

Een Europese pijler van sociale rechten

Prof. mr. F.J.L. Pennings*

Op 26 april 2017 heeft de Europese Commissie de aanbeveling voor een Europese pijler van sociale rechten gepubliceerd (Aanbeveling van 26 april 2017 voor een Europese pijler van sociale rechten COM(2017)251). Dit is een aanbeveling die ook voorgelegd wordt aan het Europees Parlement en de Europese Raad om deze te onderschrijven. De aanbeveling kent een twintigtal onderwerpen, waarbij de lat veelal hoger wordt gelegd dan in het Handvest van de Grondrechten. Het bijbehorende werkprogramma straalt veel ambitie uit om de sociale dimensie van de Unie daadwerkelijk te versterken. Het belang van de pijler lijkt te liggen in daadwerkelijke uitvoering van dit programma.

Aanbeveling van 26 april 2017 voor een Europese pijler van sociale rechten COM(2017)251

De aanleiding

Op 26 april 2017 heeft de Europese Commissie met het nodige tromgeroffel een document gepubliceerd waarin ze een Europese pijler van sociale rechten introduceert.¹ Het is een Aanbeveling van de Commissie, met als voorstel dat de Europese Raad en het Europees Parlement² deze aanbeveling bevestigen in november 2017. In maart 2016 had de Commissie al een voorlopig voorstel gedaan en hierover heeft ze een brede openbare raadpleging gehouden.³ De huidige tekst is het resultaat daarvan. De Commissie beoogt met de aanbeveling een pijler op te richten met een aantal grondbeginselen en belangrijke rechten die dienen ter ondersteuning van goed werken-

de en billijke arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels.

De aanbeveling past in de strategie van de Commissie, neergelegd in het *Witboek over de toekomst van Europa*, om de steun voor Europa te versterken in deze tijden, waarin zware kritiek wordt geleverd op de Europese Unie en waarin een lidstaat zelfs voorbereidingen treft de Unie te verlaten.⁴ In het Witboek presenteerde de Commissie een aantal scenario's, variërend van 'op dezelfde voet doorgaan' tot 'veel meer samen doen'.⁵ De pijler van sociale rechten past in een van deze scenario's, namelijk een hernieuwd convergentieproces, dat tot doel heeft in de deelnemende lidstaten te komen tot betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.⁶ De pijler richt zich primair op het realiseren van efficiënte en veerkrachtige arbeidsmarkten die een hoog niveau van werkgelegenheid bevorderen en in staat zijn schokken op te vangen zonder werkloosheid te creëren, omdat deze van essentieel belang zijn voor de goede werking van de economische en monetaire unie. Los van arbeidsmarkten is het ook belangrijk, aldus de Europese Commissie,⁷ ervoor te zorgen dat iedere burger toegang heeft tot adequaat onderwijs en dat er een doeltreffend sociaalbeschermingssysteem voorhanden is om de meest kwetsbare groepen in de samenleving te beschermen, met inbegrip van een minimum aan sociale bescherming.

Waarom een Europese sociale pijler?

Versterking van de sociale dimensie in Europa is niet eenvoudig, terwijl er wel behoefte is aan meer sociaal elan in de EU.⁸ De Unie wordt immers fel bekritiseerd omdat er nog steeds belangrijke verschillen zijn tussen

* Prof. mr. F.J.L. (Frans) Pennings is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Utrecht.

1. COM(2017)251. Zie ook E. De Becker en P. Schoukens, 'De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie', *Tra* 2017/86.
2. Het Europees Parlement nam op 19 januari 2017 een resolutie over de pijler aan (2016/2095(INI)).
3. COM(2016)127. De resultaten van de openbare raadpleging zijn neergelegd in SWD(2017)206 van 26 april 2017. Alle documenten zijn te raadplegen op <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_nl#documents>.

4. EC, *Witboek over de toekomst van Europa*, COM(2017)2025, Brussel, 2017.

5. COM(2017)2025.

6. COM(2017)250, p. 2.

7. COM(2017) 250, p. 5.

8. EC, *Discussienota over de sociale dimensie van Europa*, COM(2017)206.

de lidstaten en armoede nog zeker niet uitgebannen is, eerder toegenomen in bepaalde regio's als gevolg van de economische crisis. Als gevolg daarvan is er migratie van mensen van armere naar rijkere landen. Met name de komst van minder kansrijke EU-burgers op de arbeidsmarkt heeft in sommige lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, tot aanzienlijke spanningen geleid. Een tweede sociaal probleem is dat ondernemingen in landen met lagere lonen hun werknemers detacheren naar landen met hogere lonen, alwaar slechts het minimumloon van het gastland hoeft te worden betaald. Een derde probleem betreft de grote gevolgen voor werkgelegenheid, lonen en pensioenen van de maatregelen om eurolanden als Griekenland, Spanje en Portugal op de been te houden. En er zijn nog veel meer uitdagingen, zoals de toenemende precarisering van banen en de invloed van de digitalisering.⁹ Het belang van een sociaal Europa wordt dan ook breed onderschreven, laatstelijk in de Verklaring van Rome, die de EU-leiders op 25 maart 2017 hebben aangenomen.¹⁰

