

Brussel, 15 november 2024
(OR. en)

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

NOTA

van:	het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Beoordeling van het kader voor sociale convergentie zoals uitgevoerd als proefproject in de cyclus van het Europees Semester 2024 - <i>Presentatie door de voorzitters van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming</i>

De delegaties vinden hierbij de nota over de beoordeling van het kader voor sociale convergentie zoals uitgevoerd als proefproject in de cyclus van het Europees Semester 2024 en zoals opgesteld door het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming tijdens hun gezamenlijke vergadering van 14 november 2024.



Het Comité voor de werkgelegenheid

Het Comité voor sociale bescherming

14 november 2024

**Beoordeling van het kader voor sociale convergentie
zoals uitgevoerd als proefproject in de cyclus van het Europees Semester 2024**

Nota ter attentie van de ministers van de Raad Epsco

1. Inleiding

Tussen september en november 2024 hebben het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) een beoordeling uitgevoerd van de allereerste uitvoering van het kader voor sociale convergentie, dat door de Commissie als proefproject is ingevoerd in de cyclus van het Europees Semester 2024. Deze beoordeling volgde op het verzoek in de *conclusies van de Raad over de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024* van 11 maart aan het EMCO en het SPC om de gevolgen ervan te beoordelen, met inbegrip van de toegevoegde waarde en de eventuele administratieve lasten ervan voor hun activiteiten en voor de cyclus van het Europees Semester 2024, en de Raad daarvan in kennis te stellen.¹

¹ [Conclusies van de Raad over de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024](#), goedgekeurd door de Raad Epsco op 11 maart 2024.

Het kader voor sociale convergentie is uitgevoerd op basis van de technische werkzaamheden van de speciale EMCO-SPC-werkgroep, die tussen september 2022 en mei 2023 de mogelijke opzet en methode ervan heeft bestudeerd en die tijdens het proefproject is uitgevoerd.² Over het algemeen bestaat een dergelijke opzet uit een tweeledige analyse door de Commissie om de risico's en uitdagingen voor opwaartse sociale convergentie in de lidstaten te beoordelen, waarbij bevindingen worden meegenomen in de multilaterale toezichtactiviteiten van het EMCO en het SPC om tot een gedeeld begrip van de stand van de sociale convergentie in de Unie te komen en de Raad daarvan in kennis te stellen.

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 Europese pijler van sociale rechten te monitoren.³

Tijdens de beoordeling van het proefproject heeft de Commissie haar voornemen kenbaar gemaakt om deze bepaling in de praktijk te brengen door het kader voor sociale convergentie ook in toekomstige semestercycli uit te voeren, rekening houdend met mogelijke aanpassingen aan de technische en structurele kenmerken ervan die met het EMCO en het SPC zijn besproken.

² Zie de [belangrijkste EMCO-SPC-bevindingen over de invoering van een kader voor sociale convergentie in het Europees Semester](#) en het bijbehorende [verslag van de EMCO-SPC-werkgroep](#). De werkgroep heeft kenmerken van het kader voor sociale convergentie tussen september 2022 en mei 2023 besproken. Aan de werkgroep namen op vrijwillige basis delegaties uit 21 lidstaten (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) en de Commissie deel. Het EMCO en het SPC hebben hun goedkeuring gehecht aan de kernboodschappen die aan de Raad Epsco van 12 juni 2023 zijn voorgelegd op basis van de werkzaamheden van de bovengenoemde werkgroep.

³ Zie artikel 3, lid 3, punt b), van [Verordening \(EU\) 2024/1263](#) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en betreffende het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad. Voorts staat in overweging 8 dat “[de Commissie][i]n het kader van haar geïntegreerde analyse van de ontwikkelingen op sociaal en werkgelegenheidsgebied in het kader van het Europees Semester [...] de risico's voor opwaartse sociale convergentie in de lidstaten [beoordeelt] en [...] zij de vooruitgang bij de uitvoering van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten op basis van het sociaal scorebord en de beginselen van het kader voor sociale convergentie [monitort]”.

