

Scan deze QR code om de
lezingen te bekijken waarop
dit hoofdstuk gebaseerd is:



Bouwen aan een sociaal Europa: de Europese pijler van sociale rechten

Sarah Marchal⁶³

1. Inleiding

De COVID-19-crisis bracht het Europese beleidsniveau expliciet naar de voorgrond. Ook al was de start van de pandemie nog gekenmerkt door ‘iedere lidstaat voor zich’, al snel nam de Commissie belangrijke taken op zich, niet het minst het onderhandelen over de vaccins die ons moesten beschermen tegen nieuwe lockdowns.

Tegelijk werden belangrijke stappen gezet om de lidstaten te ondersteunen bij het opvangen van de economische schok. Zo werd het SURE-financieringsmechanisme in het leven geroepen om de lidstaten te helpen bij de financiering van de tijdelijke werkloosheidsstelsels. Ook werd al in een vroeg stadium nagedacht over het ondersteunen van de economische relance.

Tegen deze achtergrond viel mogelijk te verwachten dat andere langetermijnprojecten van de Europese Commissie zouden worden uitgesteld. Toch werd er naarstig voortgewerkt aan de verdere uitrol van de Green Deal. Zo was er binnen de relanceplannen aandacht voor de ecologische impact. Ook op een ander veld ging Europa verder op een eerder ingeslagen weg: de verdere uitbouw van een sociaal Europa.

2. Een sociaal Europa?

Wanneer je aan inwoners van Europa vraagt wat de EU voor hen betekent, verwijzen ze veelal naar de euro, vrede en de eengemaakte markt (Eurobarometer 2019). Sociaal beleid staat op een magere zevende – voorlaatste – plaats.

63 Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op de bijdragen van Cindy Franssen en Anne Van Lancker aan het UCSIA-webinar van 23 september 2021 ‘Bouwen aan een sociaal Europa’.

In de verdragen die ten grondslag liggen aan het Europese project wordt daarentegen uitdrukkelijk vermeld dat het doel van de Europese Unie moet zijn om meer welvaart en welzijn te creëren voor haar burgers. De eengemaakte markt en het vrije verkeer van goederen, diensten, arbeid en kapitaal moeten in die optiek eerder gezien worden als middelen om dit doel te dienen. Men rekende erop dat de gestegen welvaart iedereen ten goede zou komen. Dat zou gebeuren via de nationale welvaartsstaten: sterke vakbonden en middenveldorganisaties zouden erin slagen om de productiviteitswinsten van de eengemaakte markt te capteren in kwalitatief sociaal beleid. Er werd verwacht dat deze opwaartse druk zou zorgen voor een vrij gelijk of soortgelijk niveau van sociale bescherming, zij het met specifieke accenten. De intellectuele basis voor deze benadering werd gelegd in het Ohlin-rapport.

Door deze historische keuze is sociaal beleid binnen Europa grotendeels een nationale bevoegdheid. Het dient ook gezegd te worden dat de nationale welvaartsstaten in Europa zich aanvankelijk sterk ontwikkelden. Slechts de laatste jaren gaan er meer stemmen op om een Europees sociaal beleid vorm te geven, enerzijds als een reactie op toegenomen ongelijkheden tussen de lidstaten na de verschillende uitbreidingen, maar ook omdat in een geglobaliseerde wereld met zeer mobiele factoren, nationale welvaartsstaten steeds meer met hun eigen grenzen worden geconfronteerd.



"In de verdragen die ten grondslag liggen aan het Europese project wordt uitdrukkelijk vermeld dat het doel van de Europese Unie moet zijn om meer welvaart en welzijn te creëren voor haar burgers."

