



**Brussel, 23 mei 2023  
(OR. en)**

**9481/23**

**SOC 323  
EMPL 209  
ECOFIN 443**

**NOTA**

---

van:	het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Invoering van een kader voor sociale convergentie in het Europees Semester - Belangrijkste bevindingen van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming

---

Voor de delegaties gaan hierbij de belangrijkste bevindingen van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) over het kader voor sociale convergentie, gebaseerd op het verslag van de gezamenlijke EMCO-SPC-werkgroep.

De bevindingen zijn tijdens de gezamenlijke vergadering van de voorbereidende comités van 12 mei 2023 aangenomen overeenkomstig hun reglement van orde, met het oog op de zitting van de Raad (Epsco) op 12 juni 2023.

Het volledige verslag staat in document 9481/23 ADD 1.



## Invoering van een kader voor sociale convergentie in het Europees Semester

*Belangrijkste bevindingen van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming*

### Inleiding

1. **Opwaartse sociale convergentie is een fundamentele doelstelling van de Unie die verankerd is in de Europese pijler van sociale rechten, zoals nog eens bevestigd door de EU-leiders in de Verklaring van Porto van 8 mei 2021.** Zoals bepaald in de strategische agenda 2019-2024 van de EU, moet de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten een kernprioriteit zijn op zowel EU- als nationaal niveau, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In dit verband speelt het Europees Semester – als EU-kader voor de coördinatie van en het toezicht op het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en sociaal beleid, overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – een centrale ondersteunende rol bij de uitvoering van de pijler in de lidstaten.

2. **Het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) en het Comité voor sociale bescherming (SPC) hebben besproken hoe de sociale dimensie van het Europees Semester kan worden versterkt, dit in lijn met de mandaten van het Franse, het Tsjechische en het Zweedse voorzitterschap** en naar aanleiding van het Belgisch-Spaanse initiatief om een "procedure voor sociale onevenwichtigheden" in te voeren, zoals voorgelegd tijdens de zitting van de Raad Epsco van oktober 2021. In het advies van het EMCO en het SPC van 16 mei 2022<sup>1</sup> werd benadrukt dat de belangrijkste aspecten van het initiatief verdere conceptuele en analytische uitwerking behoeven, met de opmerking dat de lidstaten verdeeld waren over de mogelijke meerwaarde van het initiatief. De bedoeling is om met onderhavige hoofdbevindingen, die geschraagd worden door het volledige verslag in de bijlage, de Raad te informeren over het nadere onderzoek tussen oktober 2022 en mei 2023 naar manieren om de sociale dimensie van het Semester te versterken, rekening houdend met de eerder in het advies geformuleerde standpunten.
3. **In september 2022 kwamen het EMCO en het SPC overeen een speciale gezamenlijke werkgroep op te richten ter nadere bestudering van de in hun advies aan de Raad Epsco van juni 2022 genoemde kwesties.** Tussen oktober 2022 en maart 2023 heeft de werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van 21 lidstaten<sup>2</sup> en de Commissie, verdere methodologische besprekingen gevoerd en beproefd hoe het nieuwe kader kan worden gestructureerd en zou kunnen functioneren. Voor deze proefbesprekingen waren er standpuntnota's over de algemene architectuur en oefendocumenten van de diensten van de Commissie<sup>3</sup> beschikbaar, alsmede een aantal nota's van het secretariaat, op basis waarvan de deelnemende lidstaten middels fictieve maar realistische voorbeelden hun standpunten konden bepalen.

---

<sup>1</sup> Doc. 9222/22.

<sup>2</sup> Deelname aan de werkgroep was vrijwillig. De volgende lidstaten hadden zich voor de werkgroep aangemeld: BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK.

<sup>3</sup> De diensten van de Commissie hadden speciaal voor dit proces documenten opgesteld als voorbeelden van de wijze waarop een kader voor sociale convergentie in elke stap kan worden vormgegeven. De documenten gaven een voorbeeld van een nieuw deel van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, een voorbeeld van een *verslag over sociale convergentie* een fictieve juridische tekst van een landspecifieke aanbeveling met in de overwegingen een verwijzing naar het nieuwe kader, alsmede fictieve *conclusies van de Raad over sociale convergentie in de Unie*.