2. Eerste analyse (november 2023 – maart 2024)

De eerste analyse van het kader voor sociale convergentie voegde aan het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid een nieuwe landspecifieke dimensie toe om potentiële risico's voor opwaartse sociale convergentie in de lidstaten op te sporen.⁴ Dit werd uitgevoerd door nieuwe landenfiches toe te voegen op basis van de lezing van de kernindicatoren van het sociaal scorebord. De lidstaten werden gemarkeerd voor potentiële risico's als ten minste 6 van de 16 indicatoren resulteerden in “*in de gaten te houden*” of “*kritieke*” situaties volgens de vastgestelde verkeerslichtmethode die in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid op het sociaal scorebord is toegepast, met een dubbeltelling bij negatieve trends gedurende twee opeenvolgende jaren.⁵

Deze eerste analyse vormde een aanvulling op de monitoring van de werkgelegenheidsrichtsnoeren met een landspecifieke focus, met als doel de risico's voor sociale convergentie in de hele EU op te sporen met het oog op de uitvoering van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten. Toch hebben sommige lidstaten nog twijfels over de mate waarin dit concreet diepgang heeft gegeven aan de traditionele inhoud van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid. Hoewel de methode in de EMCO-SPC-werkgroep is ontwikkeld, onder meer om trends beter in kaart te brengen, zijn er nog enkele twijfels over het vermogen ervan om de risico's voor sociale convergentie volledig in beeld te brengen vanwege de tijdigheid van bepaalde sociale indicatoren en het ontbreken van een aantal relevante beleidsterreinen in het sociaal scorebord. Aangezien de analyse door de Commissie is uitgevoerd, heeft zij geen administratieve lasten voor de lidstaten met zich meegebracht.

⁴ Het [gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor 2024](#) is op 21 november 2023 door de Commissie en – na bijwerking ervan door het EMCO en het SPC – op 11 maart 2024 ook door de Raad aangenomen.

⁵ In overeenstemming met het technische compromis dat is bereikt in de EMCO-SPC-werkgroep die de opzet van het kader voor sociale convergentie tussen 2022 en 2023 heeft bestudeerd (zie voetnoot 2), ging de methode van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid voor de eerste analyse vergezeld van een aanvullend criterium dat erop gericht was in de loop van de tijd meer gewicht toe te kennen aan trends. Telkens wanneer een indicator in twee opvolgende jaren een verslechtering vertoonde van de indeling in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid – bijvoorbeeld van “gemiddeld” in jaar t tot “in de gaten te houden” in jaar t+1 en “kritiek” in jaar t+2 – werd de indicator dubbel geteld.

Vooruitblikkend moet in de methode rekening worden gehouden met toekomstige herzieningen van het sociaal scorebord, in voorkomend geval met inbegrip van nieuwe indicatoren, alsook met regelmatige beoordelingen door het EMCO en het SPC en hun Subgroepen indicatoren om de tijdige en doeltreffende opsporing van risico's voor sociale convergentie te verbeteren. In dit verband zouden ad-hocbesprekingen over de interpretatie van bepaalde indicatoren die momenteel in het sociaal scorebord zijn opgenomen om beleidsoverwegingen te formuleren, de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de analyse vergroten, met name in bepaalde gevallen waarin rekening moet worden gehouden met een aantal bestaande technische beperkingen.

3. Tweede analyse (april – mei 2024)

De tweede analyse was bedoeld om een diepgaander onderzoek van de in de eerste analyse gemarkeerde lidstaten te verschaffen.⁶ De Commissie heeft deze analyse uitgevoerd aan de hand van een bredere reeks kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen⁷ om de uitdagingen voor opwaartse sociale convergentie en de belangrijkste determinanten daarvan te evalueren. Voor elk van de geïdentificeerde lidstaten lag de nadruk uitsluitend op de beleidsterreinen die tijdens de eerste fase als potentiële risico's werden beschouwd. Dankzij de tweede analyse heeft de Commissie voor sommige van de zeven in 2024 geïdentificeerde lidstaten kunnen bevestigen dat de in de eerste analyse vastgestelde risico's algemene uitdagingen vormden, terwijl die risico's voor andere lidstaten na een dergelijke grondigere analyse van de hand konden worden gewezen.⁸ De analyse droeg bij tot het voorjaarspakket 2024 van het Europees Semester. De belangrijkste bevindingen voor de zeven lidstaten werden daarbij in hun landverslagen van 2024 opgenomen en dienden waar nodig als input voor de voorstellen van de Commissie voor landspecifieke aanbevelingen.

⁶ De tweede analyse van de zeven in 2024 geïdentificeerde lidstaten is op 6 mei 2024 gepubliceerd in de vorm van een [werkdocument van de diensten van de Commissie](#). De zeven in 2024 geïdentificeerde lidstaten zijn op 9 april geraadpleegd over de voorlopige versie van de analyse.

⁷ Dit omvatte met name alle indicatoren die tot dusver met de lidstaten zijn overeengekomen als onderdeel van het gezamenlijk evaluatiekader van het EMCO en het SPC. Ook werd gekeken naar de vorderingen die met de nationale doelstellingen voor 2030 inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding zijn gemaakt.