De bevoegdheden voor de Raad en het Europees Parlement om regelingen op het terrein van sociale rechten aan te nemen zijn echter beperkt. Artikel 153 VWEU geeft verschillende mogelijkheden, zoals het maken van minimumrichtlijnen op bijvoorbeeld het terrein van de verbetering van met name het arbeidsmilieu; de arbeidsvoorwaarden; de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers; de bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst; en de informatie en de raadpleging van de werknemers. Aangezien de politieke wil van lidstaten ontbreekt om hier gebruik van te maken is dit echter een moeilijk begaanbare weg. Wel hebben Europese sociale partners een aantal overeenkomsten gesloten op terreinen van artikel 153 VWEU, die door middel van richtlijnen tot geldend EU-recht zijn gemaakt.¹¹ Van de mogelijkheid om overeenkomsten in bindend EU-recht om te zetten is echter de laatste vijftien jaar geen gebruik meer gemaakt.

De toelichting op de pijler constateert terecht dat de lidstaten, en op vele gebieden de sociale partners, primaire of zelfs exclusieve bevoegdheden hebben op gebieden als arbeidsrecht, minimumlonen, onderwijs, gezondheidszorg en de organisatie van de socialezekerheidsstelsels.¹² Ook zijn aan veel van de maatregelen die nodig zijn om de Europese pijler van sociale rechten uit te voeren, kosten verbonden. Het document benadrukt daarom dat de beginselen en rechten van de pijler op het niveau van de Unie en op dat van haar lidstaten moeten

worden uitgevoerd met volledige eerbiediging van hun respectieve bevoegdheden.¹³ Dit is ook in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, die bepalen dat de EU alleen optreedt wanneer de doelstellingen beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt en dat dergelijk optreden niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.¹⁴

De juridische en politieke betekenis van de pijler

De Commissie erkent in het document de beperkte mogelijkheden om de pijler door Unie-instrumenten om te zetten in afdwingbare maatregelen. Ze noemt realisering van de beginselen van de pijler daarom een gezamenlijke verantwoordelijkheid: 'De instrumenten die nodig zijn om resultaten te boeken met de pijler zijn grotendeels beschikbaar op het niveau van de lokale, regionale en nationale overheden, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in het algemeen.'¹⁵

Er zal dan ook geen uniforme aanpak voor de concrete uitwerking van de beginselen komen: de pijler houdt rekening met de diverse situaties en de uiteenlopende middelen die beschikbaar zijn om de gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.

De pijler bevat een reeks waarden die nagestreefd moeten worden. Deze zijn overigens al in het VWEU (en eerdere EG/EU-verdragen) opgenomen en ook terug te vinden in instrumenten van de Verenigde Naties, de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: IAO) en de Raad van Europa. De pijler bouwt, aldus de Commissie, met name voort op het Europees Sociaal Handvest, op het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden uit 1989 en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De pijler bevestigt daarom de reeds bestaande rechten in de EU en het internationale juridische acquis (zoals van de IAO), aldus de Commissie. In feite zet de pijler bestaande beginselen en rechten bijeen, zodat zij zichtbaarder en explicieter worden voor burgers en voor actoren op alle niveaus.¹⁶ Daarnaast voegt de pijler voor bepaalde gebieden nieuwe elementen toe. In het werkdocument worden het bestaande recht en de toevoeging door de pijler uitgebreid besproken.

De pijler is daarmee een bescheiden onderneming te noemen, maar dat kan anders worden als de verschillende onderwerpen daadkrachtig ter hand worden genomen.

De pijler zal worden uitgewerkt met EU-wetgeving, sociale dialoog; beleidsrichtsnoeren; aanbevelingen in het kader van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid (dit is de jaarlijkse cyclus

9. Zie ook de problemen die werden genoemd in de brede raadpleging, document SWD(2017)206 van 26 april 2017.

10. <www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2017/03/25>.

11. Bijvoorbeeld de overeenkomst betreffend bepaaldetijdcontracten (Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd). Daarnaast zijn er ook overeenkomsten gesloten die niet bevestigd zijn door EU-richtlijnen. Het is dan aan de sociale partners zelf om te bevorderen dat ze op het niveau van de lidstaat worden nageleefd.

12. COM(2017)250, p. 7.

13. COM(2017)250, p. 7.

14. COM(2017)250, p. 7.

15. COM(2017)250, p. 3.

16. COM(2017)250, p. 7.

voor coördinatie van het economisch beleid); en financiële steun uit verschillende EU-fondsen.