Het EMCO en het SPC onderschrijven, na bespreking van het verslag van de werkgroep en het debat erover door hun Subgroepen indicatoren, navolgende conclusies, met dien verstande dat de lidstaten het geheel in uiteenlopende mate steunen:

#### **Definitie en reikwijdte van een mogelijk kader voor sociale convergentie**

4. **Een "kader voor sociale convergentie" kan met name mogelijkheden bieden voor een gestructureerdere en diepere analyse van de werkgelegenheids- en sociale ontwikkelingen op nationaal en Unieniveau binnen de jaarlijkse Semestercyclus**, met name doordat wordt voortgebouwd op de methodiek voor de kernindicatoren van het sociaal scorebord in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid. Het kader kan meerwaarde bieden als het gaat om het analyseren en zichtbaarder maken van de algemene risico's en uitdagingen voor opwaartse sociale convergentie in de Unie. Het mag niet leiden tot buitensporige nieuwe administratieve lasten en kan helpen de monitoringinstrumenten van de comités verder te moderniseren.

#### **Mogelijke opname in het Europees Semester**

5. **In overeenstemming met bovengenoemde doelstelling en zonder vooruit te lopen op een politiek akkoord over invoering van een kader voor sociale convergentie, kan de Commissie een tweeledige analyse maken.** Als eerste stap kan de Commissie haar jaarlijks voorstel voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid aanvullen met een beoordeling van al dan niet aanwezige algemene *risico's* voor opwaartse sociale convergentie voor alle lidstaten op basis van een interpretatie van de bevindingen inzake de kernindicatoren van het sociaal scorebord, voorzien van een overzicht van ter zake nader te onderzoeken lidstaten. De diensten van de Commissie kunnen vervolgens voor die lidstaten, waarin dus risico's qua opwaartse sociale convergentie bestaan, individuele "verslagen over de sociale convergentie" uitbrengen. Daarin kan diepgaander worden onderzocht of daar daadwerkelijk *uitdagingen* voor opwaartse sociale convergentie in de Unie bestaan.

6. **De idee is om in de eerste analyse, opgenomen in het voorstel voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, de huidige methodiek voor het sociaal scorebord aan te vullen met criteria<sup>4</sup> aan de hand waarvan de algemene risico's** voor opwaartse sociale convergentie in de lidstaten die een grondigere analyse vereisen, in kaart kunnen worden gebracht. Deze criteria bundelen dan de resultaten in verband met de afzonderlijke kernindicatoren van het scorebord en aan de hand daarvan kan voor elke lidstaat een eerste evaluatie worden gemaakt van de algemene potentiële risico's voor opwaartse sociale convergentie. Hoewel wat de jaarlijkse selectie van lidstaten betreft met eenvoudige criteria een breder inzicht kan worden geboden, merkten verscheidene delegaties op dat voor de beoordeling van risico's voor de opwaartse sociale convergentie een langer tijdsperspectief nodig is, wat betekent dat de gekozen criteria dat perspectief moeten bevatten.
7. **Voor de tweede analyse, opgenomen in de verslagen van de diensten van de Commissie over de sociale convergentie, moeten dan brede kwantitatieve en kwalitatieve gegevens worden gebruikt, met passende aandacht voor de beleidsmaatregelen op nationaal niveau om de vastgestelde risico's voor opwaartse sociale convergentie aan te pakken.** Daartoe maakt de Commissie dan niet alleen gebruik van de resultaten van het sociaal scorebord, maar ook van het volledige spectrum aan monitoringinstrumenten en analytische kaders binnen het Semester, waar nodig aangevuld met kwalitatieve informatie en nationale bronnen. Men denke daarbij onder meer aan analyses van absolute trends van indicatoren op middellange termijn, voortgang van de nationale doelstellingen voor 2030 voor werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsmede gegevens van andere relevante EU-indicatoren (waaronder de secundaire indicatoren van het sociaal scorebord, voorgesteld door de Europese Commissie in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten). In overeenstemming met andere landspecifieke analyses binnen het bredere kader van het Semester, is het belangrijk dat alvorens hun verslag over de sociale convergentie wordt uitgebracht er eerst bilateraal overleg met de lidstaten plaatsvindt, en dat dit verslag complementair is met de landverslagen die later in de Semestercyclus worden uitgebracht.