⁸ Afhankelijk van i) de omvang van de afzonderlijke uitdagingen die aan het licht zijn gekomen in het bijkomende bewijsmateriaal dat voor elk van de onderzochte beleidsterreinen is verzameld, en ii) de beoordeling van de beleidsreacties die door de lidstaat worden uitgevoerd of gepland en van de vraag of deze toereikend werden geacht om de vastgestelde uitdagingen aan te pakken.

In vergelijking met eerdere cycli van het Europees Semester was de tweede analyse erop gericht een sterkere basis te verschaffen om trends op het gebied van sociale convergentie te onderzoeken, met name in het kader van de multilaterale toezichtactiviteiten van het EMCO en het SPC. Net als in de eerste analyse heeft de Commissie ernaar gestreefd de administratieve lasten voor de lidstaten tot een minimum te beperken. De Commissie heeft de analyse in 2024 uitgevoerd en de zeven betrokken lidstaten verzocht een voorlopig ontwerp van de analyse op feiten te controleren. De betrokken lidstaten hadden echter meer tijd moeten hebben tussen de bekendmaking van de tweede analyse en de herziening ervan in de Comités, om de gedeelde verantwoordelijkheid voor de analyse te vergroten. Over het geheel genomen was de tweede analyse vanuit multilateraal oogpunt het meest waardevol, aangezien de lidstaten op de hoogte werden gebracht van de ernst en onderlinge verwevenheid van de uitdagingen waarmee sommige van hun collega's werden geconfronteerd. Om een meerwaarde te bieden, moet de tweede analyse alomvattend en multidimensionaal blijven en betrekking hebben op de prioriteiten die zijn uiteengezet in de landspecifieke aanbevelingen aan het land. Ondanks de aanvullende analytische focus in het nieuwe werkdocument van de diensten van de Commissie was het, gezien de gerichte aanpak, niet altijd duidelijk in hoeverre de tweede analyse heeft bijgedragen tot een verfijning van de beleidsrichtsnoeren die zijn geformuleerd in de voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen en de daarmee verband houdende landverslagen die later in de semestercyclus worden gepubliceerd.

Met het oog op de toekomst zou een snellere bekendmaking van het werkdocument van de diensten van de Commissie en een intensievere dialoog tussen de diensten van de Commissie en de betrokken lidstaten aanzienlijk bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de tweede analyse. Om het van andere documenten van het Semester te onderscheiden, moet bij de analyse van de determinanten van beleidsuitdagingen beter rekening worden gehouden met trends op langere termijn, evenals met sectoroverschrijdende en regionale overwegingen. Gezien de jaarlijkse aard van het document is het belangrijk dat de beschrijvende elementen van de analyse gebaseerd zijn op de meest recente beschikbare gegevens (met inbegrip van maandelijkse gegevens) en gericht zijn op relevante actualiseringen, met name de resultaten van de beleidsuitvoering, vooral wanneer een lidstaat een tweede analyse over opeenvolgende jaren ondergaat.

4. Multilateraal toezicht (mei 2024)

De uitdagingen voor opwaartse sociale convergentie die de Commissie in de tweede analyse heeft vastgesteld, zijn besproken in het kader van de traditionele jaarlijkse multilaterale toezichtactiviteiten van het EMCO en het SPC.⁹ Tijdens de toezichtscyclus van 2024 werd elk van de zeven geanalyseerde lidstaten slechts eenmaal besproken aan de hand van een “landspecifieke aanpak”, namelijk via een individuele landenevaluatie die gericht was op de uitdagingen die zowel in de landspecifieke aanbevelingen van 2023 als in de tweede analyse van het kader voor sociale convergentie werden benadrukt. In dit verband heeft deze laatste de contextuele analyse verstrekt om meer inzicht te krijgen in de negatieve risico's en uitdagingen in de lidstaten die verder gaan dan de specifieke kwesties die in de aanbevelingen worden genoemd.

Dankzij deze aanpak konden de lidstaten zich tijdens de tweede analyse voorbereiden op één, zij het zeer uitgebreide, evaluatie¹⁰, ook wat de verslagleggingsvereisten betreft. Niettemin heeft de noodzaak om informatie over verschillende beleidskwesties te presenteren en talrijke nationale beleidsdeskundigen te raadplegen ertoe geleid dat de betrokken lidstaten hebben gemeld dat het administratieve lasten met zich meebrengt, waaronder een belangrijke coördinatie op nationaal niveau. De lidstaten die niet in het kader voor sociale convergentie zijn gemarkeerd, hebben in dit opzicht daarentegen geen significante verschillen ondervonden. Wat de feitelijke discussie over de uitdagingen betreft, beperkt het grotere aantal beleidskwesties, in vergelijking met een traditionele evaluatie op basis van de uitvoering van de afzonderlijke landspecifieke aanbevelingen, de beschikbare tijd voor een alomvattende multilaterale bespreking.

