

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2355

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Europese pijler van sociale rechten

Fiche: Een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2356)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Europese pijler van sociale rechten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
- Mededeling over de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, inclusief bijlagen.
 - Commissie aanbeveling over de Europese pijler van sociale rechten.
 - Voorstel voor een inter-institutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
26 april 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
- COM(2017)0250, inclusief bijlagen 200, 201 en 206
 - COM(2017)2600
 - COM(2017)0251
- d) *EUR-Lex*
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:250:FIN>
 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1494416523884&uri=CELEX:32017H0761>
 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:251:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Het voorstel voor oprichting van de Europese pijler van sociale rechten zal worden besproken in het lunchdebat van de Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid in juni. Bovendien zal aandacht besteed worden aan de pijler tijdens een «sociale top voor eerlijke banen en groei» die de Commissie in het kader van de bredere discussie over de toekomst van de sociale dimensie van Europa op 17 november 2017 samen met de Zweedse regering organiseert in Göteborg. Bij deze sociale top zullen naast staatshoofden en regeringsleiders uit de verschillende lidstaten ook sociale partners en andere stakeholders uitgenodigd worden om met elkaar van gedachten te wisselen. De Commissie streeft ernaar om in december 2017 een breed akkoord te bereiken, waarbij alle lidstaten de principes en rechten uit de pijler ondersteunen. Hoe dit proces er precies uit gaat zien, is nog onduidelijk.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is eerstverantwoordelijk. Gezien de reikwijdte van het voorstel, wordt nauw samengewerkt met de ministeries van OCW, VWS, BZK, EZ, BZ en FIN.

2. Essentie voorstel

In 2016 heeft de Europese Commissie een publieke consultatie gehouden over de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten. Op basis van deze consultatie heeft de Commissie op 26 april jl. een voorstel gedaan voor oprichting van de Europese pijler van sociale rechten. Tegelijk met het voorstel voor oprichting van de pijler heeft de Commissie ook een reflectiepaper gepresenteerd over de sociale dimensie van de EU, wat voortvloeit uit het in maart jl. door de Commissie gepubliceerde witboek met scenario's voor de toekomst van de EU-27. Uw kamer zal geïnformeerd worden over de kabinetsappreciatie van dit reflectiepaper in de geannoteerde agenda voor de Raad WSBVC van juni.

De pijler bestaat uit 20 fundamentele principes en rechten, die bij moeten dragen aan goed functionerende, eerlijke en toekomstbestendige arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. Aangezien een groot deel van de principes betrekking heeft op terreinen die in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen, is het voorstel voor oprichting van de pijler gepresenteerd in twee juridisch niet-bindende vormen: een Commissieaanbeveling en een inhoudelijk identiek voorstel voor een inter-institutionele afkondiging door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Het instrument van een inter-institutionele afkondiging (een gezamenlijke verklaring van de drie EU-instellingen) is eerder gebruikt bij het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Aan de hand van het voorstel voor een inter-institutionele afkondiging wil de Commissie de komende tijd in discussie over de pijler met het Europees Parlement en de Raad, wat kan leiden tot aanpassing van de tekst van het voorstel. Hoe dit proces er precies uit gaat zien, is nog onduidelijk. Daarnaast heeft de Commissie een Mededeling gepubliceerd waarin het voorstel voor oprichting van de pijler wordt toegelicht. De Mededeling gaat vergezeld van een drietal bijlagen waarin de Commissie verslag doet van de consultatieresultaten over de Europese pijler van sociale rechten in 2016, ingaat op de relatie tussen de pijler en het bestaande sociale acquis en implementatieaspecten van de pijler en een sociaal scoreboard presenteert, dat inzicht geeft in de prestaties van lidstaten op sociaal en werkgelegenheidsterrein.

De pijler dient als een leidraad voor opwaartse convergentie naar betere leef en werkomstandigheden in Europa en vormt onderdeel van de bredere ambitie van de Europese Commissie om te komen tot een «diepere en eerlijkere» EMU. De sociale pijler is daarom in eerste instantie gericht op de eurozone, maar staat ook open voor niet-eurozone lidstaten die zich willen aansluiten.

