



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking

Haar, B.P. ter

Citation

Haar, B. P. ter. (2019). Boekbespreking. *Tijdschrift Recht En Arbeid*, 11(8/9), 41-42.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/86155>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/86155>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Boekrecensie

Nina Büttgen, EU Employment Governance Revisited

door B.P. ter Haar

In een notendop weergegeven onderzoekt Büttgen in haar proefschrift de Lissabon Strategie die in 2000 met veel ambities is gelanceerd. Voor arbeidsrecht was daarbij van belang dat de EU in de Lissabon Strategie aankondigde te staan voor een sociale markt economie. Dit werd in de Lissabon Strategie tot uitdrukking gebracht in dat het EU economisch beleid, het werkgelegenheidsbeleid en het sociale beleid een elkaar ondersteunende en versterkende beleidsdriehoek vormen. In de doctrine die Büttgen volgt wordt dit ook wel aangeduid als de *integrated regime*. Kenmerkend voor de sociale markteconomie zou ook zijn het Europese Sociaal Model. Dit zijn allemaal mooie grote woorden, doelstellingen en strategieën, maar ze zijn voor zeer abstract en ook vaag. Wat betekent het bijvoorbeeld dat de EU een sociale markt economie is? En wat is het Europese Sociaal Model, of zijn het er meerdere? Enig inzicht krijgen in wat deze concepten betekenen is voor Büttgen nog maar het begin van haar onderzoek, want ze is vooral geïnteresseerd in hoe de EU binnen deze concepten vorm geeft aan haar beleid om uitdagingen in het arbeidsrecht het hoofd te bieden. Het gaat haar dan vooral om atypische vormen van arbeid, ongelijkheid en werkloosheid. Zeker tegen de achtergrond van de financiële en economische crisis die een hoogtepunt kende toen Büttgen haar proefschrift schreef, vraagt zij zich af in hoeverre de EU in staat is om het beleid dat de EU voert op deze drie arbeidsrechtelijke onderwerpen dit te doen vanuit die sociale markt economie en indachtig het Europese Sociaal Model. In dergelijke tijden is de verleiding immers groot om idealen los te laten en zich te laten leiden door met name financieel en economisch gedreven motieven en de sociale idealen daar ondergeschikt aan te maken.

Büttgen heeft zichzelf hiermee voor een hele grote uitdaging gesteld. Ten eerste omdat, hoewel de onderwerpen arbeidsrechtelijk zijn, de maatregelen van de EU die ze onderzoekt weinig juridisch zijn. Ze verklaart dan ook dat dit niet een juridisch, maar een sociaal wetenschappelijk onderzoek is. Dat is het zonder enige twijfel ook. Knap aan dit onderzoek is dat ze het zo heeft geschreven dat het ook begrijpelijk en interessant is voor (arbeids)juristen. Ze doet dit door eerst uitgebreid stil te staan bij wat die Lissabon Strategie nu eigenlijk is, hoe de verschillende beleidsvelden (economisch, werkgelegenheid en sociaal beleid) zich tot elkaar verhouden en wat voor soort instrumenten de EU gebruikt (*toolkit*) om vorm te geven aan dat beleid. Voor veel juristen zal dit taai zijn omdat wij, zeker in de dagelijkse praktijk van nationaal arbeidsrecht, hier eigenlijk nooit bij stilstaan. Daar komt bij dat wat de EU via de Lissabon Strategie en met het streven naar een *integrated regime* heeft gecreëerd complex is. Dat dit complex is, is op zich niet verwonderlijk aangezien de drie beleidsterreinen ook op nationaal niveau als complex te boek staan. Vooral omdat ze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: verander je iets in het ene beleidsveld, dan heeft dat gevolgen voor het andere beleidsveld. Op nationaal niveau kunnen we dit nog wel begrijpen en volgen. Sterker nog, we houden ons hier vrijwel dagelijks mee bezig op allerlei niveaus. Beroepsmatig als we wijzigingen in het arbeidsrecht bespreken, denk aan de WWZ, de WAB, de Commissie Borstlap, die allen meer zijn dan puur