De beginselen en rechten zijn niet rechtstreeks inroepbaar: zij moeten worden vertaald in specifieke acties en/of afzonderlijke wetgeving. In het werkdocument van de Commissie worden veel plannen aangekondigd voor dergelijke voorstellen.¹⁷

De inhoud van de sociale pijler

De pijler bevat twintig terreinen waarop beginselen en rechten genoemd zijn. Deze terreinen worden ingedeeld in drie categorieën: (1) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; (2) billijke arbeidsomstandigheden; en (3) sociale bescherming en inclusie.

De in de pijler verankerde beginselen en rechten zijn gericht tot burgers van de Unie en onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, ongeacht hun arbeidsstatus, alsook tot overheidsinstanties en sociale partners. Hierna vermeld ik de beginselen die opgenomen zijn in de pijler, en vermeld hierbij als ze een uitbreiding vormen ten opzichte van het Handvest.¹⁸

Hoofdstuk I: Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt

1. Iedereen heeft recht op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een leven lang leren om de vaardigheden te verwerven en te onderhouden die nodig zijn om ten volle aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen en overgangen op de arbeidsmarkt met succes te kunnen opvangen.

Dit gaat verder dan artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie doordat de nadruk wordt gelegd op kwaliteit en inclusiviteit. Zo moet bijvoorbeeld worden voorzien in de specifieke behoeften van mensen met een handicap of jongeren uit kansarme milieus, zodat zij toegang hebben op voet van gelijkheid met anderen.¹⁹

2. Het beginsel van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd en bevorderd op alle vlakken, waaronder dat van de participatie op de arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en loopbaanontwikkeling.

Vrouwen en mannen hebben recht op gelijke beloning voor gelijkwaardige arbeid.

Door gelijkheid uit te breiden naar alle terreinen, gaat de pijler verder dan het bestaande acquis. De bepalingen inzake gelijkheid van vrouwen en mannen zijn vooral gericht op de deelname aan de arbeidsmarkt (zoals weerspiegeld door het verschil in arbeidsparticipatie tussen

vrouwen en mannen), arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld het verschil tussen vrouwen en mannen in het gebruik van deeltijdarbeid) en loopbaanontwikkeling (zoals het aandeel vrouwen in leidinggevende posities en het geringe aantal vrouwelijke ondernemers), allemaal gebieden waarop verdere vooruitgang nodig is. Het tweede beginsel betreft het specifieke probleem van het loonverschil tussen vrouwen en mannen, dat ondanks de bestaande wetgeving nog altijd bestaat.²⁰

3. Ongeacht gender, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid heeft iedereen recht op gelijke behandeling en gelijke kansen op het gebied van werkgelegenheid, sociale bescherming, onderwijs en de toegang tot goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn. Gelijke kansen voor ondervertegenwoordigde groepen worden bevorderd.

Gelijke kansen hebben tot doel de inclusie en participatie van ondervertegenwoordigde groepen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij te bevorderen. In de bepalingen van de pijler wordt benadrukt dat specifieke maatregelen nodig kunnen zijn om nadelen die met bepaalde beschermde gronden verband houden, te voorkomen, te corrigeren en te compenseren. Het beginsel spoort de lidstaten aan de uitdaging van groepen die het risico lopen te worden gediscrimineerd, aan te pakken door middel van positieve en stimulerende maatregelen, bijvoorbeeld door praktijken die gericht zijn op een grotere diversiteit van de werknemers te stimuleren bij werkgevers.²¹

4. Iedereen heeft recht op tijdige en op maat gesneden hulp bij het verbeteren van zijn of haar vooruitzichten om een baan te vinden of zich als zelfstandige te vestigen. Hieronder valt het recht op ondersteuning bij het zoeken van werk en bij opleiding en herkscholing. Iedereen die van baan wisselt, heeft er recht op dat opgebouwde sociale en opleidingsrechten worden overgedragen.

Binnen vier maanden nadat jongeren werkloos zijn geworden of het onderwijs hebben verlaten, hebben zij recht op voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel, een stageplaats of een geschikt baan-aanbod.

Werklozen hebben recht op persoonlijke, doorlopende en coherente ondersteuning. Langdurig werklozen hebben uiterlijk na 18 maanden werkloosheid recht op een uitgebreide individuele beoordeling.

