

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-31

Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Nr. 634

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2021

In het Commissiedebat van 9 juni over de Raad WSB van 14 juni jl. (Kamerstuk 21 501-31, nr. 620) heb ik toegezegd uw Kamer een overzicht te geven van al het sociaal beleid; verordeningen, richtlijnen afkomstig van de Europese Commissie, in de afgelopen regeerperiode en daarbij aan te geven hoe het Nederlandse kabinet dat apprecieerde, en wat het resultaat van het onderhandelingsproces is geweest. Bijgaand treft u, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het overzicht aan. Vooraf wil ik kort ingaan op de geschiedenis van de sociale dimensie van de EU, het standpunt dat het kabinet de afgelopen jaren op dit onderwerp heeft uitgedragen, de bevoegdheidsverdeling tussen EU en de lidstaten en het karakter van de onderhandelingen.

Geschiedenis

In de eerste periode van het Europese integratieproces lag de nadruk op de economische samenwerking en integratie tussen de lidstaten, door onder meer het mogelijk maken van het vrij verkeer van kapitaal, goederen, diensten en werknemers binnen de EU. Deze interne markt heeft ondernemers en consumenten in Nederland en de EU grote voordelen gebracht. Om een gelijk speelveld binnen de Unie te borgen zijn op Europees niveau aanvullende maatregelen genomen zodat concurrentie op sociale normen wordt tegen gegaan en opwaartse sociaaleconomische convergentie wordt bevorderd. Zo leidde het vrij verkeer van werknemers al vanaf het begin van de Europese samenwerking tot aanvullende Europese wetgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsomstandigheden. De maatregelen op sociaal terrein worden ook wel de sociale dimensie van de EU genoemd.

De aandacht voor de sociale dimensie van de EU is mede ingegeven door de constatering dat niet alle burgers in dezelfde mate van de economische

samenwerking en integratie profiteren. Bepaalde groepen burgers kunnen hiervan ook nadelen ondervinden. De Commissie heeft de laatste jaren dan ook sterker ingezet op een EU die beter beschermt. De versterking van de sociale dimensie is daarmee een centraal onderdeel geworden van het debat over de toekomst van de EU en het behoud van draagvlak voor de EU en kreeg een impuls toen de Europese leiders, de Europese Commissie en het Europees Parlement op 17 november 2017 in Göteborg de *Europese pijler van sociale rechten* ondertekenden.

De principes van de pijler dragen bij aan de totstandkoming van een diepere en eerlijkere interne markt. De uitgangspunten bij dit streven zijn gelijke kansen op de arbeidsmarkt, fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie. Het streven is het bereiken van een Europese economie waarin wordt geconcurrereerd op innovatie en kwaliteit in plaats van op arbeidsvoorwaarden. Het kabinet heeft de sociale pijler verwelkomd. Het belang van de sociale pijler is op 7 en 8 mei van dit jaar herbevestigd gedurende de Sociale Top in Porto. Er is brede consensus over het belang van de sociale dimensie binnen Europa, maar over de manier waarop de sociale dimensie zich verder moet ontwikkelen bestaan verschillen van inzicht tussen de lidstaten.

Standpunt kabinet

In mijn brief van 2 mei 2019 (Kamerstuk 21 501–31, nr. 527) heb ik de zienswijze van het kabinet uiteengezet over de toekomst van de sociale dimensie van de EU. Daarin heb ik aangegeven dat een goed werkende en eerlijke interne markt voor personen, goederen, kapitaal en diensten het belangrijkste middel van de EU is om welvaart en banen te creëren. De interne markt biedt niet alleen kansen voor ondernemers en consumenten, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU ten opzichte van andere delen van de wereld. De interne markt kent echter ook negatieve neveneffecten voor kwetsbare burgers die flankerend beleid nodig maken. Arbeidsmobiliteit heeft invloed op sociale structuren, zowel in de werklanden als in de landen van herkomst. Oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en een beroep op sociale stelsels kunnen de sociale samenhang in Europa en solidariteit tussen Europese burgers en bedrijven ondermijnen.