De historische focus op nationale welvaartsstaten bij het uitbouwen van een kwalitatief sociaal beleid betekent niet dat er helemaal geen initiatieven waren op Europees niveau. Eerst waren die voornamelijk gericht op het vergemakkelijken van de eengemaakte markt. Zo werden al vroeg specifieke regelingen uitgewerkt om te bepalen welke lidstaat wanneer verantwoordelijk is voor de sociale bescherming van burgers die in een andere lidstaat gaan werken (Verschuieren 2020). Andere maatregelen op sociaal vlak stammen dan weer uit rechtspraak van het Europees Hof voor Justitie,



dat rechtsvragen behandelde over de mate waarin nationaal sociaal beleid of sociale acties het vrije verkeer mochten hinderen (Anderson 2015). Een aantal spraakmakende arresten vestigden voor lange tijd het beeld dat Europa een eenzijdig economisch en neoliberal project was, dat sociale verworvenheden onder druk zette.

Wel is het zo dat Europa sterk afhankelijk blijft van de goedkeuring van nationale lidstaten om het terrein van sociaal beleid te betreden. De verdragen laten immers niet toe om verregaande sociale initiatieven te ontplooiën. In het verleden beperkte Europa zich dan ook veelal tot het expliciet stellen van bepaalde doelen, het subsidiëren van specifieke projecten via de Europese sociale fondsen, het formuleren van aanbevelingen en het uitwisselen van informatie tussen lidstaten.

3. De Europese pijler van sociale rechten

De commissie Jüncker (2014-2019) maakte van sociaal beleid een speerpunt. In 2017 kwam ze naar buiten met de Europese pijler van sociale rechten (EPSR). Die was het resultaat van een uitgebreide consultatieronde, en werd gedragen door de Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad.

De EPSR formuleert twintig grondbeginselen, binnen drie grote thema's: billijke arbeidsvoorwaarden, gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, en sociale bescherming en inclusie.

Vooruitgang op de principes van de EPSR wordt gemonitord binnen het Sociaal Scorebord van het Europees Semester, het Europese monitoringprotocol. Specifiek gaat het om twaalf sociale indicatoren, waarvan wordt gerapporteerd hoe de lidstaten zich tot elkaar en tot bredere benchmarks verhouden.

4. De implementatie van de EPSR

Belangrijk is dat de principes verzameld in de EPSR niet bindend zijn. Ze moeten gelezen worden als belangrijke waarden voor de EU, gedragen door de verschillende instellingen, maar lidstaten kunnen – vooralsnog – niet rechtstreeks afgerekend worden op het niet-naleven van de principes en doelstellingen. De principes van de EPSR moeten immers worden omgezet in (bindende) wetgevende initiatieven, specifieke projecten en concrete doelstellingen.

De Commissie von der Leyen stelde in maart 2021 een actieplan voor dat de implementatie van deze pijler ter harte neemt. Die werd in mei 2021 voorgelegd op een EU-top in Porto, waar dit actieplan ter implementatie van de EPSR ook onderschreven werd door de nationale regeringsvertegenwoordigers.

In het actieplan staan drie concrete doelstellingen centraal, te halen tegen 2030. Ten minste 78% van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar zou een baan moeten hebben. Dat is een stijging van 4,9 procentpunt ten opzichte van 2019. Ook zou minstens 60% van de volwassenen elk jaar moeten deelnemen aan een opleiding om de beroepsbevolking aan te passen aan de grote economische veranderingen die gaande zijn, niet het minst de digitalisering en de groene reconversie. Ook werd vooropgesteld dat het aantal personen in armoede of sociale uitsluiting zou moeten dalen met minstens vijftien miljoen.

Om die doelstellingen te behalen voorziet de Commissie enerzijds in belangrijke sommen in haar sociale fondsen, zodat lidstaten ondersteund kunnen worden bij relevante projecten. Zo wordt 88 miljard euro uitgetrokken voor het Europees Sociaal Fonds+. Ook zijn er andere Europese middelen die sociale doelstellingen kunnen ondersteunen, zij het minder specifiek. De middelen uit NextGenerationEU en uit de meerjarenbegroting kunnen door de lidstaten aangewend worden voor bepaalde sociale doelstellingen. Er zijn voorts het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling, het Brexit Adjustment Reserve en het vernieuwde Europese Globaliseringsfonds. Binnen de Green Deal, die de Europese economie en samenleving op een klimaatneutrale koers wil brengen, is er een Just Transition Fund opgezet, dat door de lidstaten aangewend kan worden om de sociale gevolgen van deze reconversie in steenkoolafhankelijke regio's op te vangen. De bedoeling is dat deze verschillende fondsen worden aangewend met de EPSR als kompas, ook al zijn de specifieke doelstellingen of voorwaarden niet steeds rechtstreeks verbonden aan de doelstellingen die de Commissie vooropstelt in haar EPSR-actieplan.

Anderzijds zullen er ook wetgevende initiatieven ontwikkeld worden door de Commissie. Op domeinen waar de EU bevoegdheden heeft, zal de Commissie bindende richtlijnen voorbereiden en voorleggen aan het Europees Parlement en de Europese Raad. De voorbije jaren zijn er al belangrijke stappen gezet, met name in het domein van de billijke arbeidsvoorwaarden. Belangrijk aan richtlijnen is dat lidstaten verplicht zijn om die om te zetten in nationale wetgeving. Bij deze omzetting mogen ze binnen bepaalde parameters eigen accenten leggen, maar de hoofddoelen moeten gegarandeerd blijven. Op deze wijze werden en worden verschillende niet-bindende principes uit de EPSR toch rechtstreeks relevant voor



Europese burgers. Zo werden belangrijke stappen gezet met betrekking tot de herziening van de detachingsrichtlijn, waar de voorwaarden voor detachering enerzijds strenger werden gemaakt, en tegelijk ook minder verschillen worden toegelaten tussen gedetacheerde werknemers en werknemers op dezelfde werkplaats. Andere belangrijke werven waren de richtlijn rond de work-lifebalance, het bestrijden van kankerverwekkende stoffen op de werkplaats, en de oprichting van een Europese arbeidsautoriteit, om de wetgeving rond detachering en mobiele EU-werknemers ook actief uit te voeren.

In het actieplan kondigde de Commissie verschillende nieuwe wetgevende initiatieven voor de nabije toekomst aan. Zo wordt er gewerkt aan een verdere coördinatie van de sociale bescherming tussen de lidstaten, met een eenvormige Europese gehandicaptenkaart en een Europees socialezekerheidspaspoort om eenvoudiger opgebouwde rechten in de verschillende lidstaten te kunnen tracken. Ook worden er onder andere initiatieven ontwikkeld rond sociale economie, veiligheid en gezondheid op het werk, de bestrijding van dakloosheid en loontransparantie.

5. Verwachtingen voor de toekomst

Zoals duidelijk mag zijn uit het voorgaande, en uit de titel, is de Europese pijler van sociale rechten en de uitbouw ervan een *work in progress*. Niet alle wetgevende initiatieven die momenteel ontplooid worden, zullen noodzakelijk landen. De voornaamste bijdrage van de EPSR is het creëren van een momentum, een kans om de eensgezindheid die bij het ontstaan en het formuleren ervan bestond, te gebruiken als bouwplan voor verdere sociale initiatieven.

Voor sommige initiatieven bestaat meer enthousiasme dan voor andere. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, de sociale partners en de lidstaten blijft dan ook cruciaal. Principes die niet vertaald kunnen worden in bindende wetgevende initiatieven blijven immers kwetsbaar en sterk afhankelijk van de *soft governance* die het sociale beleid van de EU in het verleden kenmerkte.

Literatuur

Anderson, K.M. (2015). *Social Policy in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.

Eurobarometer (2019). *Public Opinion in the European Union: Survey Requested and Co-ordinated by the European Commission, DG for Communication*. Geraadpleegd van <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>.

Verschueren, H. (2020). The Role and Limits of European Social Security Coordination in Guaranteeing Migrant Social Benefits. *European Journal of Social Security*, 22(4), 390-402. doi:10.1177/1388262720967938.