



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



EU forum

MEI 2017

## Een debat over de toekomst van sociaal Europa

Een nieuwe impuls van de Europese Commissie. Nu zijn de lidstaten aan zet. Maar eerst de verkiezingen in Frankrijk en Duitsland.

Eind april kreeg een voorstel van de Europese Commissie om een langer vaderschapsverlof in te voeren veel aandacht in de nationale media. Wat minder opviel was dat dit voorstel onderdeel is van een pakket waarmee het Brusselse bestuur de discussie over Sociaal Europa een nieuwe impuls wil geven. Dit pakket houdt een zogenaamd reflectiestuk in, waarin verschillende scenario's worden geschetst en een voorstel wordt gedaan voor een Pijler van Sociale Rechten. Het reflectiestuk over de sociale dimensie van de EU is het eerste document dat volgt op het Commissie Witboek 'De Toekomst van Europa', waarin aan de hand van vijf globale scenario's de potentiële richting van de EU wordt aangegeven.<sup>1</sup> Hieronder volgt een weergave van deze meest recente ideeën van Brussel tegen de achtergrond van de actuele politieke ontwikkelingen in belangrijke Eurozone-landen zoals Frankrijk.

De Commissie constateert in het reflectie-document dat – mondiaal gezien – Europese samenlevingen welvarend zijn en een hoge

mate van sociale bescherming genieten. Europese marktintegratie heeft welvaart gebracht. Tegelijkertijd stipt de Commissie aan dat veel burgers in Centraal- en Oost-Europa nog steeds met de nadelige gevolgen van de overgang van 'plan naar markt' en de EU-toetreding te kampen hebben en dat, alhoewel de EU uit de recente economische crisis klimt, in meerdere eurolanden de gevolgen nog steeds voelbaar zijn. Verschillen in economische groei en sociale standaarden tussen landen en regio's bestaan nog steeds. In de toekomst zal Europa bovendien grote veranderingen ondergaan door vergrijzing, andere familiepatronen, nieuwe vormen van werk en de impact van digitalisering, verstedelijking en globalisering.

De ambitie van de EU zal erop gericht moeten zijn deze ontwikkelingen economisch te benutten, maar deze tegelijkertijd ook solidair in te bedden, om daarmee de potentiële kloof tussen winnaars en verliezers van de veranderingen te dichten. De Commissie erkent evenwel dat 'sociaal Europa' op uiteenlopende manieren wordt waargenomen. Voor sommigen staat de EU primair symbool voor een ongebreideld marktdenken met meedogenloze concurrentie en een sociale *race to the bottom*. Zij willen zich (meer) afsluiten van de EU en geloven niet in een sociaal Europa.

<sup>1</sup> De komende papers, die ook de sociale dimensie van de EU gaan raken, zijn reflecties op globalisering en de Economische Monetaire Unie halverwege en eind mei, alsook de EU's financiën eind juni.

Anderen willen geen sociaal Europa, omdat sociaal beleid volgens hen een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten zou moeten blijven, of omdat Europese minimumnormen en aanverwant sociaal beleid effectieve concurrentie belemmeren en daarmee economische groei en welvaart. Tot slot is er ook een groep die juist veel bescherming vanuit Europa verwacht en graag meer actie vanuit Brussel zou zien.

De doelstelling van de EU is tussen deze visies een weg te vinden die Europeanen in staat stelt te participeren op een arbeidsmarkt die zowel concurrerend als inclusief is.

### Juncker's social triple A

Juncker heeft sinds zijn aantreden als Commissievoorzitter in 2014 herhaaldelijk betoogd dat de EU sociaal moet en naast een economische 'triple A rating' ook een sociale 'triple A' verdient. Zijn concrete initiatieven bleven echter beperkt tot versnelde implementatie van het *Youth Guarantee Initiative* en een Europees Fonds voor Strategische Investerings, waarbij publiek geld private investeringen aanjaagt. Ambitieuze voorstellen ten aanzien van het economisch bestuur in de EU zijn vooralsnog op de tekentafel blijven liggen, zoals een eigen fiscale capaciteit voor de eurozone (bijvoorbeeld ter financiering van een Europees werkloosheidsfonds) en meer (bindende) sociale indicatoren in het Europees semester. Aan de andere kant zijn er stemmen die pleiten voor het oprekken van de huidige Stabieleit en Groei Pact-regels – het maximaal 3% begrotingstekort en de 60% staatschuld – en meer ruimte voor nationale investeringen. Deze discussie zal ongetwijfeld aan de orde komen in het Commissie-reflectiestuk over de EMU, dat eind mei zal worden gepubliceerd.