Het kabinet hanteert bij het beoordelen van voorstellen op sociaal terrein een vast toetsingskader. Voor thema's waar Europees optreden wenselijk is, zou Europese wetgeving niet in alle gevallen de eerste keuze moeten zijn. Waar een wetgevend instrument nodig is, geeft het kabinet de voorkeur aan doelregelgeving boven middelregelgeving. Tevens zal er naast implementatie van regelgeving meer aandacht moeten zijn voor handhaving van het reeds bestaande EU-acquis. Ten slotte dient sociaal beleid meer verbonden te worden met ander beleid. Zo is er in toenevende mate aandacht voor de relatie tussen sociaal beleid en de digitale en groene transitie. Sociaal beleid van de lidstaten, ondersteund door de Commissie, kan eraan bijdragen dat deze transitie op een eerlijke en inclusieve manier plaatsvindt. Het kabinet vindt gezamenlijk optreden met name noodzakelijk om opwaartse sociaaleconomische convergentie en een gelijk speelveld te bevorderen.

Het kabinet acht het van belang om de verdere invulling van de sociale pijler proactief te beïnvloeden. Daartoe heeft Nederland andere lidstaten nodig om, binnen de EU, resultaten te boeken. Goede betrekkingen met andere EU-lidstaten en EU-instellingen zijn essentieel voor een proactieve beïnvloeding van het Europese besluitvormingsproces en het verwezenlijken van de Nederlandse inzet. Samenwerking met gelijkgezinden is

daarbij noodzakelijk. Minstens zo belangrijk is dat – waar mogelijk – bruggen worden geslagen met partijen die andere standpunten hebben.

Bevoegdheidsverdeling

De bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten in het sociale beleidsdomein is vastgelegd in de EU-Verdragen. De Unie neemt maatregelen om te zorgen voor de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (artikel 5, lid 2, VWEU) en kan initiatieven nemen voor de coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten (artikel 5, lid 3, VWEU). Als het gaat om sociaal beleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten voor de in het VWEU genoemde aspecten (artikel 4, lid 2, onder b), VWEU). Als in de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld die zij met de lidstaten deelt, kunnen zowel de Unie als lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten oefenen in dat geval hun bevoegdheid enkel uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend (artikel 2, lid 2, VWEU).

Het optreden van de lidstaten wordt door de Unie aangevuld en ondersteund op onder meer de volgende terreinen: gezond en veilig werken, arbeidsvoorwaarden, coördinatie van sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers (artikel 153, lid 1, VWEU). Zie bijlage 2¹ voor verdere juridische toelichting op de terreinen waarop de Uniewetgever kan optreden, aanvullen of ondersteunen.

In het sociale domein vindt besluitvorming overwegend plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid, tenzij in de desbetreffende rechtsgrondslag anders wordt vermeld. Over zes onderwerpen² wordt met unanimititeit besloten.

Een belangrijk uitgangspunt dat het kabinet de laatste jaren heeft uitgedragen in Europese discussies is dat de bestaande bevoegdheidsverdeling gehandhaafd dient te blijven. Het kabinet is van mening dat lidstaten in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor goed functionerende arbeidsmarkten en effectief sociaal beleid. De verdere ontwikkeling van de sociale dimensie moet dan ook binnen de huidige juridische kaders plaatsvinden. Daarbij tekent het kabinet aan dat de grensoverschrijdende aspecten van arbeidsmarktbeleid en sociaal beleid coördinatie wenselijk maken en dat het Verdrag daar ook in voorziet.