De pijler legt een aantal rechten voor alle werkzoekenden vast, ongeacht hun arbeidsstatus. De nadruk ligt op het bieden van hulp bij het vinden van werk; hierbij kan het onder meer gaan om arbeidsbemiddelingsdiensten, zoals advies en begeleiding bij het zoeken naar een baan, of om deelname aan 'actieve maatregelen', zoals opleiding, aanwervingssubsidies of ondersteuning bij re-inte-

17. SWD(2017)201 van 26 april 2017.

18. Ik heb hierbij ook gebruikgemaakt van de informatie in het werkdocument.

19. Werkdocument, p. 8.

20. Werkdocument, p.14.

21. Werkdocument, p.17.

gratie. Deze rechten gaan verder dan artikel 29 van het Handvest van de grondrechten, dat uitsluitend handelt over het recht op kosteloze arbeidsbemiddeling. Hulp om zich als zelfstandige te vestigen vormt eveneens een wezenlijke uitbreiding van het bestaande acquis.²²

Hoofdstuk II: Billijke arbeidsvoorwaarden

5. Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers recht op een billijke en gelijke behandeling wat betreft arbeidsvoorwaarden, toegang tot sociale bescherming en opleiding. De overgang naar arbeidsrelaties voor onbepaalde duur wordt bevorderd.

In overeenstemming met de geldende wetgeving en collectieve overeenkomsten wordt gewaarborgd dat werkgevers over de nodige flexibiliteit beschikken om zich snel aan te kunnen passen aan veranderingen in de economische context.

Innovatieve vormen van werk die goede arbeidsvoorwaarden waarborgen, worden bevorderd. Ondernemerschap en werken als zelfstandige worden gestimuleerd. Arbeidsmobiliteit wordt vergemakkelijkt.

Arbeidsrelaties die leiden tot onzekere arbeidsvoorwaarden worden voorkomen, onder meer door een verbod op misbruik van atypische arbeidsovereenkomsten. Een proeftijd moet een redelijke tijdsduur hebben.

De pijler breidt de garantie van gelijke behandeling uit tot buiten de drie vormen van arbeidsrelaties (deeltijdwerk, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en uitzendarbeid) die binnen het acquis van de Unie vallen en voorziet in de gelijke behandeling van werknemers, ongeacht het type arbeidsrelatie. Daarenboven benadrukt de pijler ondersteuning voor de overgang naar arbeidsrelaties voor onbepaalde duur.

Het materiële toepassingsgebied van het beginsel van gelijke behandeling wordt uitgebreid om toegang tot sociale bescherming en opleiding te waarborgen. Het beginsel waarborgt gelijke behandeling wat de toegang tot de wettelijke sociale zekerheid betreft. Volgens de huidige EU-regels (voor deeltijdwerk en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd) moeten de werkgevers de toegang tot opleiding bevorderen. Het beginsel gaat verder en *vereist* gelijke behandeling wat de toegang tot opleiding betreft.

Het verbod op het misbruik van arbeidsrelaties die leiden tot onzekerheid en van onredelijk lange proefperiodes gaat verder dan het huidige acquis van de Unie.

6. Werknemers hebben recht op een billijk loon waarmee zij een fatsoenlijke levensstandaard kunnen genieten.

Er wordt gezorgd voor toereikende minimumlonen, die voorzien in de behoeften van de werknemer en zijn of haar gezin in het licht van de nationale economische en sociale omstandigheden, maar waarbij tegelijkertijd de toegang tot werk en de prikkel om

werk te zoeken worden gewaarborgd. Armoede onder werkenden wordt voorkomen.

Lonen worden op een transparante en voorspelbare manier vastgesteld, volgens de nationale gebruiken en met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.

7. Werknemers hebben het recht om bij hun indiensttreding schriftelijk in kennis te worden gesteld van hun rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de arbeidsrelatie, waaronder die met betrekking tot de proeftijd.

Voorafgaand aan een ontslag hebben werknemers het recht te worden geïnformeerd over de redenen die eraan ten grondslag liggen en moet hun een redelijke opzegtermijn worden geboden. Zij hebben het recht op toegang tot een doeltreffend en onpartijdig systeem van geschillenbeslechting en, bij een kennelijk onredelijk ontslag, een recht op verhaal, waarbij onder meer een passende schadevergoeding is inbegrepen.

De pijler gaat verder dan het huidige acquis door het invoeren van procedurele en materiële voorzorgsmaatregelen voor werknemers in het geval van ontslag. Het ontslag moet voldoende gemotiveerd worden en er moet een redelijke opzegtermijn in acht worden genomen. De pijler bepaalt bovendien dat werknemers toegang moeten hebben tot doeltreffende en onpartijdige procedures voor geschillenbeslechting. Die kunnen arbitrage-, bemiddelings- of verzoeningsprocedures omvatten. De pijler voert ook het recht op een toereikend niveau van verhaal in bij een kennelijk onredelijk ontslag, bijvoorbeeld herstel of een geldelijke schadevergoeding. Onder kennelijk onredelijk ontslag wordt ontslag verstaan dat indruist tegen de regels die van toepassing zijn op de arbeidsrelatie in kwestie, aldus het werkdocument (een andere definitie dus dan in het Nederlandse ontslagrecht).²³

8. De sociale partners worden, met inachtneming van de nationale gebruiken, geraadpleegd over de vormgeving en uitvoering van economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Zij worden aangemoedigd te onderhandelen en collectieve overeenkomsten te sluiten op gebieden die voor hen van belang zijn, met inachtneming van hun autonomie en het recht op collectieve actie. In voorkomend geval worden overeenkomsten tussen de sociale partners op het niveau van de Unie en haar lidstaten uitgevoerd.