Een ander punt op de agenda is de herziening van de Detacheringsrichtlijn, die het mogelijk maakt mensen in dienst van bijvoorbeeld een Tsjechisch bedrijf in Nederland te detacheren. Deze vorm van arbeidsmobiliteit, die onder het vrije verkeer van diensten valt en flexibele arbeidsallocatie tot doel heeft, bleek

tot voor kort in de praktijk nog niet erg omvangrijk te zijn. Het gebruik van de regeling is echter wel explosief gegroeid (van 1 miljoen gedetacheerden in 2010 tot 2 miljoen in 2015), waarbij sommige bedrijven de mogelijkheden van de regeling optimaal proberen te benutten om te kunnen concurreren op (sociale) arbeidskosten in sectoren als de industrie, bouw en transport.

Bij detachering levert een werknemer van een bedrijf een dienst met inachtneming van het minimumloon en de minimum-arbeidsvoorwaarden van het gastland, maar worden de sociale afdrachten in het thuisland betaald. Werknemers uit Centraal- en Oost-Europa kunnen hun diensten via deze constructie stukken goedkoper aanbieden dan hun collega's in rijkere lidstaten, waardoor arbeidsmarktverdringing kan ontstaan – zeker als de 'tijdelijk' gedetacheerde terug blijft keren. Het herzieningsvoorstel, dat uitgaat van het principe van "gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek" (dus niet minimumloon) en een algemeen geldende detacheringslimiet van 24 maanden, stuitte echter tot nu

toe op veel weerstand in de Centraal- en Oost-Europese landen. Zij zien de detachering als legitiem concurrentievoordeel dat hen moet helpen de inkomenskloof te overbruggen. Ook andere constructies binnen de interne markt, waaronder 'cabotage'<sup>2</sup> dat hevige loonconcurrentie in de transportsector veroorzaakt, zijn onderwerp van debat in getroffen landen zoals Nederland, Duitsland en met name in Frankrijk.

**De Commissie erkent dat 'sociaal Europa' op uiteenlopende manieren wordt waargenomen**

---

2 Cabotage is de praktijk waarbij een internationale vrachtwagenchauffeur binnen een doorvoerland of het land van bestemming een transport uitvoert. EU-regelgeving stelt dat tot drie 'cabotage'-operaties mogelijk zijn binnen zeven dagen nadat de oorspronkelijke internationale vracht bezorgd is. Een transporteur kan in verschillende lidstaten de cabotage-operaties uitvoeren, en niet alleen in de lidstaat van bestemming van de oorspronkelijke vracht. In dit geval is een cabotage-operatie toegestaan in een lidstaat binnen drie dagen na het binnenrijden van de lidstaat zonder vracht.

## Europese Pijler van Sociale Rechten

Naast het discussiestuk heeft de Commissie ook een Europese Pijler van Sociale Rechten gepresenteerd, met als doel een pan-Europese arbeidsmarkt te ontwikkelen die toekomstbestendig en inclusief is. Beoogd wordt een nieuw proces van naar elkaar toegroeien van lidstaten te ontketenen – met een nadruk op de eurozone, maar open voor alle lidstaten. De meer concrete voorstellen hebben betrekking op de veranderde leef- en werkverhoudingen (waaronder meer afwisselende en flexibele banen, een toename van zzp'ers, de vergrijzing en veranderde man-vrouw-verhoudingen) en de impact van digitalisering op de arbeidsmarkt. De inzet van de Pijler is om in een flexibelere arbeidsmarkt een gelijk speelveld te creëren, in combinatie met de ontwikkeling van de nodige (digitale) vaardigheden.

De Pijler is evenwel niet bindend. EU- en nationale wetgeving zal moeten volgen als er aan de voorstellen van de Commissie op sociaal gebied concreet inhoud wil worden gegeven. De belangrijkste daarvan zijn als volgt:

- Het breder toepassen van het gelijkheidsbeginsel tussen man en vrouw op het werk (steun voor de richtlijn uit 2012 over gelijkheid in managementposities in bedrijven).
- Rechten voor werkenden die zorgtaken uitvoeren voor anderen (via flexibele arbeidsovereenkomsten) en (meer) gelijke toegang tot (ouderschaps)verlof voor zowel vrouwen als mannen: een minimum van 10 dagen vaderschapsverlof, een betaald ouderschapsverlof van 4 maanden en recht op zorg voor een ander van 5 dagen per jaar.
- Rechten voor zelfstandigen op sociale bescherming en op pensioen.
- Verlenging van het minimumrecht op doorbetaling van de werkloosheidsuitkering voor iemand die een baan zoekt in een andere lidstaat – van 3 naar 6 maanden.
- *European Accessibility Act*: recht op toegang tot internet, elektronische communicatie en energievoorzieningen.

