

5 Sociaal en werkgelegenheidsbeleid

Dit hoofdstuk bespreekt de sociale en werkgelegenheidsdimensie van de toekomstige sociaal-economische agenda. Het is als volgt opgebouwd. Paragraaf 5.1 geeft eerst een overzicht van de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten op het terrein van sociaal- en werkgelegenheidsbeleid. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag of er zoiets als een Europees sociaal model bestaat. Paragraaf 5.2. behandelt het communautair sociaal beleid. Dit heeft vooral betrekking op grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de Europese regelgeving ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Bij het laatste gaat de aandacht vooral uit naar het belang van een goede handhaving van de detacheringsrichtlijn.

Paragraaf 5.3 bespreekt de nationale bijdrage aan het sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Centraal staan de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de richtsnoeren op het terrein van de sociale bescherming en insluiting. Ook wordt ingegaan op de bijdrage van de Europese Sociale Fondsen hierbij. Tot slot gaat paragraaf 5.4 in op het belang en de bijdrage van de sociale dialoog op Europees niveau.

5.1 Bevoegdhedenverdeling tussen EU en lidstaten

Bij het sociale en werkgelegenheidsbeleid van de EU en de lidstaten zijn verschillende vormen van beleidsafstemming in het geding.

Bij het werkgelegenheidsbeleid zijn de bevoegdheden op EU-niveau relatief beperkt. Artikel 125 van het EG Verdrag bepaalt dat de lidstaten en de Gemeenschap streven naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, de opleiding en het aanpassingsvermogen van de werknemers en de arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen. De Gemeenschap moedigt daartoe de samenwerking tussen de lidstaten aan en vult indien nodig maatregelen van de lidstaten aan onder eerbiediging van de bevoegdheden van de lidstaten. Daarbij wordt rekening gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau zoals bepaald in artikel 2 van het EU-Verdrag.

Afstemming tussen de EU en de lidstaten vindt hier vooral plaats via de werkgelegenheidsrichtsnoeren die sinds 2005 zijn geïntegreerd in de globale richtsnoeren voor het economische beleid (zie paragraaf 3.1.1). Er is sprake van flankerend EU-beleid via de cofinanciering door Europese fondsen (bijvoorbeeld het ESF).

Bij het werkgelegenheidsbeleid is er ook een relatie met de Europese sociale dialoog. De Europese sociale partners worden hierover door de Commissie geconsulteerd. Bij het werkgelegenheidsbeleid is er ook een relatie met de Sociale Dialoog (zie par. 5.4).

Ook op het gebied van de sociale bescherming liggen de bevoegdheden overwegend bij de nationale lidstaten. Afstemming tussen de EU en de lidstaten vindt hier vooral plaats via de open coördinatiemethode. De EU heeft flankerend beleid via de cofinanciering door

Europese fondsen (bijvoorbeeld het ESF), alsmede via het zogenoemde Progress-programma, het Europese programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit.

De communautaire dimensie van het sociale beleid omvat die terreinen waar de EU gedeelde bevoegdheden heeft en regelgevend kan optreden¹. Het gaat daarbij vooral om:

- Het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit van personen. Dit omvat de coördinatie van socialezekerheidsstelsels in relatie tot migrerende werknemers. Relevant hierbij is dat de personele reikwijdte van deze coördinatie is verbreed tot bepaalde categorieën niet-actieven zoals studenten en gepensioneerden.
- Een aantal aspecten van arbeidsvoorwaarden (Arboregels, arbeidstijden, informatie en raadpleging bij collectief ontslag, medezeggenschap en gelijke behandeling). Relevant is ook de detacheringsrichtlijn die bepalingen bevat over de arbeidsvoorwaarden in grensoverschrijdende situaties.

De communautaire dimensie dient dus vooral ter ondersteuning en aanvulling van de interne markt. Dit is ook logisch, omdat er hier ook sprake is van mogelijke externe effecten van beleid vanwege ongewenste vormen van beleidsconcurrentie en de mobiliteit van personen. Maar dit impliceert uitdrukkelijk niet dat het communautaire sociaal beleid ondergeschikt is aan de interne markt.

