

Brussel, 15 november 2024
(OR. en)

15562/24

EMPL 566
SOC 829
EDUC 417
ECOFIN 1285
COMPET 1117
DIGIT 234
ENV 1119

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Europees Semester 2025: prioriteiten op het vlak van werkgelegenheid en sociaal beleid - <i>Oriënterend debat</i>

Voor de delegaties gaat hierbij een oriënterende nota van het voorzitterschap over bovengenoemd onderwerp, met het oog op het oriënterend debat in de Raad Epsco op 2 december 2024.

Europees Semester 2025: prioriteiten op het vlak van werkgelegenheid en sociaal beleid*Oriënterend debat*

De ministers wordt verzocht hun mening te geven over toekomstige prioriteiten op het vlak van werkgelegenheid en sociaal beleid op EU-niveau. De afgelopen jaren zijn veelomvattende en toekomstgerichte verslagen en ter zake doende documenten gepubliceerd met waardevolle inbreng voor dit debat. Daarom wordt in deze nota gewezen op de kernboodschappen van een aantal van deze verslagen en documenten.

De jaarlijkse cyclus van het Europees Semester begint gewoonlijk in november wanneer de Europese Commissie het najaarspakket van het Europees Semester presenteert, inclusief – voor de beleidsterreinen arbeidsmarkt, vaardigheden en sociaal beleid – het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid. Het najaarspakket bevat algemene prioriteiten voor de economie, werkgelegenheid en sociale zaken en biedt de lidstaten beleidsrichtsnoeren voor de komende cyclus. Wat de Semestercyclus voor 2025 betreft, heeft de Commissie vanwege de institutionele overgang besloten het najaarspakket later dan gebruikelijk en in twee fasen te publiceren: de begrotingsgerelateerde onderdelen van het pakket komen eind november, en de resterende onderdelen, waaronder die betreffende werkgelegenheid en sociale zaken, volgen zodra de nieuwe Commissie aantreedt. Het najaarspakket wordt derhalve dit jaar niet gepresenteerd tijdens de zitting van de Raad Epsco in december.

In haar verslag van februari 2023¹ analyseert de Groep op hoog niveau inzake de toekomst van de sociale bescherming en de verzorgingsstaat in de EU (hierna “GHN”) de verwachte invloed van belangrijke megatrends op sociale zekerheid en de verzorgingsstaat. De GHN benadrukt dat verschillende mondiale megatrends vorm geven aan onze samenlevingen, economieën en arbeidsmarkten. Met name demografische veranderingen, veranderingen in het arbeidsbestel, klimaatverandering en de groene transitie worden genoemd, en de invloed hiervan wordt onderzocht vanuit een levensloopperspectief. In het verslag wordt gewezen op het belang van een inclusieve en rechtvaardige verzorgingsstaat om sociale risico’s tot een minimum te beperken en economische tegenspoed te ondervangen, en tegelijkertijd de economische groei en het individuele welzijn te ondersteunen. Volgens de GHN moeten moderne verzorgingsstaten sterke buffers bieden tegen economische schokken, en investeren in “springplanken” die mensen helpen bij kritieke overgangen in de levensloop. Vanuit het inzicht dat er geen universele oplossingen zijn, biedt het verslag een lijst van 21 aanbevelingen op verschillende beleidsterreinen, waarbij de lidstaten in de eerste plaats worden aangemoedigd om hun verzorgingsstaat te moderniseren en te versterken.

In februari 2024 hebben het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) een advies² opgesteld over de toekomstige beleidsprioriteiten van de Unie in verband met de Europese pijler van sociale rechten, dat de Epsco-ministers in maart 2024 hebben goedgekeurd. In het advies wordt benadrukt dat sinds de afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten in 2017 talrijke EU-initiatieven zijn overeengekomen, enerzijds door het aannemen van aanbevelingen van de Raad en andere zachte instrumenten die geschikte en doeltreffende hulpmiddelen zijn bij het verstrekken van richtsnoeren aan de lidstaten op de respectieve beleidsterreinen, anderzijds door middel van juridisch bindende EU-richtlijnen en -verordeningen, die een meer direct effect hebben op nationale wetgeving. In het advies wordt ook gesteld dat de vele EU-initiatieven waarover sinds 2017 overeenstemming is bereikt verder moeten worden omgezet en adequaat moeten worden uitgevoerd, en dat moet worden toegezien op de doeltreffendheid ervan in het licht van de snel veranderende economieën en samenlevingen, met bijzondere aandacht voor het terugdringen van administratieve lasten.

¹ <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1>

² Doc. 7635/24.

In het verslag “Much more than a Market” (Veel meer dan een markt)³ van Enrico Letta, gepubliceerd in april 2024, wordt benadrukt dat de sociale dimensie van de eengemaakte markt moet worden versterkt door te zorgen voor sociale rechtvaardigheid en cohesie. In het verslag wordt gesteld dat drie belangrijke doelstellingen moeten worden verwezenlijkt om de eengemaakte markt werkelijk succesvol en sociaal duurzaam te maken: i) de voordelen van werk bereikbaar maken voor een groter aantal mensen, ii) een “race to the bottom” vermijden, en iii) de Europese markteconomie in stand houden en consolideren.