- Alhoewel dit geen EU-competentie betreft, spoort de Commissie de lidstaten aan een bepaald niveau van minimumloon te implementeren (Oostenrijk, Cyprus, Denemarken, Finland, Italië en Zweden kennen bijvoorbeeld geen algemeen geldend minimumloon).
- Een Europese markt voor pensioenen (in de vorm van Europese individuele pensioenen in aanvulling op nationale pensioenschema's) binnen de Kapitaal Markt Unie.
- Een Europees Solidariteit Corps dat (vrijwilligers)werk aanbiedt voor jongeren.
- Een *Child Guarantee Initiative* (toegang tot onderwijs), gelijk naar het model van het *Youth Guarantee Initiative*.

## Scenario's van de Europese Commissie

In de discussiepaper schetst de Commissie drie scenario's voor de ontwikkeling van Sociaal Europa.

### 1. Beperk de sociale dimensie van Europa

De bestaande regels van de interne markt die arbeidsmobiliteit faciliteren, blijven in stand. De EU zal geen verdere fondsen beschikbaar stellen en geen nieuwe initiatieven nemen. Dit betekent dat er geen Pijler van Sociale Rechten komt.

### 2. Lidstaten die meer willen in het sociale domein, gaan meer doen

Een groep landen, met name die van de eurozone, zal nauwere samenwerking zoeken bij de coördinatie van sociaal en werkgelegenheidsbeleid, waardoor zij niet meer de laagste gemene deler van de 27 lidstaten hoeven te accepteren. Tussen deze eurolanden wordt de convergentie vergroot door beter geïntegreerde arbeidsmarkten en gezamenlijke steun en training voor (potentiële) verliezers van marktintegratie. De risico's van deze aanpak zijn een te complexe besluitvorming en een gebrekkige handhaving van de regels. Bovendien zouden sommige landen van buiten de eurozone opzettelijk hun standaarden kunnen verlagen om zo bedrijven aan te

trekken en daarmee alsnog een *race to the bottom* op gang te brengen.

### 3. De EU-27 verdiept de sociale dimensie gezamenlijk

Dit scenario vereist meer ambitie bij het vaststellen van minimumstandaarden (te denken valt aan minimumloon of invoering van een pensioenleeftijd op basis van de levensverwachting) en het harmoniseren van de rechten van EU-burgers. Europese fondsen zullen in dit scenario kunnen bijdragen aan training – en daarmee meer inclusieve arbeidsmarktingegratie – en het bestrijden van armoede. Europese agentschappen spelen hierbij een rol in de coördinatie en handhaving van regels, zoals een Europese arbeidsinspectie en een Europees Transport Agentschap.

## De toekomst van sociaal Europa in Frans perspectief

In Frankrijk is de discussie over Sociaal Europa, *une Europe qui protège*, altijd zeer levendig geweest. Maar wat sociaal

precies betekent – en wat de oorzaak van en de oplossingen voor sociale problemen zijn – verschilt aanzienlijk in de ogen van de twee overgebleven presidentskandidaten.

## Macron wil een sociaal Europa, Le Pen een sociaal Frankrijk

### Marine Le Pen

Enkele voorstellen in de Pijler komen overeen met plannen die Le Pen ook graag in Frankrijk zou willen realiseren, zoals beleid om gelijk loon tussen man en vrouw te verbeteren en de mogelijkheid het ouderschapsverlof te delen tussen de twee ouders. Zij wijst EU-normen echter af en ziet Europa voornamelijk als boosdoener, of het nu het huidig economisch bestuur met begrotingsregels betreft of de concurrentie op de interne markt die Franse banen zou kosten (denk bijvoorbeeld aan Europese werknemers die Franse werknemers verdringen en Franse bedrijven die wegtrekken naar lage-lonenlanden). Zij stelt een protectionistisch, nationaal programma voor, dat verder gaat dan scenario 1 zoals

boven omschreven, en zet zich af tegen Europese marktintegratie. Zo is zij tegen de verzelfstandiging van de Franse spoorwegen, zoals gewenst door de EU. Le Pen wil de voor alle lidstaten gelijke regels van de interne markt aanpakken en Frankrijk afschermen van Europa door middel van een inperking van sociale rechten van burgers uit andere EU-lidstaten, door importheffingen op Europese goederen en het afschaffen van detachering. Kortom, haar *préférence nationale* is vooral op sociaal gebied erg zichtbaar.