---

<sup>4</sup> Op basis van uitgebreide in de groep besproken simulaties, neigen de delegatieleden ernaar om jaarlijks vast te stellen welke lidstaten er – afgezet tegen een vooraf vastgestelde drempelwaarde – een diepgaander onderzoek nodig hebben, waarbij die waarde gebaseerd is op i) het aantal kernindicatoren in het sociaal scorebord dat voor de lidstaat in kwestie in het gegeven jaar aangemerkt wordt als "kritiek" of "in de gaten te houden", en ii) het aantal indicatoren met twee opeenvolgende verslechtingen in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid.

8. **De verslagen over de sociale convergentie kunnen worden gebruikt als basis voor het jaarlijks multilateraal toezicht door het EMCO en het SPC ter informering van de Raad over het bestaan van uitdagingen voor de opwaartse sociale convergentie.** Integratie van het kader voor sociale convergentie in het multilaterale toezicht kan bijdragen tot een gedeeld begrip van de uitdagingen voor opwaartse sociale convergentie en de daarmee verband houdende beleidsmaatregelen, voorzien van een diepgaander landspecifiek perspectief. Op basis van de in de werkgroep besproken simulaties zijn verscheidene gedelegeerden het erover eens dat het dankzij zo'n integratie ook mogelijk moet zijn om het toezicht van de comités te stroomlijnen en te stabiliseren, zonder dat de administratieve lasten aanzienlijk toenemen<sup>5</sup>.
9. **Op basis van de conclusies van de multilaterale toezichtactiviteiten lijkt het de meeste gedelegeerden een goed idee nieuwe conclusies van de Raad over sociale convergentie in de Unie in te voeren die elk jaar in juni door de Raad Epsco moeten worden aangenomen.** In het in juni 2022 uitgebrachte advies wordt reeds onderstreept dat de comités instemmen met *"de beoogde doelstelling om een evenwichtige vertegenwoordiging van de werkgelegenheids-, sociale, economische en budgettaire dimensies van het Europees Semester te handhaven, door de Raad Epsco een grotere rol te geven in de governance van het Semester"*. De gedelegeerden die voorstander zijn van nieuwe conclusies van de Raad benadrukten dat die conclusies, door bevindingen van het kader voor sociale convergentie een podium te geven, de politieke zichtbaarheid van de sociale dimensie in het Europees Semester kunnen vergroten en dat ze kunnen bijdragen tot betere werkgelegenheids- en sociale resultaten op nationaal en EU-niveau. Enkele delegaties hadden nog bedenkingen bij de hoeveelheid in het kader van het Europees Semester voor de Raad voor te bereiden documenten en pleitten ervoor het geheel te stroomlijnen, waarbij zij benadrukten dat elk document een duidelijk doel moet hebben.

---

<sup>5</sup> In de periode 2020-2023 hebben het EMCO en het SPC hun aanpak van multilateraal toezicht elk jaar aangepast aan structurele veranderingen in het Europees Semester. Door het kader voor sociale convergentie te integreren in het multilaterale toezicht kunnen de lidstaten die via een verslag over de sociale convergentie tegen het licht worden gehouden in één vergadering besproken worden voor de hele reeks uitdagingen. Dit kan in vergelijking met de aanpak van de afgelopen jaren het aantal landspecifieke evaluaties doen dalen.

10. **De vaststelling dat er socialeconvergentie-uitdagingen zijn, mag niet automatisch of rechtstreeks betekenen dat er landspecifieke aanbevelingen worden voorgesteld.**

Voor zover de juridische teksten van de landspecifieke aanbevelingen naar opwaartse sociale convergentie in de Unie verwijzen, moet daarin op passende wijze verwezen worden naar het nieuwe kader met de analytische onderbouwing ervoor.

In het licht van de bovengenoemde conclusies en na bestudering van het verslag in de bijlage hebben de comités op 12 mei 2023 hun onderzoek naar de vraag hoe de sociale dimensie van het Europees Semester kan worden versterkt door eventuele invoering van een kader voor sociale convergentie, afgerond:

11. **Het EMCO en het SPC zijn ermee ingenomen dat de diensten van de Commissie met het "kader voor sociale convergentie" in plaats van een "procedure voor sociale onevenwichtigheden" voor een positieve insteek kiezen, met als doel de risico's en uitdagingen voor opwaartse sociale convergentie in de Unie beter in kaart te brengen en te beoordelen.** Door de bank genomen blijkt uit de standpunten van de lidstaten een brede consensus over het concept dat aan opwaartse sociale convergentie ten grondslag ligt, over de vormgeving van het kader binnen het Semester en over de technische elementen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaten nader onderzocht moeten worden. In dit verband zien de meeste lidstaten graag een tweeledige door de Commissie toegepaste analytische aanpak, waarbij de bevindingen enerzijds worden besproken in het kader van de multilaterale toezichtactiviteiten van de comités ter informering van de Raad over de stand van de sociale convergentie in de Unie, en anderzijds in aanmerking worden genomen in de voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen.