Karakter van de onderhandelingen

Het is naast deze formele bevoegdheidsverdeling van belang om de complexiteit van Europese onderhandelingstrajecten in ogenschouw te nemen. De uitkomst van onderhandelingen is van vele factoren afhankelijk. Naast de inzet van Nederland, zijn er nog 26 andere lidstaten met een eigen inzet. Ook de Europese Commissie en het Europees Parlement

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² 1. De sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers (dit omvat niet de coördinatie van socialezekerheidsstelsels, daarover wordt met gekwalificeerde meerderheid besloten); 2. De bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst; 3. De vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap; 4. De werkgelegenheidsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die op wettige wijze op het grondgebied van de Unie verblijven; 5. De bescherming van werknemers tegen discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid; 6. De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen maatregelen vaststellen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming ten aanzien van het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Zie bijlage 2 voor verdere toelichting op deze onderwerpen.

spelen een grote rol bij de totstandkoming van richtlijnen en verordeningen. Het krachtenveld waarin onderhandeld wordt over voorstellen van de Commissie is elke keer anders. Soms lukt het om een blok gelijkgezinden van voldoende omvang te vormen om krachtig de eigen inzet in te brengen en soms maakt Nederland onderdeel uit van een kleine minderheid van lidstaten. Dit maakt het ingewikkeld om de uitkomst van de onderhandelingen direct te verbinden aan de initiële Nederlandse inzet. Inzet en uitkomst verschillen soms ook omdat het voorstel gaandeweg de onderhandelingen verandert. Uitkomsten zijn zodoende niet altijd onderdeel van de initiële inzet geweest, omdat in een later stadium nieuwe elementen zijn geïntroduceerd.

Het is in het algemeen eenvoudiger gebleken punten uit de eigen inzet te bereiken als Nederlandse onderhandelaars gedurende de onderhandelingen actief meepraten aan de onderhandelingstafel om te zoeken naar werkbare compromissen. De belangen van een lidstaat die deel uitmaakt van een coalitie van gelijkgezinden worden in de regel sterker gereflecteerd in een onderhandelingsuitkomst dan van lidstaten die geïsoleerd staan. Dit onderstreept de noodzaak om, ook als het gaat om de toekomstige ontwikkeling van de sociale dimensie, te investeren in coalitievorming met een brede groep gelijkgezinde lidstaten en daarbij waar mogelijk ook niet-gelijkgezinde lidstaten te betrekken. Daarbij hebben de coalities die Nederland smeedt vaak een wisselend karakter.

In bijlage 1³ is – conform de toezegging – de inzet van het kabinet, en het onderhandelingsresultaat uiteengezet voor alle richtlijnen en verordeningen op sociaal terrein waar de afgelopen kabinetsperiode over onderhandeld is. Daarbij zijn zowel afgeronde als lopende onderhandelingen meegenomen en is gefocust op de hoofdlijnen van de inzet en de uitkomst van de onderhandelingen. Voor meer details wordt verwezen naar eerdere Kamerstukken zoals BNC-fiches, voortgangsrapportages en Geannoteerde Agenda's. Met het oog op de leesbaarheid en omdat het een groot aantal voorstellen betreft, is ervoor gekozen om de voorstellen te behandelen in separate fiches. Naast de inhoudelijke inzet en het behaalde resultaat wordt daarbij ook ingegaan op onder meer het subsidiariteitsoordeel, proportionaliteitsoordeel, de gebruikte rechtsbasis en de besluitvormingsprocedure. Waar voorstellen nauw aan elkaar gerelateerd zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de verschillende herzieningen van de Richtlijn carcinogene en mutagene stoffen, is ervoor gekozen dit te behandelen in één fiche.

Over meer dan de helft van de dertien voorstellen in deze periode was het oordeel, zoals opgenomen in het BNC-fiche positief. In vier gevallen heeft Nederland vragen en kanttekeningen geplaatst bij de voorstellen. In twee gevallen zijn voorstellen bij publicatie negatief beoordeeld op zowel proportionaliteit als subsidiariteit.

Van zes van de dertien voorstellen liggen de onderhandelingen al enige tijd stil of lopen de onderhandelingen nog. Van de zeven afgeronde voorstellen heeft Nederland twee keer tegen het uiteindelijke onderhandelingsresultaat gestemd. Nederland heeft vijf keer ingestemd met het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl