



SOCIAAL EN WERKGELEGENHEIDSBELEID: ALGEMENE BEGINSELEN

De Europese integratie heeft door de jaren heen aanzienlijke maatschappelijke veranderingen mee zich meegebracht. Het meest recente voorbeeld hiervan is de afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten, waarin nogmaals werd bevestigd dat de EU ernaar streeft betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen in Europa.

RECHTSGROND

Artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de artikelen 9, 10, 19, 45 tot en met 48, 145 tot en met 150 en 151 tot en met 161 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

De gemeenschappelijke doelstellingen van de EU en haar lidstaten op sociaal en werkgelegenheidsgebied, zoals beschreven in artikel 151 VWEU, zijn: bevordering van de werkgelegenheid, verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, adequate sociale bescherming, een dialoog tussen management en overig personeel, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de voorkoming van sociale uitsluiting.

RESULTATEN

A. Van het Verdrag van Rome naar het Verdrag van Maastricht

Om werknemers en hun gezinnen in staat te stellen optimaal gebruik te maken van het recht op vrij verkeer en het recht om overal binnen de interne markt naar werk te zoeken, voorzag het Verdrag van Rome in maatregelen om de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren. In dit Verdrag was het beginsel van een gelijke beloning voor mannelijke en vrouwelijke werknemers verankerd, dat naar het oordeel van het Hof van Justitie rechtstreekse werking heeft, en werd voorzien in de oprichting van het Europees Sociaal Fonds (ESF) ([2.3.2](#)).

Bedenkingen over structurele onevenwichtigheden en ongelijkmatige groei in Europa leidden later tot een proactiever sociaal beleid op communautair niveau. In 1974 werd het eerste sociale actieprogramma aangenomen door de Raad.



Met de ondertekening van de Europese Akte werden bepalingen voor de harmonisatie van gezondheids- en veiligheidsomstandigheden op het werk geïntroduceerd. In samenwerking met het Parlement heeft de Raad bij gekwalificeerde meerderheid een aantal richtlijnen vastgesteld met minimumvereisten op dit gebied. Op grond van de Europese Akte konden de sociale partners op Europees niveau over cao's onderhandelen en werd een communautair beleid inzake economische en sociale cohesie vastgesteld.

Er was steeds meer eensgezindheid over de behoefte aan meer aandacht voor de sociale factoren die samenhangen met de voltooiing van de interne markt. Na langdurige debatten namen de staatshoofden en regeringsleiders van elf lidstaten (alle lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) tijdens de top in Straatsburg in december 1989 het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (het Sociaal Handvest) aan.

B. Van het Verdrag van Amsterdam naar het Verdrag van Lissabon

Aan de lastige situatie dat er – ten gevolge van de "opt-out"-mogelijkheid van het Verenigd Koninkrijk – sprake was van een dubbele rechtsgrond, kwam pas een einde met de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam. Alle lidstaten, ook het Verenigd Koninkrijk (waar inmiddels een nieuwe regering was aangetreden), bereikten overeenstemming over het opnemen van de overeenkomst betreffende de sociale politiek in het EG-Verdrag, met enkele kleine wijzigingen (artikelen 151-161 VWEU). In artikel 153 werd de samenwerkingsprocedure vervangen door de medebeslissingsprocedure. Bovendien werd de medebeslissingsprocedure uitgebreid tot maatregelen met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds (2.3.2), het vrije verkeer van werknemers en sociale zekerheid voor migrerende werknemers in de Gemeenschap (2.3.4). Op grond van het nieuwe artikel 19 kon de EG nu ook "passende maatregelen nemen **om discriminatie** op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid **te bestrijden**". Kort daarna werden op basis van dit Verdragsartikel twee richtlijnen aangenomen: Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, en Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

In het Verdrag van Amsterdam was ook de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid opgenomen als een van de EU-doelstellingen. Op grond van dit Verdrag werd de EG verantwoordelijk voor de bevordering van de samenwerking tussen de lidstaten, voor ondersteuning en aanvulling van de door de lidstaten genomen maatregelen op dit gebied, en voor de ontwikkeling van een "gecoördineerde strategie", te weten de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) (artikelen 145-150 VWEU), gebaseerd op een open coördinatiemethode (OMC) (2.3.3).

Tijdens de top van Nice in 2000 werd het door een speciale conventie opgesteld Handvest van de grondrechten van de EU aangenomen. Er werd een comité voor sociale bescherming opgericht om de samenwerking op het gebied van sociale bescherming tussen de lidstaten onderling en met de Commissie te



bevorderen (overeenkomstig artikel 160 VWEU). Alle voorstellen tot uitbreiding van de medebeslissingsprocedure werden echter verworpen.

In het licht van de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie in 2005 werden de in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie goedgekeurde richtsnoeren voor werkgelegenheid opgenomen in de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid.

Ter begeleiding van de herintroductie van de Lissabonstrategie werd in 2005 een nieuwe sociale agenda voor de periode 2006-2010 aangenomen. In 2007 werd een Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) in het leven geroepen ter ondersteuning van werknemers die worden ontslagen als gevolg van grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen die veroorzaakt worden door de globalisering ([2.3.2](#)).