In zijn verslag “The future of European competitiveness” (De toekomst van het Europese concurrentievermogen)⁴, dat in september 2024 werd gepubliceerd, onderstreept Mario Draghi dat het succes van de groene en de digitale transitie afhankelijk is een sociaal rechtvaardige uitvoering, waarbij aandacht wordt besteed aan het veiligstellen van hoogwaardige banen en het waarborgen van voldoende geschoolde werknemers om ze uit te voeren. Gezien de bestaande tekorten aan zowel arbeidskrachten als vaardigheden, is om- en bijscholing van de beroepsbevolking van de EU van vitaal belang. Wat de nieuwe wetgevingscyclus betreft, wordt in het verslag gepleit voor een volledige heroverweging van het EU-beleid op het gebied van vaardigheden, onder meer door de coördinatie te versterken en de sociale partners nauwer te betrekken bij het opstellen van het onderwijs- en opleidingsbeleid.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

⁴ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

In het verslag “Employment and Social Developments in Europe” (Werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa)⁵, gepubliceerd in september 2024, presenteert de Europese Commissie de belangrijkste economische, arbeidsmarktgerelateerde en sociale ontwikkelingen, maakt zij de balans op van de sociaal-economische convergentie in de EU, en analyseert zij de rol van sociale investeringen. De Commissie benadrukt dat de arbeidsmarkten, in de context van een algemene economische stagnatie in 2023, opmerkelijk veerkrachtig bleven en dat de sociale resultaten enige tekenen van verbetering vertoonden. In 2023 bleef de economische groei in de EU achter ten opzichte van andere ontwikkelde economieën en de inflatie is sinds de tweede helft van 2021 blijven stijgen. Wat de kerndoelen van de Unie voor 2030 betreft, vermeldt het verslag dat i) de arbeidsparticipatie in de EU het recordniveau van 75,3 % bereikte, terwijl het werkloosheidspercentage licht daalde. Bedrijven hadden te kampen met een tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden terwijl het aantal open vacatures op recordhoogte bleef; ii) de deelname van volwassenen aan onderwijs en opleiding ruim onder het EU-streefcijfer bleef. In 2022 nam 46,6% van de mensen in de leeftijdsgroep van 25-64 jaar deel aan onderwijs- of opleidingsactiviteiten, wat onder meer te wijten is aan moeilijkheden om hoogwaardige opleidingen te volgen, conflictueuze planning als gevolg van andere verantwoordelijkheden, financiële belemmeringen, en de bereidheid van potentiële deelnemers; iii) het percentage van de bevolking dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd in 2023 licht daalde tot 21,4%, maar in bepaalde kwetsbare groepen hoog bleef, en de inkomensongelijkheid in brede trekken stabiel bleef, terwijl het percentage van de bevolking met ernstige materiële en sociale deprivatie toenam. In het verslag wordt gemeld dat in de afgelopen tien jaar een aantal economische, arbeidsmarktgerelateerde en sociale resultaten in de hele EU naar elkaar toe zijn gegroeid, maar de verschillen tussen de lidstaten nog steeds aanzienlijk zijn. In het verslag wordt ook gewezen op de rol van sociale investeringen en het belang van hervormingen en investeringen op sleutelgebieden zoals bij- en omscholing, een leven lang leren, actief arbeidsmarktbeleid, voor- en vroegschoolse educatie en zorgbeleid, die kunnen worden aangevuld met onder meer hogere investeringen in betaalbare huisvesting en sociale zekerheid.

⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8641>

Wat toekomstige initiatieven op EU-niveau betreft, onderstreept het voorstel van de nieuwgekozen voorzitter Von der Leyen om een uitvoerend vicevoorzitter in het volgende college op te nemen die onder meer verantwoordelijk is voor Mensen en Vaardigheden, alsook verschillende andere commissarissen die zich bezighouden met werkgelegenheid, sociaal beleid en gelijkheid, de verhoogde ambitie van de Commissie op dit gebied. Om de EU-kerndoelen voor 2030 inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding te halen, bereidt de Commissie een nieuw actieplan voor de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten voor, dat in 2025 zal worden gepresenteerd. Verdere nieuwe initiatieven, zoals de routekaart voor hoogwaardige banen, een nieuw pact voor de Europese sociale dialoog, een EU-strategie tegen armoede en het Europees plan voor betaalbare huisvesting, zijn erop gericht bij te dragen tot de verwezenlijking van de kerndoelen van de EU.

In verband met de beleidsterreinen van de Raad Epsco moeten twee belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot het Europees Semester worden benadrukt. Ten eerste is het toezicht op de Europese pijler van sociale rechten, sinds de afkondiging ervan in 2017, geïntegreerd in het Europees Semester, met name door de werkgelegenheidsrichtsnoeren af te stemmen op de beginselen van de pijler. Dit toezicht wordt uitgevoerd door middel van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, aan de hand van het sociaal scorebord. Ten tweede bevatte de cyclus van het Europees Semester 2024, in deze context en met het doel om de sociale dimensie van het Semester en de rol van de Raad Epsco in de jaarlijkse cycli te versterken, als proefproject een analyse van de sociale convergentie, op basis van de kenmerken van het kader voor sociale convergentie (hierna “KSC”).

