

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



De Europese pijler van sociale rechten (EPSR): ook België moet aan het werk

Anne Van Lancker

1. Waarom heeft Europa een pijler voor sociale rechten nodig?

Als het gaat om Europese sociale politiek wordt vaak verwezen naar het subsidiariteitsprincipe: sociaal beleid zou beter thuishoren bij de lidstaten, want de sociale werkelijkheid is erg verschillend tussen de lidstaten. Toch is dat maar een halve waarheid. Er is meer dan één reden waarom ook Europa zelf een sterk sociaal beleid moet uitbouwen.

Normatief zijn zowel de EU als de lidstaten gebonden aan het respect voor de mensenrechten, inclusief sociale rechten.

Politiek is er een beter evenwicht nodig tussen de economische samenwerking en sociale rechten om de geloofwaardigheid van de Unie bij haar burgers te verzekeren.

Economisch dreigen de Economische en Monetaire Unie en de interne markt een neerwaartse druk op sociale bescherming en lonen te veroorzaken, en groeit de vrees voor sociale dumping en welvaartstoerisme in het kader van de Europese mobiliteit. De EMU heeft trouwens nood aan een stabiliteitsmechanisme, vooral om asymmetrische schokken op te vangen (een kleine voorloper is SURE, de werkloosheidsherverzekering). Maar financiële solidariteit veronderstelt vertrouwen, en daarvoor zijn gemeenschappelijke sociale minimumfatsoensregels nodig die elk land moet respecteren.

Sociaal kan de pijler een positief effect hebben op de uitbouw van een sociale welvaartsstaat en ondersteunt de pijler de koopkracht en dus ook de economie van de landen van de Unie.

Er was nogal wat teleurstelling omdat de EPSR bindende kracht mist, maar de pijler wordt wel breed ondersteund. Op de sociale top in Porto (mei 2021) kwam er een sterk sociaal engagement van alle Europese instellingen: de Commissie, het Parlement, de Europese Raad, de sociale partners en het maatschappelijke middenveld. De doelstellingen die afgesproken werden in het actieplan voor de pijler (maart 2021) zijn trouwens vrij ambitieus, als er rekening gehouden wordt met het feit dat in de Lissabon- en ‘Europa 2020’-strategie de doelen niet gehaald werden.

De nieuwe doelstellingen zijn:

- minstens 78% (20-64 jaar) aan het werk in 2030 – halvering gender werkzaamheidsgraad (werkzaamheidsgraad in België 2020: 70%);
- minstens 60% volwassenen in opleiding elk jaar – 80% (16-74 jaar) heeft een basis digitale geschooldheid (België 2016: 45% volwassenen in opleiding; 60% heeft minstens basis digitale geschooldheid);
- het aantal mensen met risico op armoede verminderen met vijftien miljoen tegen 2030, van wie minstens vijf miljoen kinderen.

De bedoeling is dat de sociale principes van de EPSR het Europese Semesterproces (via de jaarlijkse groeisurvey en het gezamenlijk werkgelegenheidsrapport, de landenrapporten en de nationale hervormingsplannen, de landenspecifieke aanbevelingen en het sociale scorebord) mee zullen sturen, als een kompas dat ook de beslissingen op monetair en economisch vlak oriënteert. Maar tot nu toe ging er maar beperkte aandacht naar sociale doelen en heeft de pijler nog weinig sociale impact, ook voor België. De pijler had ook een belangrijke ‘driver’ moeten zijn in de toewijzing van financiële steun van de EU. Maar met het Europese Herstelfonds werd een belangrijke kans gemist, ook omdat er geen geormerkte allocatie naar sociale investeringen werd vastgelegd, in vergelijking met de verplichte toewijzing van 37% voor klimaat en 20% voor digitale investeringen. Het Belgische plan bevat dan ook bijzonder weinig sociale investeringen. Er is wel nog een kans met ESF+, waar 33% voor sociale inclusie gebruikt moet worden (25% naar meest kwetsbaren, 3% naar meest kansarmen, 5% voor kinderarmoede).