Het Verdrag van Lissabon van 2007 vormt de basis voor de verdere versterking van de sociale dimensie van de Europese integratie. In het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt nu de nadruk gelegd op de sociale doelstellingen van de EU, zoals volledige werkgelegenheid en solidariteit tussen de generaties (artikel 3). In artikel 6 wordt erkend dat het Handvest van de grondrechten dezelfde bindende werking heeft als de Verdragen. Het Handvest erkent zogeheten solidariteitsrechten, zoals het recht van werknemers op informatie en overleg, evenals het recht op collectieve onderhandelingen, eerlijke en rechtvaardige arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid en sociale bijstand. In het VWEU werd een horizontale sociale bepaling opgenomen op grond waarvan de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden bovenstaande sociale doelstellingen moet nakomen (artikel 9).

C. Ontwikkelingen sinds het Verdrag van Lissabon

In de Europa 2020-strategie, die in 2010 werd vastgesteld tegen de achtergrond van een financiële en economische crisis, wordt de bevordering van inclusieve groei, dat wil zeggen het stimuleren van economische groei die sociale en territoriale samenhang oplevert, aangewezen als een van de prioritaire actiegebieden. Deze strategie bevat daarnaast vijf kerndoelen, waaronder een zeer ambitieuze sociale doelstelling (de doelstelling om ervoor te zorgen dat het aantal mensen dat het risico loopt in armoede te vervallen tegen 2020 met 20 miljoen is afgenomen), en een hernieuwd engagement voor werkgelegenheid (de doelstelling om binnen de leeftijdsgroep 20-64 jaar een arbeidsparticipatie van 75 % te realiseren). Om deze doelstellingen te bereiken zijn zeven vlaggenschipinitiatieven opgezet. Het gaat hierbij onder meer om de Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, die gericht is op de herziening van het flexizekerheidsbeleid, Jeugd in beweging, bedoeld om de mobiliteit te vergroten en onderwijs en scholing te verbeteren, en het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting ([2.3.9](#)). De vooruitgang die met deze initiatieven wordt geboekt, wordt gemonitord in het kader van het Europees Semester, de jaarlijkse cyclus van coördinatie van het economisch beleid van de EU. Als reactie op de toenemende armoede werd in 2014 het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) opgericht. Uit dit fonds worden voedselhulp en fundamentele materiële bijstand verstrekt en worden activiteiten ter bevordering van sociale inclusie gesteund.



Om tot een eerlijker en socialer Europa te komen presenteerde de Commissie in april 2017 haar mededeling inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, waarin zij twintig beginselen en rechten noemt die als kompas dienen voor een hernieuwd convergentieproces dat tot doel heeft de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in Europa te verbeteren. Deze beginselen en rechten zijn opgebouwd rond drie categorieën: (i) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, (ii) billijke arbeidsomstandigheden, en (iii) sociale bescherming en inclusie. Tijdens de Sociale Top voor banen en groei die in november 2017 in Göteborg werd gehouden, hebben het Parlement, de Raad en de Commissie hun gezamenlijke inzet op dit gebied kracht bijgezet door middel van de plechtige afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten. Een aantal wetgevende en niet-wetgevende voorstellen, bijvoorbeeld met betrekking tot het recht van werknemers op informatie en raadpleging, toegang tot sociale bescherming en een goede balans tussen beroeps- en privéleven, houden verband met de tenuitvoerlegging van de pijler. De sociale pijler gaat zowel vergezeld van een "sociaal scorebord" aan de hand waarvan prestaties gemonitord worden (2.3.9) als van een nieuwe aanpak in het kader waarvan sociale prioriteiten in alle beleidsgebieden worden geïntegreerd. Voorbeelden hiervan zijn het investeringsplan voor Europa en de energie-unie. Verder heeft de Commissie voorgesteld een Europese Arbeidsautoriteit (ELA) op te richten. In februari 2019 hebben het Parlement en de Raad hierover een voorlopig akkoord bereikt.

In december 2017 heeft de Commissie een nieuwe richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden voorgesteld. Deze richtlijn biedt werknemers (in de richtlijn gedefinieerd als natuurlijke personen die gedurende een bepaalde periode tegen beloning prestaties verrichten voor en onder gezag van een ander) een reeks nieuwe rechten. Zo krijgen werknemers op grond van de richtlijn recht op specifiekere informatie over belangrijke aspecten van het werk, wordt er een maximumduur vastgesteld voor de proeftijd bij aanvang van een dienstbetrekking, worden er beperkingen vastgesteld voor het gebruik van exclusiviteitsclausules, waardoor werknemers gemakkelijker aanvullend werk kunnen zoeken, wordt bepaald dat werkgevers hun werknemers vooraf in kennis moeten stellen van de te werken uren en wordt bepaald dat verplichte scholing kosteloos moet zijn. Nadat het Parlement en de Raad een voorlopig akkoord hadden bereikt, is de richtlijn in april 2019 aangenomen door het Parlement en moet ze nu alleen nog worden bevestigd door de Raad.

Daarnaast heeft de Commissie in maart 2018 een voorstel ingediend voor een aanbeveling van de Raad inzake de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen. De Commissie beoogt hiermee formele dekkingshiaten op te vullen, en wel door ervoor te zorgen dat werknemers en zelfstandigen die onder vergelijkbare voorwaarden werken, zich kunnen aansluiten bij een gepast socialebeschermingsstelsel. Daarnaast wordt aanbevolen om de overdracht van socialebeschermingsrechten bij het overstappen van de ene baan naar de andere te vergemakkelijken.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft lange tijd slechts een adviserende en controlerende rol gespeeld, maar het is wel altijd actief geweest op het gebied van werkgelegenheid en



sociaal beleid. Vanaf de eerste stadia van Europese integratie heeft het Parlement vaak opgeroepen tot een actiever sociaal beleid ter weerspiegeling van het groeiende belang van de Unie op economisch gebied, en heeft het de diverse voorstellen van de Commissie op dit gebied gesteund. Het Parlement was nauwer betrokken bij de voorbereiding van het Verdrag van Amsterdam dan bij eerdere Verdragsherzieningen, en de aanbevelingen van het Parlement hebben tot een aantal belangrijke vernieuwingen geleid, zoals de opnemings van de sociale overeenkomst en een werkgelegenheidstitel in het Verdrag.

Toen de Lissabonstrategie werd ontwikkeld, benadrukte het Parlement dat overwegingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken een belangrijke rol moesten spelen bij het opstellen van groeistrategieën op Europees en nationaal niveau. Het Parlement wees er daarbij op dat een hoog niveau van sociale bescherming een kernpunt van de Lissabonstrategie moest vormen, en achtte het onaanvaardbaar dat mensen beneden de armoedegrens moeten leven of sociaal uitgesloten worden. Het Parlement was ook van mening dat de Lissabonstrategie onvoldoende bindende doelstellingen op sociaal gebied bevatte en riep de lidstaten op om de maatschappelijke gevolgen en gevolgen voor de werkgelegenheid van de hervormingen die in het kader van de Europa 2020-strategie worden doorgevoerd, nauwlettend te volgen. Op een vergelijkbare manier heeft het Parlement tijdens de debatten over de economische crisis krachtig aangedrongen op door de EU te treffen maatregelen voor het behoud van de Europese sociale modellen en een sterk sociaal Europa.

Aangezien de belangrijkste doelstellingen van de Europa 2020-strategie worden bewaakt en geïmplementeerd als onderdeel van het Europees semester, heeft het Parlement er herhaaldelijk op aangedrongen dat de sociale en werkgelegenheidsdoelstellingen doeltreffender geïntegreerd worden in het Europees semester, onder andere door de sociale indicatoren bindend te maken en de indicatoren uit te breiden tot, bijvoorbeeld, kinderarmoede en fatsoenlijk werk.

Tot slot heeft het Parlement zich kritisch uitgelaten over maatregelen die buiten het supranationaal kader worden genomen, **zoals economische aanpassingsprogramma's**. In maart 2014 stelde het Parlement dat het politieke proces van het ontwerpen en uitvoeren van de aanpassingsprogramma's voor landen met ernstige financiële problemen alleen moet worden aangestuurd door instellingen die daadwerkelijk democratisch zijn.

Het Parlement heeft voorts duidelijk gemaakt dat sociale waarden een grote rol spelen bij zijn besluitvorming over de aanwending van middelen uit de EU-begroting. Dankzij het Parlement is het Europees Sociaal Fonds ([2.3.2](#)), het belangrijkste Europese instrument in de strijd tegen werkloosheid en sociale uitsluiting, in de huidige programmeringsperiode 2014-2020 goed voor 23,1 % van alle EU-middelen voor cohesie, en moet 20 % van de ESF-toewijzing van elke lidstaat worden besteed aan sociale integratie.

In zijn resolutie van 25 februari 2016 over het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid heeft het Parlement de Commissie en de lidstaten opgeroepen maatregelen te nemen ter bevordering van de opwaartse sociale convergentie in de EU. Daarnaast heeft het de Commissie gevraagd het door haar gehanteerde begrip



"sociale rechtvaardigheid" te definiëren en te kwantificeren. Een soortgelijk verzoek werd nogmaals gedaan in zijn resolutie van 15 februari 2017.

Op 19 januari 2017 heeft het Parlement een resolutie aangenomen over de Europese pijler van sociale rechten. In deze resolutie toont het Parlement zich verheugd over het initiatief van de Commissie, maar wordt ook beklemtoond dat het belangrijk is om een kern van rechten voor iedereen af te dwingen en worden de Commissie en de sociale partners ertoe opgeroepen samen te werken om een voorstel in te dienen voor een kaderrichtlijn inzake behoorlijke arbeidsomstandigheden.

Stefan Schulz
04/2019