De werkzaamheden voor het KSC zijn van start gegaan op basis van het tijdens de zitting van de Raad Epsco van oktober 2021 gepresenteerde initiatief van België en Spanje om een “procedure voor sociale onevenwichtigheden” in te voeren. Overeenkomstig de mandaten van het Franse, het Tsjechische en het Zweedse voorzitterschap hebben het EMCO en het SPC het initiatief zorgvuldig in overweging genomen. In een eerste reactie benadrukten het EMCO en het SPC, in hun advies van 16 mei 2022⁶, dat het nodig was om belangrijke onderdelen van het initiatief conceptueel en analytisch verder uit te werken, met de opmerking dat de lidstaten verdeeld waren over de mogelijke meerwaarde van het initiatief. In het licht hiervan heeft een speciale werkgroep EMCO-SPC verdere technische werkzaamheden verricht, waaraan 21 lidstaten en de Commissie op vrijwillige basis hebben deelgenomen. Tussen september 2022 en mei 2023 heeft de werkgroep de mogelijke opzet en methodologie voor een “kader voor sociale convergentie” bestudeerd en een verslag opgesteld. Na de bespreking van dit verslag hebben het EMCO en het SPC kernboodschappen opgesteld over de invoering van een kader voor sociale convergentie in het Europees Semester, en deze bekrachtigd. Hierin wordt erkend dat de mate van steun tussen de lidstaten uiteenloopt en dat ze nog twijfels hebben. De bevindingen⁷ zijn tijdens de zitting van de Raad Epsco van juni 2023 gepresenteerd aan de ministers en de Raad heeft er nota van genomen. In de cyclus van het Europees Semester 2024, te weten in het Commissievoorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024 dat in november 2023 werd gepubliceerd, heeft de Commissie een grondigere landspecifieke analyse van mogelijke risico’s voor opwaartse sociale convergentie opgenomen, die is gebaseerd op de kenmerken van het kader voor sociale convergentie zoals beschreven in de belangrijkste bevindingen van het EMCO-SPC. Vanwege het gebrek aan consensus tussen de lidstaten over het bovengenoemde voorstel van de Commissie, heeft de Raad in zijn desbetreffende conclusies⁸ hier nota van genomen, en het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming opgeroepen om het effect van de proefanalyse van de opwaartse sociale convergentie op basis van de kenmerken van het kader voor sociale convergentie, te beoordelen, met inbegrip van de toegevoegde waarde en de mogelijke administratieve lasten. Daarnaast heeft de Raad het EMCO en het SPC verzocht het effect ervan te beoordelen, met inbegrip van de toegevoegde waarde en de mogelijke administratieve lasten ervan.

⁶ Doc. 9222/22

⁷ Doc. 9481/23 + ADD1.

⁸ Doc. 7665/24

Parallel aan de cyclus van het semester 2024 zijn de Raad en het Europees Parlement, na de evaluatie van de economische governance van de EU, overeengekomen om “*een kader om risico’s voor sociale convergentie op te sporen*” in de nieuwe Verordening 2024/1263 op te nemen als een van de instrumenten waarover de Commissie beschikt om de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de toepassing van de beginselen van de pijler van sociale rechten te monitoren.

Het EMCO en het SPC hebben hun beoordeling uitgevoerd tussen september en november 2024 en hebben hun hoofdbevindingen gepresenteerd in een nota⁹ ter attentie van de ministers van de Raad Epsco, met nadruk op de ervaringen, verschillen in de standpunten van de lidstaten, en de aanpassingen (bv. betreffende de methodologie, de indicatoren, de procedure, enz.) die nodig zijn om het kader voor sociale convergentie te verbeteren. De nota stelt ook dat, waar sommige lidstaten de voordelen inzien van het kader voor sociale convergentie zoals uitgevoerd in de cyclus van 2024, andere lidstaten twijfels hebben over de toegevoegde waarde ervan en over het uiteindelijke doel van het kader in vergelijking met eerdere praktijken.

In dit verband wordt de ministers verzocht zich te buigen over de volgende vragen:

- 1) *Welke prioriteiten zou u, rekening houdend met de bovengenoemde trends, analyses en suggesties, voor de periode 2024-2029 stellen met het oog op het komende nieuwe actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten?*
- 2) *Bent u het ermee eens, op basis van uw ervaring met de proefuitvoering van het kader voor sociale convergentie en met de nota van EMCO-SPC in gedachte, dat de analyses van de opwaartse sociale convergentie op basis van de kenmerken van het KSC na de proeffase moeten worden verbeterd? Zo ja, welke elementen van de analyses moeten worden verbeterd met het oog op de toekomstige cycli van het Europees Semester?*

⁹ Doc. 15563/24.