De Europese wetgevingsagenda moet de beloftes van de pijler dus mee helpen hard maken, maar de relevante initiatieven inzake welvaart en sociale bescherming zijn vooral vertaald in *soft law*. Dat is waardevol maar onvoldoende. Toch kunnen deze maatregelen helpen om sociale ontwikkelingen in België in de goede richting te duwen.



In wat volgt maak ik een analyse van drie sociale maatregelen die in de pijplijn zitten of al gelanceerd zijn, en bekijk ik wat die inhouden voor België: minimuminkomen, minimumloon en toegang tot sociale zekerheid.

2. Een aanbeveling van de Europese Raad over een waardig minimuminkomen

Principe 14 van de EPSR stelt dat ieder die onvoldoende inkomen heeft, recht heeft op een adequaat minimuminkomen in alle fasen van het leven en op daadwerkelijke toegang tot goederen en diensten.

Het is gebaseerd op Europese fundamentele rechten, waarden en doelstellingen.⁶⁴ Als EU-instrumenten bestaan nu al de aanbeveling van de Raad (1992) over toegang tot voldoende middelen en sociale assistentie in sociale bescherming (lidstaten erkennen individueel recht op voldoende inkomen om in behoeften te voorzien, waardig leven, periodieke aanpassingen, geen tijdslimiet) en de aanbeveling van de Commissie (2008) over actieve inclusie (adequaat inkomen, inclusieve arbeidsmarkt, toegang tot kwaliteitsvolle diensten). Ook dit keer komt er geen voorstel voor een EU-richtlijn. Dat is een gemiste kans, want *soft law* heeft tot nog toe weinig impact gehad in het realiseren van het recht op een waardig inkomen. Bovendien is er grote steun bij de bevolking voor een wet, zelfs indien transferten vanuit rijkere landen nodig zijn om armere landen te helpen de doelstelling te bereiken.

Het is ook perfect mogelijk om binnen de bevoegdheden van de EU een Europese richtlijn te lanceren (Van Lancker, Aranguiz & Verschueren 2020). De (dubbele) wettelijke basis bestaat.⁶⁵ Een Europees initiatief over minimuminkomen betekent geen *one size fits all*-oplossing voor heel Europa. Er blijft veel ruimte voor aanpassing aan de realiteit van de landen. Essentiële elementen van de inhoud die voor alle landen moeten gelden zijn: criteria over wat adequate minimuminkomens zijn (op basis van 60% mediaaninkomen en van referentiebudgetten), toegankelijkheid van de uitkeringen (universele toegang voor iedereen met wettig verblijf zolang als nodig, vermijden van overdreven voorwaarden, garanderen van opname van

64 HFREU: menselijke waardigheid, recht op sociale bescherming en sociale bijstand, Verdrag EU: waardigheid, gelijkheid en solidariteit, strijd tegen sociale uitsluiting.

65 Artikel 153 (1)(h) over integratie personen uitgesloten van de arbeidsmarkt en artikel 175 TFEU over economische, sociale en territoriale cohesie.

rechten). Er moet ook afgesproken worden hoe minimuminkomens de participatie op de arbeidsmarkt en in de samenleving kunnen bevorderen (door persoonlijke trajecten, aangepaste begeleiding, geïntegreerd casemanagement). Discriminatie moet verboden worden. Het Europese initiatief mag geen achteruitgang zijn voor landen die al goede regelgeving hebben. Als zo'n aanbeveling in een sterk kader voor monitoring en evaluatie voorziet, kan er nog behoorlijk wat druk op de lidstaten gezet worden om hun eigen wetgeving te verbeteren.

Ook voor België ligt nog werk op de plank. 14,1% van de bevolking (1,6 miljoen mensen) leeft van een inkomen onder de armoedegrens (AROP 60% mediaaninkomen = 1 254 euro/maand (EU SILC 2020)) Onlangs werd een gefaseerde stijging (over vier jaar van 2021-2024) met 10,75% voor het leefloon en de minimale ziekte-uitkering, en met 4,5% voor de minimale werkloosheidsuitkeringen afgesproken; de welvaartsenveloppe doet de minimumuitkeringen jaarlijks nog extra met 2% stijgen. Maar ook dan blijven alle minima nog ver onder de AROP-grens, behalve de inkomensgarantie voor ouderen en het minimumpensioen. Een nieuwe studie van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid becijferde dat het optrekken van alle minima boven AROP tussen 717 en 1 377 miljoen euro zou kosten.

3. Een Europese ontwerprichtlijn over adequate minimumlonen in de EU

Principe 6 van de EPSR zegt dat alle werknemers recht hebben op een rechtvaardig loon. Adequate minimumlonen die in de behoeften van werkers kunnen voorzien, zullen verzekerd moeten worden.

De ontwerprichtlijn (oktober 2020) geeft het kader aan om de adequaatheid van minimumlonen te verbeteren, de toegang van werkers tot minimumloonbescherming te verzekeren en de collectieve onderhandelingen te versterken. Er worden geen gemeenschappelijke regels over de hoogte van het minimumloon voorgesteld, wel minimumstandaarden: lidstaten moeten adequate benchmarks kiezen om minimumlonen te garanderen op een degelijk niveau (niveau brutolonen, koopkracht, productiviteit...). De toelichting verwijst naar de Kaitz-index: 60% mediaanloon of 50% gemiddeld loon. Minimumlonen moeten ook regelmatig aangepast worden. Er wordt een jaarlijkse rapportage gepland aan de Europese Commissie. Bij de consultatie van de Europese sociale partners weigerden de werkgevers om over het voorstel te onderhandelen. Nu zit het ontwerp bij de Raad. Momenteel is er een blokkering vanwege Denemarken, Zweden en Malta



die vinden dat zoiets aan de lidstaten overgelaten moet worden. Eerdere pogingen van een aantal landen om de gele kaart van de subsidiariteit te trekken, zijn wel mislukt.

In België (2019) bedraagt het minimumloon 40% van het gemiddelde loon, 48% van het mediaanloon. In juni 2021 heeft de Groep van Tien een akkoord bereikt over de verhoging van de minimumlonen en hun harmonisering, los van leeftijd en anciënniteit. Vanaf april 2022 wordt het minimumloon 1 702 euro (+ 76,28 euro). In januari 2024 en 2026 komt er nog een verhoging met 35 euro. Ook de sociale en fiscale werkbonus worden verhoogd. De laagste minimumlonen verhogen daarmee met 9%. Zeventigduizend werknemers met het minimumloon en tachtigduizend werknemers die werken tegen lage lonen (werkbonuseffect) zien daardoor hun lonen stijgen.

Maar ook na deze verhoging is er nog werk in België om de Kaitz-norm voor waardig loon te bereiken.

4. Een aanbeveling van de Raad over toegang tot sociale zekerheid voor werknemers en zelfstandigen

Principe 12 stelt dat, onafhankelijk van type en duur van de arbeidsrelatie, werknemers en zelfstandigen recht hebben op sociale bescherming.

Tijdens de afgelopen jaren, ook in het kader van COVID-19, zijn er maatregelen genomen om zelfstandigen en niet-standaard tewerkgestelden beter te beschermen. Toch zijn er nog gaten. Toegang wordt vaak belemmerd door inkomensdrempels, kwalificatieperiode, wachttijden... De duur van de uitkering en de vervangingsratio bepalen of mensen kunnen rekenen op degelijke sociale bescherming. Vooral mensen in niet-standaard werk en zelfstandigen ondervinden moeilijkheden.

De aanbeveling (2019) moedigt lidstaten aan om ook aan zelfstandigen en niet-standaard werkers (bindend of vrijwillig) toegang te geven tot sociale zekerheid die voldoende sterk en tijdig is om hen te beschermen tegen inkomensverlies en armoede. De focus ligt op werkloosheid, ziekte, moederschap en vaderschap, arbeidsongevallen en beroepsziekten, handicap en pensioen. De aanbeveling geeft definities over socialezekerheidsstelsel, uitkering, behoud, accumulatie en transfer van rechten. Maar helaas is er geen gemeenschappelijke definitie van ‘werker’.