⁹ Deze integratie werd voor het eerst besproken medio februari, toen de comités ermee instemden de door de EMCO-SPC-werkgroep in 2023 vastgestelde criteria te gebruiken om ervoor te zorgen dat het totale aantal evaluaties van het multilaterale toezicht niet zou toenemen.

¹⁰ Het hanteren van een “landspecifieke” aanpak houdt in dat elke lidstaat slechts eenmaal wordt besproken, in één alomvattende evaluatie van de vastgestelde algemene uitdagingen, in plaats van meerdere keren voor elke ontvangen landspecifieke aanbeveling. In 2024 werd de aanpak, naast de door het EMCO en het SPC gezamenlijk georganiseerde evaluaties van de zeven lidstaten tijdens de tweede analyse, ook getest bij de regelmatige evaluaties door het SPC van de overige lidstaten die slechts landspecifieke aanbevelingen voor 2023 hebben ontvangen en die niet in het kader voor sociale convergentie zijn gemarkeerd.

Hoewel sommige lidstaten nauwere samenwerking op verschillende beleidsterreinen op nationaal niveau op langere termijn gunstig achtten, wijst de intensieve voorbereiding die in 2024 is vereist erop dat er ruimte is voor verbetering van de organisatie en doeltreffendheid van de evaluaties. Aangezien de administratieve lasten groter waren voor de lidstaten die in het kader van één enkele evaluatie ook verslag moesten uitbrengen over de uitvoering van talrijke landspecifieke aanbevelingen, moet worden nagedacht over de mogelijke afweging tussen de intensiteit en de frequentie van de evaluaties in het kader van de jaarlijkse multilaterale toezichtactiviteiten van de comités. Naast organisatorische aspecten zou een eerdere bekendmaking van het werkdokument van de diensten van de Commissie met de tweede analyse de lidstaten ook meer tijd geven om zich op de evaluaties voor te bereiden.

5. Politieke zichtbaarheid van de bevindingen (juni — juli 2024)

Op basis van de evaluaties hebben het EMCO en het SPC aan het eind van de cyclus van het Europees Semester 2024 overeenstemming bereikt over horizontale en landspecifieke bevindingen, die aan de Raad zijn meegedeeld om de ministers in de Raad Epsco te informeren over de stand van de sociale convergentie in de Unie. De horizontale bevindingen werden eerst gepresenteerd via een specifiek *advies van het EMCO en het SPC over sociale convergentie in de Unie* in juni, en vervolgens geïntegreerd in het traditionele jaarlijkse *horizontale advies over de cyclus van het Europees Semester* dat de Raad afgelopen juli heeft goedgekeurd en dat ook een bijlage met de landspecifieke bevindingen bevatte.¹¹

¹¹ De horizontale conclusies zijn aanvankelijk aan de ministers voorgelegd via een specifiek [advies van het EMCO en het SPC over sociale convergentie in de Unie](#) op 20 juni 2024. Zij zijn vervolgens opgenomen in het jaarlijkse [advies van het EMCO en het SPC over de cyclus van het Europees Semester 2024](#), dat op 16 juli 2024 door de Raad (Epsco) is goedgekeurd. De landspecifieke bevindingen zijn als [bijlage 3](#) opgenomen in laatstgenoemd document.

De Raad ontving regelmatig updates over de proefuitvoering van het kader voor sociale convergentie door de voorzitters van het EMCO en het SPC en bekrachtigde uiteindelijk zijn horizontale bevindingen in juli, maar de ministers in de Raad Epsco hielden geen specifiek politiek debat. In de proeffase was er in de Raad geen consensus om politieke conclusies te formuleren, buiten de goedkeuring van zijn technische bevindingen via het jaarlijkse horizontale advies van het EMCO en het SPC over het Europees Semester. In 2024 maakten het proefkarakter van het kader voor het Europees Semester, het nieuwe aspect van de tweede analyse en het ontbreken van een specifiek politiek debat, dat de gevolgen ervan minder duidelijk waren en dat de mogelijkheid om beknopte politieke boodschappen aan de belanghebbenden over te brengen werd beperkt. Na de proeffase kan verder worden nagedacht over de wijze waarop de zichtbaarheid kan worden verhoogd.

6. Conclusies

De proefuitvoering van het kader voor sociale convergentie in het Europees Semester 2024 was gericht op een meer gestructureerde monitoring van trends op het gebied van sociale convergentie in de hele Unie, in overeenstemming met de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten, maar in de Comités blijven de meningen over de mate waarin dit werd bereikt en over de toegevoegde waarde ervan, verdeeld. Een gepaste verfijning van de tweeledige analyse zou op EU-niveau meer inzicht kunnen verschaffen in de factoren achter de korte- en langetermijnprestaties van de lidstaten op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociaal beleid, waardoor zowel de analytische aard als de multilaterale dimensie van het Europees Semester worden versterkt en de relevantie van de daarmee verband houdende beleidsrichtsnoeren op EU-niveau wordt vergroot. Sommige lidstaten zagen de voordelen in van het kader voor sociale convergentie zoals uitgevoerd in de cyclus van 2024, maar andere hebben twijfels over de toegevoegde waarde ervan en het uiteindelijke doel van het kader in vergelijking met eerdere praktijken.

In 2024 werd het kader als proefproject uitgevoerd zonder noemenswaardige administratieve lasten op te leggen tijdens de eerste en tweede analyse. In de multilaterale toezichtactiviteiten van het EMCO en het SPC leverde het echter wel een aantal lasten op in verband met de voorbereiding en deelname van de zeven lidstaten waarvan is vastgesteld dat zij risico's lopen betreffende opwaartse sociale convergentie. Voor de betrokken lidstaten leidde de bespreking van de tweede analyse en de verslaglegging over de uitvoering van de relevante landspecifieke aanbevelingen tot aanzienlijke inspanningen op het vlak van de voorbereidingen. Anderzijds zijn sommige lidstaten van mening dat de extra administratieve lasten moeten worden beoordeeld aan de hand van de gevolgen van een verslechterde sociale situatie die het kader moet helpen voorkomen. In het algemeen blijkt uit de evaluatie van het proefproject dat er ruimte is om deze opzet te verbeteren om ervoor te zorgen dat het kader in toekomstige cycli doeltreffend kan worden toegepast en om de toegevoegde waarde ervan ten opzichte van mogelijke administratieve eisen te vergroten. Wat de politieke zichtbaarheid van het kader betreft, betogen sommige lidstaten dat conclusies van de Raad – door de bevindingen van het kader voor sociale convergentie te erkennen – de politieke zichtbaarheid van de sociale dimensie in het Europees Semester kunnen vergroten en kunnen bijdragen tot de verbetering van de werkgelegenheids- en sociale resultaten op nationaal en EU-niveau, terwijl andere van mening zijn dat de bevindingen van het kader aan de Raad kunnen worden toegezonden via het jaarlijkse horizontale advies over het Europees Semester.

In overeenstemming met het bovenstaande moet de Commissie, om het potentieel van het kader voor sociale convergentie ten volle te benutten, ook wat de toegevoegde waarde betreft, met de actieve betrokkenheid van het EMCO en het SPC overwegen mogelijke aanpassingen door te voeren, ook in het licht van haar voornemen om het kader te gebruiken om artikel 3, lid 3, punt b), van Verordening (EG) nr. 2024/1263 operationeel te maken. Op korte termijn zouden een eerdere bekendmaking van het werkdokument van de diensten van de Commissie en een diepgaandere multidimensionale analyse van de determinanten van risico's en trends, in combinatie met een intensievere dialoog met de betrokken lidstaten, de potentiële gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de tweede analyse versterken, bijdragen tot een betere voorbereiding van de evaluaties van het multilaterale toezicht, en gunstig zijn voor het in kaart brengen van specifieke uitdagingen die via landspecifieke aanbevelingen kunnen worden aangepakt. Op langere termijn kan een herziening van de methode van de eerste analyse en het aanpakken van de tekortkomingen van het huidige sociaal scorebord de vroegtijdige opsporing van risico's verbeteren en de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten vergroten, waardoor een meer gedeeld begrip en een grotere politieke zichtbaarheid van opwaartse sociale convergentie worden bevorderd. Tot slot moet worden opgemerkt dat de beoordeling kort na het proefproject is uitgevoerd, waardoor het moeilijk was om het kader volledig te beoordelen, met name de toegevoegde waarde en de administratieve lasten ervan, en om voorstellen voor aanpassingen te bespreken. Daartoe kan het passend zijn na enkele jaren uitvoering een balans ervan op te maken.