Werknemers of hun vertegenwoordigers hebben het recht tijdig te worden geïnformeerd en geraadpleegd over zaken die voor hen van belang zijn, in het bijzonder als het gaat om de overdracht, herstructurering en fusie van ondernemingen en om gevallen van collectief ontslag.

Het verlenen van steun, gericht op het vergroten van het vermogen van sociale partners om de sociale dialoog te bevorderen, wordt aangemoedigd.

22. Werkdocument, p. 21.

23. Werkdocument, p. 34.

Volgens de pijler hebben alle werknemers in alle sectoren het recht rechtstreeks of via hun vertegenwoordigers te worden geïnformeerd en geraadpleegd over zaken die voor hen van belang zijn, zoals de overdracht, herstructurering en fusie van ondernemingen en collectief ontslag. Dit gaat verder dan het huidige acquis van de Unie aangezien de bepaling van toepassing is ongeacht het aantal betrokken werknemers, het materiële toepassingsgebied van de pijler zowel de herstructurering als de fusie van bedrijven omvat, en het recht niet beperkt is tot het krijgen van informatie, maar ook inhoudt dat de werknemers worden geraadpleegd over een dergelijke maatregel van het bedrijf, wat een uitwisseling van standpunten en het voeren van een consistente dialoog met de werkgever impliceert. Daarenboven gaat het beginsel over alle kwesties die voor werknemers van belang zijn, terwijl de bestaande richtlijnen een beperkte lijst van onderwerpen bevatten waarover informatie- en raadplegingsprocedures moeten worden opgezet. Door de verwijzing naar ‘zaken die voor hen van belang zijn, in het bijzonder (...) de overdracht, herstructurering en fusie van ondernemingen en (...) collectief ontslag’, gaat de pijler verder dan artikel 27 van het Handvest, dat voorziet in het recht op informatie en raadpleging ‘in de gevallen en onder de voorwaarden waarin het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken voorzien’.²⁴

9. Ouders en mensen met zorgtaken hebben recht op geschikte vormen van verlof, flexibele werkregelingen en toegang tot zorgvoorzieningen. Vrouwen en mannen hebben gelijke toegang tot speciale vormen van verlof om hun zorgtaken te kunnen vervullen en worden aangemoedigd daar op een evenwichtige manier gebruik van te maken.

Het beginsel gaat verder dan het huidige acquis door rechten te verlenen aan alle werkende mensen met zorgtaken. Het beginsel is dus ook van toepassing op werkende mensen die geen ouder zijn, maar die bijvoorbeeld zorgen voor oudere familieleden of familieleden met een handicap.

Daarenboven kent de pijler een recht op flexibele werkregelingen toe, bijvoorbeeld telewerk, de aanpassing van werkschema's of een overgang van voltijd- naar deeltijdwerk. Dat recht bestaat momenteel in de Uniewetgeving enkel wanneer een werknemer uit ouderschapsverlof terugkeert.

10. Werknemers hebben recht op een hoog niveau van bescherming van hun gezondheid en veiligheid op het werk.

Werknemers hebben recht op een werkomgeving die op hun professionele behoeften is afgestemd en hen in staat stelt langer op de arbeidsmarkt actief te blijven.

Werknemers hebben er recht op dat hun persoonlijke gegevens binnen het kader van hun werk worden beschermd.

De pijler gaat verder dan het huidige acquis door te voorzien in een hoog niveau van bescherming van de werknemers tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's op het werk. Daarom wordt er bij de lidstaten, maar ook bij de werkgevers, op aangedrongen om verder te gaan dan de minimumvoorschriften van het huidige acquis en te streven naar een werkomgeving zonder ongevallen en zonder enig slachtoffer.

Hoofdstuk III: Sociale bescherming en inclusie

11. Kinderen hebben recht op betaalbare en goede opvang en onderwijs voor jonge kinderen.

Kinderen hebben recht op bescherming tegen armoede. Kinderen uit kansarme milieus hebben recht op specifieke maatregelen die gelijke kansen versterken.

12. Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming.

In de pijler is ook bepaald dat *zelfstandigen* toegang tot sociale bescherming moeten hebben. Door de toegang voor zelfstandigen uit te breiden gaat dit beginsel verder dan de aanbeveling van de Raad van 1992, waarin alleen wordt opgeroepen tot het onderzoeken van de mogelijkheid van passende sociale bescherming voor zelfstandigen.

Omdat ook voor zelfstandigen de toegang tot sociale bescherming onder vergelijkbare voorwaarden wordt gewaarborgd, gaat het beginsel verder dan Richtlijn 2010/41/EU, die enkel betrekking had op moederschapsverlof.

Samen waarborgen deel een en deel twee van de bepaling over sociale bescherming dat werknemers en zelfstandigen over vergelijkbare toegang tot sociale bescherming beschikken.²⁵

13. Werklozen hebben recht op geschikte vormen van activeringsondersteuning, verzorgd door openbare diensten voor arbeidsvoorziening met het oog op hun (re-)integratie op de arbeidsmarkt, en op toereikende werkloosheidsuitkeringen gedurende een redelijke periode, in overeenstemming met de door hen betaalde bijdragen en de nationale regels die bepalen wie voor dergelijke voorzieningen in aanmerking komt. Deze uitkeringen mogen geen negatieve prikkel vormen voor een snelle terugkeer op de arbeidsmarkt.²⁶

De aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, omvat reeds stimulansen om de positieve en negatieve prikkels om te werken die uitgaan

24. Werkdocument, p. 38.

25. Werkdocument, p. 55.

26. Werkdocument, p. 58.

van de belasting- en uitkeringsstelsels, voortdurend te toetsen. De pijler vereist als nieuwe ontwikkeling dat dergelijke prikkels in de werkloosheidsuitkeringsstelsels worden opgenomen. Ook worden de werkloosheidsuitkeringen aan de ondersteuning door openbare diensten voor arbeidsvoorziening gekoppeld.

14. Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt.

In de pijler is voor eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, het recht op voorzieningen voor een minimuminkomen vastgelegd. Dit strekt verder dan de aanbeveling inzake het minimuminkomen van 1992 door de expliciete vermelding van het recht op een minimuminkomen om een waardig leven te kunnen leiden. Ter vervanging van meer algemene bewoordingen zoals 'sociale bijstand' of 'voldoende middelen' wordt voor het eerst expliciet het concept 'minimuminkomen' gehanteerd, dat verwijst naar een specifieke vorm van voorziening.²⁷

15. Werknemers en zelfstandigen hebben bij pensioenering recht op een pensioen dat in verhouding staat tot hun bijdragen en een passend inkomen vormt. Vrouwen en mannen hebben gelijke mogelijkheden om pensioenrechten te verwerven. Iedereen heeft op oudere leeftijd recht op middelen die een waardig leven mogelijk maken.

De pijler gaat verder dan het bestaande acquis doordat hij eveneens van toepassing is op zelfstandigen. In de pijler wordt ook opgeroepen tot gelijke mogelijkheden voor zowel vrouwen als mannen om pensioenrechten te verwerven. Momenteel liggen de pensioenen van vrouwen lager dan die van mannen, vooral door de impact van de lagere lonen, meer deeltijdwerk en de kortere, meer onderbroken loopbanen als gevolg van zorgverplichtingen op de premieafdrachten.

De aanbeveling van 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming heeft betrekking op zowel bescherming tegen armoede als inkomenssteun. In het beginsel uit de pijler wordt de lat echter nog hoger gelegd, doordat sprake is van het *recht op* een pensioen dat een passend inkomen vormt.²⁸

16. Iedereen heeft recht op tijdige toegang tot betaalbare preventieve en curatieve gezondheidszorg van goede kwaliteit.

De pijler gaat verder dan artikel 35 van het Handvest: er wordt tijdige toegang tot betaalbare gezondheidszorg van goede kwaliteit vereist. Betaalbare gezondheidszorg betekent dat vermeden moet worden dat mensen van de nodige zorg afzien vanwege de kosten.²⁹

17. Personen met een handicap hebben recht op inkomenssteun waarmee een waardig leven wordt gewaarborgd, op diensten die hen in staat stellen om op de arbeidsmarkt en in de samenleving actief te zijn en op een werkomgeving die aan hun behoeften is aangepast.

18. Iedereen heeft recht op betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg, met name in de vorm van thuiszorg en gemeenschapsgerichte diensten.

De pijler bevestigt voor het eerst op het niveau van de Unie dat zorgbehoevende personen recht hebben op langdurige zorg. De pijler pleit voor een kwaliteitsvolle dienstverlening om zwakke of afhankelijke personen te helpen hun gezondheid en sociale functies zo lang mogelijk te vrijwaren en hun autonomie te vergroten. Bovendien vereist de pijler betaalbare zorgverlening. Formele zorg kan immers aanzienlijke financiële kosten meebrengen, zodat heel wat zorgbehoevende personen niet de nodige zorg krijgen. Hoewel het Handvest van de grondrechten bepaalt dat ouderen het recht hebben om een waardig en zelfstandig leven te leiden, zijn de betaalbaarheid, de adequaatheid en de kwaliteit van de geleverde diensten van essentieel belang voor de uitoefening van dit recht.³⁰

19. Personen die dit nodig hebben, hebben toegang tot goede sociale huisvesting of tot hoogwaardige hulp bij huisvesting.

Kwetsbare personen hebben recht op passende ondersteuning en bescherming tegen gedwongen uitzetting.

Passend onderdak en adequate diensten worden verstrekt aan daklozen om hun sociale integratie te bevorderen.

Hoewel het Handvest van de grondrechten voorziet in het recht op bijstand voor huisvesting en op een waardig bestaan voor al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken, gaat beginsel 19a verder door te verwijzen naar huisvestingssteun in natura, namelijk sociale huisvesting. Er moet voor sociale huisvesting of voor bijstand voor huisvesting worden gezorgd: de materiële werkingssfeer van het beginsel omvat het hele scala van mogelijkheden om steun met betrekking tot huisvesting te verlenen en bestrijkt bijvoorbeeld huisvestingstoelagen, inkomenssteun, huurwaarborgen en belastingverminderingen.³¹

27. Werkdocument, p. 61.

28. Werkdocument, p. 64.

29. Werkdocument, p. 69.

30. Werkdocument, p. 75.

31. Werkdocument, p. 78.

20. Iedereen heeft recht op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie. Hulp bij de toegang tot deze diensten is beschikbaar voor personen die daar behoefte aan hebben.

De plannen van de Commissie ter realisering van de pijler

De pijler is primair bedoeld voor de eurozone, maar alle lidstaten kunnen meewerken om de erin genoemde beginselen te verwezenlijken. De prioritering van de eurozone is niet nader gemotiveerd, maar heeft er waarschijnlijk mee te maken dat in het verslag van de vijf voorzitters over de voltooiing van de Europese economische en monetaire unie van juni 2015 de noodzaak van sociale maatregelen benadrukt werd.³² De maatregelen om de euro te redden hebben immers ingrijpende sociale gevolgen gehad, zoals grote jeugdwerkloosheid en flinke kortingen op pensioenen.

De lancering van de pijler gaat gepaard met een reeks wetgevingsinitiatieven die nu al genomen worden.³³ Andere initiatieven zullen volgen op gebieden waarop de in de pijler opgenomen beginselen en rechten van toepassing zijn.

Het document over de Europese pijler wordt vergezeld door een werkdocument van de Commissie, waarin nadere uitleg wordt gegeven over elk van de beginselen en rechten.³⁴

De Commissie kondigt ook aan dat op een aantal gebieden benchmarking en uitwisseling van goede praktijken tussen lidstaten en Commissie zullen plaatsvinden, zoals arbeidsbeschermingswetgeving, werkloosheidsuitkeringen, minimumloon, minimuminkomen en vaardigheden. De voortgang van de verwezenlijking van de beginselen zal worden gemeten met behulp van een zogeheten sociale-scorebord, dat bestaat uit een beperkt aantal bestaande indicatoren die belangrijk zijn voor het beoordelen van trends op sociaal en werkgelegenheidsgebied.³⁵ Aan de hand hiervan zullen trends en prestaties in de verschillende landen worden bijgehouden.

32. Juncker (EC), Tusk (ER), Dijsselbloem (Eurogroep), Draghi (ECB) en Schultz (EP), *De voltooiing van de Europese en monetaire unie*, juni 2015.

33. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU, COM (2017); Eerste fase van de raadpleging van de sociale partners overeenkomstig artikel 154 VWEU over een mogelijke herziening van de richtlijn schriftelijke verklaringen (Richtlijn 91/533/EEG) in het kader van de Europese pijler van sociale rechten, COM(2017)2611; Richtlijn 91/533/EEG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn, *PbEG* 1991, L 288/32.

34. SWD(2017)201 van 26 april 2017.

35. Zie SWD(2017)200 van 26 april 2017.

Wat voegt de pijler toe aan het al bestaande?

De pijler kent een reeks rechten en beginselen die als ze worden gerealiseerd zeker bijdragen aan een socialer Europa. Omdat de pijler slechts aanbevelingen bevat, is het essentieel dat er instrumenten worden gehanteerd om ze om te zetten in maatregelen. Sommige aanbevelingen worden volgens het werkdocument uitgewerkt in een voorstel van de Commissie om een al bestaande richtlijn aan te passen; als dat voorstel aanvaard wordt, dan heeft de aanbeveling daadwerkelijk effect gehad. Dat geldt natuurlijk ook als de Commissie gebruik kan maken van een artikellid van artikel 153 voor het maken van minimumnormen of als de sociale partners ter zake een overeenkomst sluiten. En natuurlijk kunnen ook lidstaten en sociale partners op nationaal niveau de handschoen oppakken.

In het werkdocument noemt de Commissie veel mogelijke initiatieven; als de Commissie die inderdaad oppakt en als geadresseerden zoals sociale partners de bal oppakken dan kan er inderdaad nieuw elan uitgaan van dit initiatief.

De betekenis voor Nederland

Nederland kan in hoofdlijnen instemmen met de beleidsterreinen waarop de pijler betrekking heeft en de geformuleerde rechten en principes op elk van deze terreinen, aldus de minister van SZW.³⁶

Naar mijn inschatting zitten er echter ook onderdelen in de pijler die ook voor Nederland nog een flinke uitdaging vormen om te realiseren, zoals dat ook jongeren uit kansarme en migrantenmilieus en gehandicapten zonder drempels en beperkingen toegang hebben tot praktijkonderwijs en leerlingwezen. Ook dezelfde behandeling van werknemers en zelfstandigen bij sociale bescherming, evenals het verbod van misbruik van flexibele arbeidsrelaties zijn actuele onderwerpen in Nederlandse discussies, waar nog geen goed antwoord gevonden is.

In de brief van de minister wordt een aantal punten genoemd waar de regering moeite mee heeft.³⁷ Een daarvan is het beginsel van de jeugdgarantie (startkwalificatie voor jongeren en gelijke toegang tot scholing en arbeidsmarkt). De minister onderschrijft het belang van een startkwalificatie en onderwijs voor jongeren, maar is terughoudend bij dit specifieke instrument aangezien het niet aan de overheid is om banen te garanderen maar aan de arbeidsmarkt om deze aan te bieden. Ook bij de gezondheidszorg is hij bovendien van mening dat de huidige formulering van het beginsel onvoldoende recht doet aan de grote verschillen die er bestaan tussen lid-

36. BNC Fiche 1 Europese pijler en sociale Rechten, bijlage bij brief van Minister van SZW van 27 mei 2016, nr. 2141.

37. BNC Fiche 1 Europese pijler en sociale Rechten, bijlage bij brief van Minister van SZW van 27 mei 2016, nr. 2141.

staten als het gaat om de inrichting van gezondheidszorgstelsels. Ook schrijft hij dat in Nederland zelfstandigen niet automatisch recht hebben op vergelijkbare sociale bescherming als werknemers, aangezien het afhangt van hun eigen keuzes om zich al of niet voor bepaalde risico's te verzekeren. Ook bij de pensioenen wijst hij de gelijke behandeling van zelfstandigen en werknemers af, met verwijzing naar het systeem van het Nederlandse pensioenstelsel.

Sommige principes verlangen inderdaad meer dan we tot dusver in Nederland gerealiseerd hebben en de oplossing zou kunnen liggen in wijziging van de systematiek van het stelsel. We hebben in de afgelopen jaren geconstateerd dat er knelpunten zijn met bijvoorbeeld de toegang van alle jongeren tot de arbeidsmarkt en dat er zelfstandigen zijn die in een precaire positie verkeren, terwijl er voor werknemers in een vergelijkbare positie wel bescherming bestaat. De pijler zou een aanknopingspunt zijn om deze problemen aan te pakken.

Conclusie

De pijler dient niet te worden gezien als enkel een document met aanbevelingen, maar als werkprogramma. Als dat krachtig ter hand wordt genomen is het een goed initiatief.

Opvallend is wel dat er belangrijke gebreken zijn in sociale rechten, mede als gevolg van Europees beleid, die niet besproken worden, zoals de effecten van de Detacheringsrichtlijn, de ondergraving van fundamentele rechten door de *Laval*-jurisprudentie en de bedreigingen die voortvloeien uit veranderingen in de economieën (digitalisering, platformisering). Dit zijn weliswaar moeilijke onderwerpen, maar als men deze laat liggen, dan zal nog niet overtuigend van een sociaal Europa gesproken mogen worden. Wel is het zo dat een aantal van deze problemen, voor zover veroorzaakt door de verschillen tussen de lidstaten, kleiner kunnen worden als de aanbevelingen ten aanzien van bijvoorbeeld de billijke beloning en werkgelegenheid met kracht worden nageleefd, juist ook in de armere lidstaten. Wat dat betreft was het een foute start om in een eerder stadium de pijler alleen aan de eurolanden voor te houden, de mogelijkheid dat andere landen aansluiten is wel erg vrijblijvend en er is geen goede reden voor. Uiteindelijk hebben de voorgestelde beginselen niets meer met de euro of met europolitiek te maken.