Toch heeft ze één van haar belangrijkste prioriteiten, het verlaten van de eurozone en de herinvoering van de franc, inmiddels op een lager pitje gezet: Front National publiceerde op 29 april een document waarin staat dat het verlaten van de euro voor nu geen prioriteit is. Le Pen verklaarde dat ze van plan is de euro uiteindelijk wel te verlaten, maar verwijst voor nu naar haar al eerder geopperde idee van parallelle munteenheden, d.w.z. een 'Franse' euro voor het dagelijkse leven, en een gemeenschappelijke munt die door het bedrijfsleven en de regering kan worden gebruikt.

### Emmanuel Macron

Volgens Macron wordt daarentegen het sociale karakter van onze samenlevingen bepaald door Europa. Hij zet daarom in op hernieuwing van de Frans-Duitse as in de eurozone en heeft zijn vertrouwen gevestigd in Europese normen. Macron zit dicht tegen scenario 2 aan en is een voorstander van de Europese Pijler van Sociale Rechten, inclusief sociale harmonisatie op Europees niveau van minimumloon, pensioen en zorgverzekeringen. Tevens steunt hij een herziening van de Detacheringsrichtlijn, waar de duur volgens hem op maximaal 1 jaar moet komen te staan. Macron ziet het terugwinnen van het Duitse vertrouwen als essentieel voor de onderhandelingen met betrekking tot zijn voorgestelde hervormingen van het eurozone-bestuur en zijn sociale Europese ambities. Hij wil er daarom voor zorgen dat het begrotingstekort in 2017 onder de 3% komt, en dat het tekort in 2022 zelfs met 0,5 procentpunt is teruggebracht. Macron is echter op nationaal niveau (vooralsnog) minder uitgesproken

over sociale kwesties als vaderschapsverlof en gelijk loon tussen man en vrouw, zoals in de Pijler benoemd; met betrekking tot gelijk loon stelt hij willekeurige controles bij bedrijven voor, met publieke 'naming and shaming' in het geval van loonverschillen. Tot slot wenst hij de Franse pensioenen en pensioenleeftijd zelf onaangetast te laten.

## De toekomst van Sociaal Europa

Welke kant het in de EU op zal gaan, weten we pas na de tweede ronde in Frankrijk en de daarop volgende verkiezingen in Duitsland. Naar verwachting zal een nieuwe Nederlandse regering een herziening van de detacheringsrichtlijn blijven steunen (uitgezonderd de VVD steunen de meeste partijen het principe van "gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plek" en een detacheringlimiet van 6 maanden), maar zal zij voorzichtig zijn met ambitieuze sociale harmonisatie. Gaan Frankrijk en Duitsland weer een voortrekkersrol op sociaal gebied spelen of treedt er complete stilstand op? De ruimte voor nieuwe initiatieven van lidstaten die een soort kopgroep zouden willen gaan vormen, is echter beperkt. De komende jaren heeft de EU alle 27 lidstaten nodig om de Brexit fatsoenlijk af te handelen. Verdeeldheid kan zij zich niet veroorloven.

## Over Instituut Clingendael

Instituut Clingendael is een onafhankelijke denktank en academie met als doel de verspreiding en verdieping van kennis en meningsvorming over internationale betrekkingen. Het Instituut maakt deel uit van een groot mondiaal netwerk en realiseert zijn doelstelling door middel van onderzoek, training en consultancy voor overheid, civil society en de private sector. De focus ligt op Strategic Foresight, Veiligheid, Conflict en Fragiliteit, Europese Zaken, Migratie en Duurzaamheid. Clingendael publiceert rapporten en policy briefs, houdt talrijke bijeenkomsten en biedt wereldwijd een breed scala aan trainingen aan voor professionals. Het Instituut publiceert ook het digitale magazine Internationale Spectator. Voor nadere informatie zie: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)

### Volg ons op social media

 @clingendael83

 The Clingendael Institute

 The Clingendael Institute

## Over de auteurs

**Michiel Luining** is junior onderzoeker bij de EU-afdeling.

Zijn expertise ligt op het gebied van de rechtstaat en de sociale dimensie van de EU.

**Jan Marinus Wiersma** is extern senior onderzoeker.

Zijn expertise ligt op het gebied van EU instituties, EU-uitbreiding en EU-nabuschapsbeleid.

**Ingeborg Leijtens** is stagiaire bij de EU-afdeling.