arbeidsrechtelijk. Maar ook als gewone burgers die door dergelijke maatregelen worden geraakt bespreken we dergelijke veranderingen met familie en vrienden op feestjes, tijdens borrels of gewoon tijdens het avondeten. Voor de EU ligt dat anders. Daar hebben we het eigenlijk nooit over. Dat is eigenlijk een ver van onze bed show. Op EU niveau is ook nog eens extra complex omdat de EU niet zonder meer elk aspect van deze beleidsgebieden kan reguleren. Dit doorgronden is een enorme uitdaging, dit op zo'n manier doen dat het toegankelijk wordt voor anderen is een enorme prestatie. Een waar Büttgen absoluut in is geslaagd wat mij betreft.

Door het toepassen van een '*multi-layered analysis*' heeft Büttgen het EU beleid met EU wetgevingsinstrumenten weten te bestuderen en daarmee de complexiteit inzichtelijk weten te maken. Op het niveau van *governance* vindt Büttgen dat er, mede als gevolg van de crisis, een stevige verandering onder het opvolgende regime van de Lissabon Strategie, de Strategie Europa 2020. Met Europa 2020 is ook het Europese Semester ingevoerd waarmee volgens de analyse van Büttgen de geïntegreerde benadering van economisch, werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid is versterkt. Programma's als *Better Governance*, ingegeven door economische doelstellingen om maatregelen zo doelmatig en efficiënt mogelijk te maken, dragen hier verder aan bij door alle bestaande EU wetgeving te evalueren en waar nodig aan te passen – te verbeteren. Hoewel dit in beginsel wel werd gezien als een bedreiging voor het Europese sociale beleid, omdat het teveel zou zijn ingegeven door het economische. De angst was dat het vooral tot deregulering zou leiden. Er zijn echter voorbeelden waarin de (her)evaluatie van de Europese maatregel juist positief uitpakt. Dat de Europese Pijler voor Sociale Rechten met dit laatste waarschijnlijk ook iets te maken heeft, komt bij Büttgen niet aan de orde. Mogelijk omdat dit ten tijde van het schrijven van haar proefschrift nog te vaag en onbeduidend was. De Pijler dateert immers van november 2017 en Büttgen verdedigde haar proefschrift in december van 2017. Een belangrijke en mijns inziens terechte conclusie van Büttgen over het aangescherpte *governance* regime is dat hierdoor de verschillende instrumenten die de EU gebruikt ter uitvoering van haar beleid zowel procedureel (met name via de European Semester) als inhoudelijk (*ideational*) beter op elkaar afgestemd zijn, hetgeen voor meer coherentie en consistentie zorgt in het EU beleid. Tegelijkertijd leidt dit ook tot een sterkere economische invalshoek voor al het beleid, aangezien het economische beleid centraal staat in de Europese Semester.

Dit leidt Büttgen tot het stellen van de volgende vraag: hoeveel ruimte biedt het vernieuwde, geïntegreerde *governance regime* van Europa 2020 ruimte tot het treffen van werknemers beschermende maatregelen? Van een formeelrechtelijk perspectief wijst Büttgen hier op de beperkingen die volgen uit het beginsel van bevoegdheidsoverdracht aan de EU. Met namen ten aanzien van (beleids)gebieden waarop de EU beperkte bevoegdheden heeft is het voor de EU moeilijk om consistent en coherent probleemgericht beleid te voeren. Inhoudelijk leidt dit ertoe dat binnen de geïntegreerde benadering van Europa 2020 onvermijdelijk de economische beleidsidealen heersen over de werkgelegenheidsidealen, die op hun beurt weer heersen over de idealen van het EU sociaal beleid. Eigenlijk een opendeur, maar de analyses van Büttgen onderbouwen deze op stevige wijzen. Dus in plaats van op een algemeen gevoelen af te gaan, biedt Büttgen een gefundeerde analyse die dit algemene gevoelen ondersteunt. Waarin Büttgen's analyse vernieuwend is, is dat ze heel goed laat zien wat het effect van die *ideational* ondergeschiktheid in de geïntegreerde benadering toe kan leiden. Zo haalt ze het voorbeeld van de Uitzendrichtlijn aan die als instrument van werkgelegenheidsbeleid, arbeidsrechtelijk gezien tegenstrijdig kan zijn aan de sociale doelstellingen. Aangezien binnen de Lissabon Strategie en de opvolger daarvan, Europa 2020, het sociaal beleid ten dienste staat van het werkgelegenheidsbeleid, heeft het versterkte *governance regime* ook een negatief effect, namelijk dat er vooral ruimte is voor de sociaal beleids-idealen, voor zover die passen in het werkgelegenheidsbeleid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de balans

tussen deze beleidsvelden nogal eens doorslaat ten faveure van de idealen van het werkgelegenheidsbeleid, en dus ten koste van de idealen van het sociale beleid.

Voorgaande constellaties nemen niet weg dat Büttgen wel mogelijkheden ziet voor meer ruimte voor de idealen van het sociale beleid. Met het versterkte coördinatie regime op een hoger niveau binnen de EU en met daar ook meer en meer verschillende partijen bij betrokken, is er volgens haar meer ruimte om op een abstracter beleidsniveau afwegingen te maken. Op dit moment gebeurt dat niet en moet Büttgen constateren dat de economische agenda domineert. Büttgen ziet echter wel mogelijkheden om die focus te veranderen en zo meer ruimte te creëren voor de idealen van sociaal beleid. Een daarvan is een meer normatieve duiding en behandeling van het Europese Sociale Model (ESM). Daarmee is een taal, een *narrative*, te ontwikkelen die ten eerste het ESM zichtbaarder maakt en ten tweede het mogelijk maakt op een gelijkwaardig abstract niveau te “discussiëren” met de economische en werkgelegenheidsidealens. dat hogere, abstractere niveau ziet Büttgen zeker ook mogelijkheden voor meer ruimte voor de idealen van het sociaal beleid in de geïntegreerde beleidsbenadering. De Europese Pijler van Sociale Rechten zou daar ook een rol bij kunnen spelen, zoals ondertussen ook is gebleken, maar voor Büttgen nog een inschatting was. Meer ruimte kan volgens Büttgen ook worden gewonnen als de EU meer gebruik maakt van haar mogelijkheid om de lidstaten te ondersteunen, door grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden te ondersteunen en financiële en praktische ondersteuning te bieden. Door meer transnationaal samen te werken creëren lidstaten ook een gezamenlijk vocabulaire. *Flexicurity*, leven lang leren en NEETS zijn termen die daar een voorbeeld van zijn. Als laatste concludeert Büttgen dat de idealen van sociaal beleid meer politiek gemaakt zouden moeten worden. Daarmee doelt ze vooral op een betere afstemming tussen middel en doel van sociaal beleid. Kort vertaald, komt het argument van Büttgen erop neer dat in de context van de Lissabon Strategie en Europa 2020 economische idealen de sociale idealen verdrücken, wegens een mismatch tussen middelen en doelen. De zaak *Mascolo* van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) die Büttgen daarbij aanhaalt is een sprekend voorbeeld hiervoor. Vanuit economische (financiële) idealen worden de begrotingen van de lidstaten (de middelen) streng gemonitord binnen bepaalde parameters te blijven. Dreigt de begroting van een land te hoog uit te vallen dan wordt er ingegrepen en moet er worden bezuinigd. Dat betekent dat bepaald beleid moet worden aangepast, vaak is dit sociaal beleid, met als gevolg dat idealen van sociaal beleid (de doelen) in het gedrang komen. In *Mascolo* oordeelde het HvJ EU dat aanpassing van de overheidsbegroting geen reden kan zijn tot aanpassing van sociale doelen. Daarmee worden de sociale doelen gepolitiseerd. Niet alleen de nationale wetgever, maar ook op de Europese beleidsmakers (Europese Raad en de Commissie) en wetgevers (de Raad en het Europees Parlement), zouden zich hier rekenschap van moeten geven bij het nemen van de financieel-economische beslissingen die ze nemen. Büttgen heeft het pad goed en overtuigend uitgestippeld, nu is het hopen dat de EU (en de lidstaten) luisteren en zich naar dit pad gaan bewegen.