sociale investeringen een hefboom zijn voor de uitvoering van de beginselen van de in 2017 door de Raad, het Europees Parlement en de Commissie afgekondigde Europese pijler van sociale rechten, teneinde de politieke inzet voor een inclusiever en duurzamer groeimodel in de Unie, waarin economische en sociale vooruitgang onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, op het hoogste niveau te consolideren. In de Verklaring van Porto van mei 2021 werd nogmaals de doelstelling bevestigd dat de uitvoering van de pijler moet worden verdiept, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden en het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, onder meer in het licht van de versnelling in de groene en de digitale transitie. In juni 2021 toonde de Europese Raad zich tevreden met de door de Commissie in het actieplan van de pijler voorgestelde EU-kerndoelen voor 2030 inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding.

³ [Conclusies van de Raad “Naar sociale investering voor groei en cohesie”](#), aangenomen door de Raad Epsco op 20-21 juni 2013.

5. Hoewel het nastreven van sociale vooruitgang en het vergroten van het welzijn van de mensen op zichzelf inherent waardevol is en de nationale contexten en behoeften verschillen, zijn er aanwijzingen dat goed uitgedacht beleid inzake sociale investeringen een aanzienlijk positief effect kan hebben op de economische groei, de productiviteit en het concurrentievermogen, hetgeen ook de budgettaire houdbaarheid ondersteunt en opwaartse sociale convergentie bevordert. Een gedegen begrotingsbeleid creëert de nodige ruimte voor beleid inzake sociale investeringen, dat op zijn beurt duurzame en inclusieve economische groei kan ondersteunen. Dit zorgt voor positieve langetermijneffecten op schuldquotes, onder meer door mogelijk de kosten van niet-handelen te drukken. Deze dynamiek is nog duidelijker op de korte termijn tijdens economische neergang, zoals de COVID-19-crisis, toen passende steunmaatregelen (met name via werktijdverkorting) de economie er sneller dan verwacht bovenop hebben geholpen en de arbeidsparticipatie en de inkomens minder zijn gedaald dan bij eerdere crises⁴. Omgekeerd kan procyclisch beleid tijdens crises leiden tot plotse bezuinigingen, hetgeen meer armoede en sociale ongelijkheid kan teweegbrengen, het potentieel voor productiviteitsverbeteringen kan afzwakken, en de toekomstige duurzame economische groei kan beperken.

⁴ [Conclusies van de Raad over de jaarlijkse duurzamegroecianalyse en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2023](#), aangenomen door de Raad Epsco op 13 maart 2023. De gezamenlijke verslagen over de werkgelegenheid voor 2022 en 2023 bevatten meer gedetailleerde analyses.

6. **Tijdens recente besprekingen in het EMCO en het SPC werd met name onderstreept dat empirisch onderbouwd beleid ter versterking van vaardigheden, ter vergroting van de arbeidsmarktparticipatie en ter voorkoming van uitsluiting, in hoge mate kan bijdragen aan forsere en inclusievere economische groei en meer productiviteit, en dat dergelijk beleid fundamenteel is om de digitale en de groene transitie te sturen.** Onder dat beleid kunnen onder meer hervormingen en investeringen vallen die erop gericht zijn tekorten aan vaardigheden en discrepanties tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden aan te pakken (via om- en bijscholing, onderwijs en een leven lang leren), het potentieel van ondervertegenwoordigde groepen te ontsluiten (met name via doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid, goed gestructureerde belasting- en uitkeringsstelsels, en actief inclusiebeleid), en het arbeidsaanbod uit te breiden (via toegankelijke, betaalbare en kwalitatief hoogstaande diensten op het gebied van kinderopvang, volksgezondheid en langdurige zorg). Daarnaast kan bepaald sociaal beleid een cruciale rol spelen bij macro-economische stabilisatie, door sociale risico's in te perken en eventuele stijgingen van de toekomstige sociale uitgaven in verband met niet-handelen terug te dringen (met name via werktijdverkorting, goed functionerende sociale vangnetten zoals werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, en toereikende minimuminkomensregelingen).

7. **Ondanks het erkende potentieel van beleid inzake sociale investeringen en niettegenstaande de recente methodologische vooruitgang, blijft het evalueren van het daadwerkelijke economische en sociale rendement⁵ van landspecifieke hervormingen en investeringen voor uitdagingen zorgen die verder moeten worden aangepakt.**

Die moeilijkheden houden verband met de wisselwerking tussen de kenmerken van beleidsvorming en andere variabelen die van invloed zijn op dat rendement, waaronder nationale bijzonderheden, alsook de gevolgen die zich vaak op middellange tot lange termijn manifesteren. Het rendement van sociale investeringen hangt af van de soorten beleidsmaatregelen in kwestie en de opzet daarvan, maar ook van contextuele kenmerken (in termen van tijdstip en plaats), alsook van andere gelijktijdige beleidsmaatregelen, waarmee rekening moet worden gehouden. De evaluatie van het micro- en macro-economisch rendement is gebaseerd op meerdere analysemethoden die mogelijk in de lidstaten worden gebruikt (zoals analyses vooraf en achteraf, contrafeitelijke effectonderzoeken, en kosten-batenanalyses), die ook afhangen van de verschillen qua administratieve capaciteit om correcte evaluaties uit te voeren. Daar lange-termijneffecten of beïnvloedingsfactoren mogelijk moeilijk waarneembaar zijn en tot onnauwkeurige of onjuiste conclusies kunnen leiden, is het van doorslaggevend belang voldoende en betrouwbare gegevens te verzamelen en gedegen methoden te hanteren waarmee deze elementen naar behoren in aanmerking kunnen worden genomen. In deze context kan een betere uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten tot een ruimer inzicht leiden in de wijze waarop het economische en sociale rendement van sociale investeringen beter kan worden beoordeeld, in het licht van de gemeenschappelijke uitdagingen van de EU. Wederzijds leren in het kader van de activiteiten van het EMCO en het SPC kan met name nuttig zijn om na te gaan welke investeringen en hervormingen de positieve effecten op economische groei, werkgelegenheid, armoederisico en ongelijkheid maximaliseren.

⁵ Economisch rendement heeft betrekking op financiële voordelen of opbrengsten op het niveau van individuen, bedrijven of markten (op microniveau), alsook op veranderingen in de algemene economische groei, inflatiepercentages of arbeidsparticipatie van een land (op macroniveau). Onder sociaal rendement vallen niet-financiële voordelen die gericht zijn op welzijn, levenskwaliteit, en maatschappelijke verbeteringen, waaronder betere resultaten van individuen of groepen op het gebied van gezondheid en onderwijs.

De rol van de Raad Epsco in het Europees Semester

8. **Hoewel het Europees Semester het EU-kader zal blijven om fiscaal, economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid te coördineren, met inachtneming van de nationale bevoegdheden en een duidelijke opdracht voor de Raad Epsco uit hoofde van artikel 148 VWEU, kan de evaluatie van de economische governance — afhankelijk van het resultaat ervan — de wijze beïnvloeden waarop de Raad Epsco dit proces ondersteunt.** Ten eerste stelt de Commissie meer interactie tussen het fiscaal beleid en de hervormingen en investeringen voor, waarbij de maatregelen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid — gecoördineerd en gemonitord door de Raad in het Europees Semester uit hoofde van artikel 148 VWEU⁶ — in aanmerking moeten worden genomen bij het opstellen van nationale *structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn* en moeten worden gemonitord via de *jaarlijkse voortgangsverslagen* die de lidstaten vervolgens zouden indienen (dit ter vervanging van de nationale hervormingsprogramma's, die de lidstaten momenteel gebruiken om te rapporteren over de uitvoering van de beginselen van de pijler). Ten tweede stelt de Commissie voor dat bepaalde hervormings- en investeringstoezeggingen die de lidstaten in hun *structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn* doen, een verlenging van de budgettaire aanpassingsperiode kunnen rechtvaardigen, mits ze in hun geheel aan bepaalde criteria voldoen⁷.

⁶ Artikel 148 VWEU betreft met name de jaarlijkse vaststelling van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, en de landspecifieke aanbevelingen. De Raad Epsco keurt ook de sociale en werkgelegenheidsaspecten van de aanbeveling voor de eurozone goed (in december), stelt conclusies vast over de jaarlijkse duurzamegroei-analyse (in maart), en onderschrijft een jaarlijks horizontaal advies over het Europees Semester van het EMCO en het SPC, met inbegrip van de bevindingen van hun multilaterale toezicht- en evaluatieactiviteiten (in juni).

⁷ Zoals vermeld in punt 2 behoort de Europese pijler van sociale rechten in de Commissievoorstellen van 26 april tot de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie.

9. **De Raad Epsco moet een coördinerende en toezichthoudende rol blijven spelen voor al wat met de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid te maken heeft, ook met betrekking tot de relevante inhoud van alle documenten in het kader van het Europees Semester, overeenkomstig de toepasselijke verdragsbepalingen.** Het multilaterale karakter van het Europees Semester moet, met inachtneming van de beginselen evenredigheid en subsidiariteit, volledig in stand worden gehouden en de bevoegde Raadsformaties moeten betrokken blijven.
10. **Volgens de *belangrijkste bevindingen* van het EMCO en het SPC over de invoering van een kader voor sociale convergentie in het Europees Semester van mei 2023⁸, zou een eventueel nieuw kader voor sociale convergentie aansluiten op de geïntegreerde aanpak van het beleidstoezicht in het Semester en bijdragen tot een sterkere en doeltreffendere beleidscoördinatie, met dien verstande dat de lidstaten het geheel in uiteenlopende mate steunen.**
11. **Het is belangrijk doeltreffend samen te werken met de Raad Ecofin en de toekomst van het Europees Semester samen met deze Raadsformatie te bekijken.** Daarbij kan worden nagedacht over praktische regelingen om beide Raadsformaties te belasten met de jaarlijkse Semestercyclus, over het jaarlijkse tijdschema ervan, over de werkwijzen van de raadgevende comités, en over de wijze waarop kan worden gezorgd voor effectieve interactie tussen het begrotingsbeleid en structurele hervormingen en investeringen om horizontale kwesties aan te pakken, onder meer om de uitvoering van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten te ondersteunen en tegelijkertijd gezonde overheidsfinanciën te bevorderen.

⁸ [Belangrijkste bevindingen over de invoering van een kader voor sociale convergentie in het Europees Semester](#), besproken in de Raad Epsco op 12 juni 2023.

Uitnodiging van het Spaanse en het Belgische voorzitterschap (juli 2023)

Geachte Emiliano, geachte Rute,

Geachte leden van het EMCO en het SPC,

Het voorzitterschap toonde zich tevreden met het vruchtbare debat over het belang van sociale investeringen voor de evaluatie van de economische governance van de EU, dat plaatsvond tijdens de meest recente informele zitting van de Raad Epsco op 14 juli in Madrid. Uit de bespreking is gebleken dat de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken grote interesse tonen voor het belang van sociale investeringen en voor het bepalen van de behandeling daarvan in het kader van mogelijke nieuwe EU-begrotingsregels. De standpunten die naar voren zijn gekomen, zijn van zeer groot belang.

Op basis van de conclusies van die eerste denkoefening, is het Spaanse voorzitterschap — in nauwe samenwerking met het komende Belgische voorzitterschap — van oordeel dat het debat niet mag worden afgesloten, maar moet worden voortgezet. Daartoe organiseert het Spaanse voorzitterschap op 15 en 16 oktober een conferentie op hoog niveau in Aranjuez en tussen eind oktober en begin november — samen met het komende Belgische voorzitterschap — nog een conferentie met deskundige academici in Brussel, om het volgende te bespreken: 1) het micro- en macro-economische rendement van sociale investeringen; en 2) bestaande meetmethoden om de resultaten van sociale investeringen te monitoren en te evalueren.

De Raad Epsco die voor eind november 2023 gepland staat, is de eerstvolgende gelegenheid om in de Raad de balans op te maken van de vooruitgang die op technisch en op politiek niveau is geboekt. Het algemene doel is dat de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken de rol van sociale investeringen in de hervormde economische governance van de EU gecoördineerd kunnen benaderen. Ter afsluiting van dit onderwerp vindt onder het Belgische voorzitterschap een gezamenlijke zitting van de Raad Epsco en de Raad Ecofin plaats.

Met het oog op de voorgenomen bespreking tijdens de Raad Epsco in november 2023 wil het Spaanse voorzitterschap, samen met het komende Belgische voorzitterschap, het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming verzoeken een advies op te stellen over de behandeling van sociale investeringen en de daarbij horende hervormingen in het kader van de geëvalueerde economische governance, en — voortbouwend op het kader voor sociale convergentie — over de rol van de Raad Epsco en zijn comités in het nieuwe begrotingskader. Daarnaast verzoekt het voorzitterschap de Comités na te denken over het potentieel van sociale investeringen voor economische groei, macro-economische stabilisatie, en opwaartse sociale convergentie, rekening houdend met de structurele veranderingen door de groene en de digitale transitie.

Als voorzitter van het EMCO en van het SPC bevindt u zich in de beste positie om daarvoor concrete stappen en werkwijzen voor te stellen, met aandacht voor de werkprogramma's van uw Comités en de lessen die uit eerdere besprekingen hierover zijn geleerd. Het Spaanse voorzitterschap wil op basis van het uiteindelijke resultaat van het advies nagaan in welke mate de lidstaten achter het standpunt van de Raad Epsco over de lopende evaluatie van de economische governance staan.

Het Spaanse voorzitterschap en het komende Belgische voorzitterschap staan volledig ter beschikking om met u samen te werken.