De pijler herbevestigt en bouwt voort op principes en rechten die al vastgelegd zijn in bestaande EU en internationale wet- en regelgeving en voegt een aantal nieuwe toe waarmee de Commissie tegemoet wil komen aan nieuwe maatschappelijke uitdagingen en langere termijn ontwikkelingen zoals globalisering, digitalisering en demografische veranderingen. De principes en rechten in de pijler richten zich op burgers van de Europese Unie en derdelanders met een verblijfsvergunning. De principes hebben betrekking op 3 overkoepelende thema's:

1. Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt: o.a. toegang tot onderwijs en een leven lang leren, gender gelijkheid en actieve ondersteuning bij arbeidsmarkt(re)integratie;
2. Rechtvaardige arbeidsomstandigheden: o.a. arbeidsmarktcontracten die flexibiliteit en bescherming van werknemers waarborgen, rechten en plichten werkgever en werknemer, minimumlonen, gezond en veilig werken, sociale dialoog en combinatie arbeid en zorg
3. Sociale bescherming en inclusie: o.a. gezondheidszorg en langdurige zorg, uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, pensioenen, werkloosheidsuitkeringen, minimuminkomen, kinderopvang en huisvesting.

De Commissie geeft aan dat de implementatie van de pijler een gedeelde verantwoordelijkheid is van de lidstaten, EU-instituten, sociale partners en andere maatschappelijke stakeholders. Daarbij constateert de Commissie dat de instrumenten die nodig zijn om resultaten te boeken met de pijler voornamelijk op het niveau van de lidstaten liggen, bij lokale, regionale en nationale overheden, sociale partners en het maatschappelijk middenveld. De Commissie benadrukt dat het niet het doel van de pijler is om de bestaande competentieverdeling tussen de EU en de lidstaten te

veranderen. De implementatie van de principes en rechten zoals uiteengezet in de pijler is dan ook in de eerste plaats aan de lidstaten zelf.

Op een aantal terreinen geeft de pijler volgens de Commissie wel aanleiding tot aanvullende initiatieven op EU-niveau. Tegelijk met het voorstel voor oprichting van de sociale pijler heeft de Commissie daarom een aantal gerelateerde initiatieven op sociaal terrein gepresenteerd: een voorstel over de combinatie arbeid en zorg, twee sociale partner consultaties over «toegang tot sociale bescherming» en over een mogelijke herziening van de Richtlijn Schriftelijke Verklaring (91/533/EEG) en een interpretatieve mededeling over de Arbeidstijdenrichtlijn. Over het richtlijnvoorstel en de mededeling ten aanzien van de combinatie arbeid en zorg wordt een separaat BNC-fiche opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De beoordeling van het voorstel voor oprichting van een Europese pijler van sociale rechten sluit aan bij de kabinetsreactie op de consultatie over de pijler (Kamerstuk 22 112, nr. 2141).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Goed functionerende arbeidsmarkten, onderwijsstelsels en sociale zekerheidsstelsels zijn van cruciaal belang om de uitdagingen op sociaal terrein het hoofd te bieden, banen te creëren en inclusieve groei te realiseren. Het kabinet staat daarom in beginsel positief tegenover het initiatief van de Europese Commissie om hier een bijdrage aan te leveren door de ontwikkeling van een Europese pijler van sociale rechten. Het sluit ook aan op de recente oproep door regeringsleiders in Rome om toe te werken naar een sociaal Europa (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1201).

De pijler kan een leidraad vormen voor effectief sociaal en arbeidsmarkt-beleid en de uitwisseling van «best practices» tussen lidstaten op dit terrein bevorderen. Zo kan de pijler bijdragen aan noodzakelijke hervormingen in de lidstaten en een proces van opwaartse convergentie op sociaal terrein stimuleren. Het kabinet is bovendien voorstander van een diepere en eerlijkere interne markt, waarbij verdere verdieping van de interne markt gepaard gaat met een versterking van de sociale dimensie van de EU. Hier kan een Europese pijler van sociale rechten een bijdrage aan leveren. De pijler biedt ook een goede gelegenheid om te onderzoeken welke onderdelen van het sociale EU acquis in aanmerking voor herziening zouden kunnen komen. Op die manier kan de sociale pijler eraan bijdragen dat het EU acquis goed blijft aansluiten bij de huidige en toekomstige uitdagingen op sociaal terrein.