Nationale actieplannen werden ingediend voor de zomer 2021. Er komt een jaarlijkse opvolging binnen een sterk kader voor monitoring en evaluatie en op basis van indicatoren.



"De Europese Pijler voor Sociale Rechten toont dat de pijler niet enkel positieve effecten kan hebben op landen waar de sociale rechten nog vrij zwak staan, maar ook op landen zoals België, dat een stevige reputatie heeft op het vlak van sociaal beleid."

In België heeft de wet van 2018 op de economische relance een nieuw statuut ingevoerd voor bijverdieners (betaald vrijwilligerswerk, platformwerk), buiten de arbeidswetgeving (geen minimumloon, arbeidsduurregeling, bescherming einde contract) dat geen rechten opent op sociale zekerheid. Vakbonden en werkgeversorganisaties protesteerden tegen deze maatregel en willen 'geen nieuw tussenstatuut!'. Een proces bij het Grondwettelijk Hof vernietigde de regeling. De regering-Michel heeft vervolgens een speciale regeling ingevoerd voor betaald vrijwilligerswerk (sportsector, later cultuur) waarvoor eerst geen, later 10% sociale bijdragen betaald moeten worden, bij een maximum maandinkomen van 1 065 euro. De regering-De Croo van haar kant belooft een aanpassing aan de arbeidswet in verband met platformwerk. Ondertussen is een grondige analyse en evaluatie gemaakt van de sociale bescherming voor alle werkers (werknemers, zelfstandigen, speciale categorieën, jongerencontracten, interim enz.) (Van Limberghen et al. 2020). De auteurs formuleren de volgende aanbeveling: 'alle werkers die prestaties leveren onder gezag van een persoon, zelfs indien niet aanzien als werknemer, moeten verplicht aangesloten zijn bij de sociale zekerheid voor alle risico's (behalve incidenteel, occasioneel werk)'. In mei 2021 is een nationaal plan ingediend om de aanbeveling in België uit te voeren rond thema's die opgenomen zijn in het regeerakkoord: toenadering statuten werknemers en zelfstandigen, arbeidsrelatie-platformwerk, sociaal statuut artiesten, sekswerkers, informele zorgverstrekkers. Vele aanbevelingen van de expertengroep blijven echter onbeantwoord en de voorgestelde maatregelen moeten ook nog concreet gemaakt worden. De nationale plannen worden nu geëvalueerd door de Europese Commissie.

Het blijft vooral uitkijken naar de voorstellen die geformuleerd zullen worden over de sociale bescherming van platformwerkers, die ook in België vaak in schijnzelfstandigenstatuten aan het werk zijn en meestal geen toegang hebben tot degelijke sociale bescherming. Over platformwerk is intussen ook op Europees niveau de consultatie met de sociale partners opgestart.

Deze drie principes uit de Europese Pijler voor Sociale Rechten en hun concrete uitwerking in beleidsmaatregelen tonen dat de pijler niet enkel positieve effecten kan hebben op landen waar de sociale rechten nog vrij zwak staan, maar ook op landen zoals België, dat een stevige reputatie heeft op het vlak van sociaal beleid. Het is dan ook belangrijk dat alle betrokken actoren – regering, parlement, sociale partners, maatschappelijk middenveld – deze Europese pijler ten volle gebruiken om ook in ons land sterkere sociale rechten uit te bouwen.

Literatuur

Van Lancker, A., Aranguiz, A., & Verschueren, H. (2020). EAPN. Geraadpleegd van <https://www.eapn.eu/expert-study-on-a-binding-eu-framework-on-adequate-national-minimum-income-schemes-a-van-lancker-a-aranguiz-h-verschueren/>.

Van Limberghen, G. et al. (2021). *L'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique*. FOD Sociale Zekerheid. Brussel: Vrije Universiteit Brussel. Geraadpleegd van <https://researchportal.vub.be/en/publications/lacc%C3%A8s-des-travailleurs-salari%C3%A9s-et-ind%C3%A9pendants-%C3%A0-la-s%C3%A9curit%C3%A9-so>.