12. **De meerwaarde van een kader voor sociale convergentie is grondig onderzocht, en wordt in uiteenlopende mate door de lidstaten onderschreven.** De diensten van de Commissie en de meeste lidstaten wezen op het nut van een beter gestructureerd kader voor het monitoren van de werkgelegenheids- en sociale ontwikkelingen, en voorts op de mogelijkheid om zowel de jaarlijkse multilaterale toezichtactiviteiten van de Epsco-comités aan te scherpen door een grotere nadruk op uitdagingen die de sociale convergentie beïnvloeden, als na te denken over technische verfijningen van de analyse aan de hand van het sociaal scorebord en de daarvoor in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid toegepaste methode. Verder wezen de meeste lidstaten op het nut ervan qua betere politieke zichtbaarheid van de uitdagingen op sociaal en werkgelegenheidsgebied en qua breder inzicht in de stand van de sociale convergentie in de Unie.
13. **Niettemin zijn sommige lidstaten er gezien het potentiële risico op administratieve lasten niet zeker van dat met een kader voor sociale convergentie het in kaart brengen van uitdagingen op zinvolle wijze kan worden verbeterd.** Wat dit betreft werd gewezen op het grote belang van de hernieuwde inspanningen ter modernisering van de momenteel aan evaluatie onderworpen monitoringinstrumenten van de comités, des te meer indien wordt overeengekomen daadwerkelijk een kader voor sociale convergentie in te stellen. Daarnaast merkten sommige lidstaten op dat het multilaterale toezicht door de Epsco-comités inderdaad baat kan hebben bij integratie met het kader, maar dat de op nationaal niveau benodigde coördinatie voor een uitvoerige bespreking van de uitdagingen voor opwaartse sociale convergentie, wellicht verbetering behoeft en in de praktijk moet worden getest.



14. **Bedoeling van het mogelijk in te voeren kader voor sociale convergentie is dat het aansluit op de geïntegreerde aanpak van het Europees Semester, zoals uiteengezet in de voorstellen van de Commissie voor een hervormd EU-kader voor economische governance.** De in april 2023 door de Commissie ingediende wetgevingsvoorstellen bieden een nieuwe basis voor toekomstig toezicht via de invoering van nationale structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn, waarin begrotings-, hervormings- en investeringsbeleid worden gecombineerd met jaarlijkse voortgangsverslagen, maar de voorstellen laten de belangrijkste kenmerken van de jaarlijkse cyclus van het Europees Semester ongemoeid. Het is niet de bedoeling dat het kader voor sociale convergentie de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden in de wielen rijdt en ook houdt het kader op geen enkele wijze bijstelling van de voor die procedure gehanteerde werkwijze en indicatoren in. Een mogelijk nieuw kader voor sociale convergentie sluit aan op de geïntegreerde aanpak van het beleidstoezicht in het Semester en draagt bij tot een sterkere en doeltreffendere beleidscoördinatie. Ook zou het helpen bij de verwezenlijking van de doelstelling om de Europese pijler van sociale rechten uit te voeren en om het geïntegreerde karakter van het Europees Semester te waarborgen, zoals uiteengezet in de voorstellen van de Commissie van 26 april 2023 over het kader voor economische governance. Met name zou de Commissie met een grondigere analyse van landspecifieke uitdagingen op het gebied van de arbeidsmarkt, vaardigheden en sociale onderwerpen, tezamen met versterkt multilateraal toezicht door Epsco en zijn adviescomités via het nieuwe kader voor sociale convergentie, haar overwegingen ten aanzien van mogelijke voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen in voorkomend geval sterker analytisch kunnen onderbouwen, en zouden de lidstaten die grondigere analyse als input kunnen gebruiken voor hun beleidsvorming in de meer geïntegreerde context van het Semester.