Aangezien effectief arbeidsmarkt- en sociaal beleid van belang is voor alle EU-lidstaten, vindt het kabinet het van groot belang dat de sociale pijler open blijft staan voor niet-eurozone lidstaten. Gezien de centrale rol van sociale partners op veel van de terreinen waar de pijler over gaat, is het kabinet bovendien van mening dat de sociale partners goed moeten worden betrokken bij de verdere uitwerking en implementatie van de pijler.

Op hoofdlijnen kan het kabinet instemmen met de beleidsterreinen waarop de pijler betrekking heeft en de geformuleerde rechten en principes op elk van deze terreinen. Het borgen van gelijke kansen en toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt, rechtvaardige arbeidsomstandigheden en adequate, activerende en financieel houdbare sociale

zekerheidsstelsels zijn essentiële elementen voor het creëren van banen, inclusieve groei in en effectieve sociale bescherming alle EU lidstaten. Het kabinet ziet bovendien meerwaarde in de integrale benadering die gehanteerd wordt: dit maakt het mogelijk om met een brede blik te kijken naar de uitdagingen binnen de verschillende, maar aan elkaar gerelateerde thema's op sociaal terrein.

Het kabinet acht het wel van belang dat rekening wordt gehouden met de verschillen tussen lidstaten en het feit dat sociaal beleid (met inbegrip van de verschillende beleidsterreinen waarop de pijler betrekking heeft) in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf is. Om lokaal maatwerk te bevorderen, hebben we in Nederland bovendien gekozen voor een decentrale uitvoering van taken op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. In lijn met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit moet de pijler voldoende ruimte bieden aan lidstaten om hun beleid af te kunnen stemmen op de nationale of lokale situatie. Het is bovendien cruciaal dat arbeidsmarktinstituties, het onderwijsstelsel en de sociale zekerheid adaptief en flexibel zijn en zich aanpassen aan ontwikkelingen in de economie en op de arbeidsmarkt. Het kabinet is daarom geen voorstander van te gedetailleerde of prescriptieve principes. De pijler moet bovendien niet leiden tot een verschuiving van competenties van nationaal naar EU-niveau.

Ten slotte vindt het kabinet het van belang dat bij de verdere uitwerking en implementatie van de pijler zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij bestaande instrumenten binnen het Europees Semester en de Open Methode van Coördinatie. In dit kader vraagt het kabinet zich af hoe het nieuwe sociale scoreboard zich verhoudt tot reeds bestaande monitoringsinstrumenten, zoals de Social Protection Performance Monitor (SPPM), Employment Performance Monitor (EPM) en het scoreboard met sociale indicatoren in het Joint Employment Report (JER). Eventuele nieuwe statistische informatieverplichtingen voortvloeiend uit het sociale scoreboard zal het kabinet kritisch beoordelen. Het voorstel zou bovendien niet mogen leiden tot verwatering van het Europees Semester, dat tot doel heeft om houdbare overheidsfinanciën veilig te stellen, buitensporige macro-economische onevenwichtigheden te voorkomen, en structurele hervormingen in de lidstaten te stimuleren.

De kabinetsappreciatie ten aanzien van de verschillende principes en rechten wordt hieronder per overkoepelend thema beschreven.

Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt

Het kabinet onderschrijft het belang van gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt. Toegang tot onderwijs, training en een leven lang leren zijn cruciaal om dit te realiseren (principe 1). Ook kan het kabinet zich goed vinden in de principes over gendergelijkheid (principe 2) en het recht op gelijke kansen voor iedereen (principe 3). Het kabinet is het er tevens mee eens dat actieve ondersteuning om mensen aan een baan te helpen van cruciaal belang is (principe 4). Het kabinet benadrukt hierbij het belang van maatwerk: ondersteuning die varieert in intensiteit, aangepast aan de persoonlijke behoeften en mogelijkheden voor de werkzoekenden. Het kabinet is bovendien van mening dat principe 4 te gedetailleerd en prescriptief is uitgewerkt. Zo is het kabinet van mening dat het aan de lidstaten zelf is om te besluiten op welke wijze werkenden toegerust moeten worden om transities te maken op de arbeidsmarkt. Het voorschrijven van één specifieke vorm van beleid (opgebouwde rechten op training meeneembaar maken bij baanwisseling), is daarmee niet in lijn. Hetzelfde geldt voor het specifieke instrument van de Jeugdgarantie dat in principe 4 terugkomt. Hoewel het belang van een startkwalificatie

en onderwijs voor jongeren uiteraard niet ter discussie staat, is Nederland van mening dat het in de eerste plaats aan de arbeidsmarkt is om banen aan te bieden en niet aan de overheid om banen te garanderen. Nederland zal zich ervoor inzetten om de tekst ten aanzien van principe 4 minder prescriptief en gedetailleerd te maken.

Rechtvaardige arbeidsomstandigheden

Het kabinet kan zich goed vinden in de principes op het gebied van rechtvaardige arbeidsomstandigheden. Zo onderschrijft het kabinet het belang van een goede balans tussen flexibiliteit voor werkgevers en bescherming van werknemers die tot uitdrukking komt in principe 5. Ook het belang van fatsoenlijke lonen en de waarde van een minimumloon als waarborg voor een fatsoenlijke levensstandaard voor werknemers wordt door het kabinet ondersteund (principe 6). Hetzelfde geldt voor het recht van werknemers op informatie over arbeidsvoorwaarden en ontslagbescherming (principe 7), het belang van een sterke sociale dialoog (principe 8), de mogelijkheid om gebruik te maken van regelingen voor flexibel werken en verlof in verband met zorgtaken en een evenwichtige verdeling daarvan tussen mannen en vrouwen (principe 9) en het recht op een gezonde, veilige werkomgeving (principe 10).

Sociale bescherming en inclusie

Het kabinet onderschrijft het belang van sociale bescherming en beleid gericht op sociale inclusie. Wel is het kabinet van mening dat in sommige principes onvoldoende rekening wordt gehouden met het feit dat aanspraken op uitkeringen vaak verbonden zijn aan opgebouwde rechten. Ook is het kabinet van mening dat sociale voorzieningen vooral gericht moeten zijn op mensen in de samenleving die gezien hun individuele situatie deze ondersteuning nodig hebben (maatwerk). Het kabinet steunt het belang van adequate en betaalbare kinderopvang en het recht van kinderen op bescherming tegen armoede (principe 11). Ook is het kabinet het met de Commissie eens dat iedere werknemer recht heeft op sociale bescherming, onafhankelijk van de contractvorm (principe 12). In principe 12 wordt echter ook gesteld dat zelfstandigen recht hebben op vergelijkbare sociale bescherming als werknemers. In Nederland hebben zelfstandigen niet automatisch *recht* op vergelijkbare sociale bescherming als werknemers, aangezien dit afhankelijk is van hun eigen keuzes om zich al dan niet tegen bepaalde risico's te verzekeren. Wel hebben zij recht op een adequaat bestaansminimum (bijstand) en een adequate basisouderedagsvoorziening (AOW) en *toegang* tot vergelijkbare sociale bescherming als werknemers. Voor zzp'ers die naar de aard van het werk en de arbeidsrelatie lijken op werknemers («schijnzelfstandigen») moet dezelfde sociale bescherming van toepassing zijn als voor werknemers. Het kabinet zal zich inzetten voor een herformulering van principe 12 die meer recht doet aan de verschillen tussen lidstaten en het verband tussen aanspraken en opgebouwde rechten.

Het kabinet kan zich goed vinden in principe 13 en 14, waarin wordt ingegaan op het belang van een adequate inkomenswaarborg gecombineerd met activeringsmaatregelen om arbeidsmarktintegratie te bevorderen voor mensen die (tijdelijk) niet kunnen werken. Het kabinet heeft moeite met principe 15, waarin wordt gesteld dat werknemers en zelfstandigen recht hebben op een pensioen dat een adequaat inkomen garandeert en evenredig is aan hun contributies. Hoewel het belang van een adequaat basisinkomen voor ouderen uiteraard door het kabinet onderschreven wordt, doet deze formulering volgens het kabinet onvoldoende recht aan de verschillen tussen lidstaten als het gaat om de inrichting van pensioenstelsels. Het principe sluit bijvoorbeeld niet

volledig aan bij de Nederlandse systematiek. In Nederland biedt de AOW (de eerste pijler) een basispensioen (adequaat basisinkomen) aan alle burgers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De AOW is een volksverzekering op basis van ingezetenschap. Dit houdt in dat de verzekeringsplicht in beginsel is afgeleid van het ingezetenschap in Nederland en dat opbouw van de AOW-uitkeringsrechten geschiedt op basis van de verzekerde tijdvakken. De tweede pijler van het pensioenstelsel betreft een aanvullend pensioen dat wel gebaseerd is op contributies, en een aanvulling biedt op het basisinkomen van de AOW. Daarnaast kan sprake zijn van individuele private ouderdomsverzekeringen (derde pijler). Het deelnemen aan deze producten wordt fiscaal ondersteund. Als gevolg van deze systematiek is de armoede onder ouderen in Nederland in internationaal perspectief zeer laag en ook lager dan andere leeftijdscohorten in Nederland. Het kabinet mist in principe 15 bovendien een verwijzing naar het belang van financiële houdbaarheid. Een adequate oudedagsvoorziening kan over de langere termijn immers alleen gegarandeerd worden als pensioenstelsels ook financieel houdbaar zijn. Het kabinet zal zich inzetten voor een herformulering van dit principe die recht doet aan de verschillen tussen lidstaten ten aanzien van de inrichting van hun pensioenstelsels en een verwijzing naar het belang van financieel houdbare pensioenstelsels in het principe.

Het kabinet ondersteunt het recht op toegang tot (langdurige) zorg (principe 16 en 18). Hetzelfde geldt voor het recht op inkomensondersteuning voor mensen met een handicap (principe 17), toegang tot sociale huisvesting en ondersteuning voor daklozen (principe 19) en toegang tot essentiële voorzieningen zoals water, transport etc. (principe 20).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De discussie over de pijler zal in de komende maanden plaatsvinden. De verwachting is dat lidstaten de pijler over het algemeen verwelkomen. Ook het Europees Parlement staat in beginsel positief tegenover het voorstel voor oprichting van een sociale pijler.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het gaat hier om verschillende beleidsterreinen zoals sociaal beleid (artikel 151–161 VWEU), onderwijs (artikel 165 en 166 VWEU) en gezondheidszorg (artikel 168 VWEU). De EU heeft gedeelde en ondersteunende/aanvullende bevoegdheden op deze terreinen (zie art. 4, lid 2 onder b, VWEU en art. 6, sub a en e VWEU). Artikel 292 VWEU biedt de grondslag voor een voorstel voor een aanbeveling door de Commissie.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van subsidiariteit is positief. De pijler kan bijdragen aan de inzet van het kabinet op een diepere en eerlijkere interne markt, waarbij verdere verdieping van de interne markt gepaard gaat met een versterking van de sociale dimensie van de EU. De integrale benadering van de pijler biedt bovendien meerwaarde, omdat die het mogelijk maakt om met een brede blik te kijken naar de huidige en toekomstige uitdagingen op sociaal terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief. De Europese pijler van sociale rechten kan, zoals aangegeven, effectief sociaal- en arbeidsmarktbeleid in de lidstaten bevorderen en bijdragen aan noodzakelijke herzieningen van het EU sociale acquis in het licht van huidige en toekomstige uitdagingen. De wijze waarop lidstaten invulling geven aan de principes en rechten die zijn vastgelegd in de pijler, blijft echter grotendeels aan de lidstaten. Dit wordt in het voorstel terecht benadrukt. Om lidstaten voldoende ruimte te bieden om hun beleid af te kunnen stemmen op de nationale of lokale situatie, is het van belang dat de principes niet te prescriptief of gedetailleerd geformuleerd zijn. Waar het kabinet dit het geval acht, zal ingezet worden op een ruimere formulering en het kabinet zal ervoor waken dat de tekst van de overige principes niet gedetailleerder van aard wordt.

d) Financiële gevolgen

Het voorstel voor oprichting van een Europese pijler van sociale rechten heeft geen directe financiële consequenties voor de nationale begroting. Ook voor de EU begroting zijn er geen directe financiële gevolgen. Wel geeft de Commissie aan dat de Europese fondsen de implementatie van de Europese pijler van sociale rechten moet ondersteunen. De Commissie denkt met name aan het Europees Sociaal Fonds, maar ook aan andere financiële programma's zoals het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, Erasmus+, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen. Eventuele uit de pijler voortvloeiende nieuwe Commissie-initiatieven op sociaal terrein zouden mogelijk wel financiële consequenties voor de nationale en EU begrotingen met zich mee kunnen brengen. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De Europese pijler van sociale rechten heeft op zichzelf geen effect op regeldruk en administratieve lasten.