Het Hof heeft bepaald dat artikel 137 een zelfstandige rechtsgrond vormt voor het nemen van maatregelen op sociaal terrein. In het Viking-arrest heeft het Hof aangegeven dat het optreden van de Gemeenschap niet alleen een interne markt omvat, gekenmerkt door afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, maar ook een 'beleid op sociaal gebied'. De Gemeenschap heeft namelijk volgens artikel 2 EG met name tot taak het bevorderen van 'een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit' en 'een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming'². Het Hof geeft aan dat daarom in voorkomende gevallen een afweging van belangen moet plaatsvinden³:

Aangezien de Gemeenschap derhalve niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel heeft, dienen de uit het EG-Verdrag voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal te worden afgewogen tegen de doelen van de sociale politiek, waaronder met name, zoals blijkt uit artikel 136, eerste alinea, EG, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.

Hiermee is naar het oordeel van de Raad ook het belang van het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve acties binnen de kaders van de sociale doelstellingen

1 Zie voor een overzicht: SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, p. 45.

2 Hof van Justitie, *Viking*-zaak, rechtsoverweging 78.

3 Hof van Justitie, *Viking*-zaak, rechtsoverweging 79.

van de EU erkend. Beperkingen van die rechten dienen op evenwichtige wijze getoetst te worden aan de principes van legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Op voorhand komt geen voorrang toe aan hetzij die collectieve werknemersrechten hetzij de vier fundamentele EU-vrijheden. Bij die toetsing spelen de vier fundamentele vrijheden een rol, evenwel zonder dat op voorhand een voorrang is gegeven aan hetzij die collectieve werknemersrechten hetzij die vier EU-vrijheden.

De centrale werknemersorganisaties menen met het EVV dat deze interpretatie moet worden vastgelegd in een sociaal protocol bij het Verdrag, waarin wordt gesteld dat de bepalingen inzake vrij verkeer van het Verdrag op een wijze dienen te worden uitgelegd die de grondrechtenbescherming respecteert, dit alles in een ruimer concept van sociale vooruitgang inbedt en arbeidsvoorwaarden en sociale stelsels in positieve zin harmoniseert.

Het Europees sociaal model

Er bestaat in Europa diversiteit in de institutionele vormgeving van arbeidsverhoudingen (bijvoorbeeld in de mate van decentralisatie), sociale bescherming (het Scandinavische, Continentale en Angelsaksische model) en corporate governance. Ondanks deze institutionele verscheidenheid is er een aantal overeenkomsten, op basis waarvan gesproken kan worden van een Europees sociaal model⁴:

- Het nationale sociaal-economisch beleid gaat uit van gedeelde waarden zoals solidariteit en cohesie, gelijke kansen en de strijd tegen elke vorm van discriminatie, het waarborgen van veiligheid en gezondheid in het werk, gelijke toegang tot gezondheid en onderwijs en duurzame ontwikkeling. Deze waarden, die ook als sociale grondrechten in de Nederlandse grondwet zijn verankerd, reflecteren de Europese keuze voor een sociale markteconomie en zijn vastgelegd in het Verdrag. Ze zijn onlangs bevestigd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.
- In de lidstaten van de Europese Unie worden meer maatschappelijke taken door de overheid verricht dan in de VS of Azië. Dit hangt deels samen met de gehechtheid aan waarden als cohesie en solidariteit. Dit komt onder andere tot uiting in het aandeel van de uitgaven voor sociale bescherming. Alle lidstaten spelen een belangrijke rol in het leveren van diensten van algemeen belang.
- Er is in Europa een sterke traditie van sociale dialoog, hoewel de institutionele vormgeving daarvan per lidstaat verschillend is.

Het Europese sociaal model is overigens geen statische grootheid. Het streven naar maatschappelijke welvaart in brede zin dient immers in een steeds dynamischer omgeving te worden waargemaakt. In dit verband heeft de raad in eerdere advisering vastgesteld dat flexicurity een belangrijk onderdeel is van de modernisering van het Europees sociaal model. Daarbij wordt onder flexicurity verstaan: een arbeidsmarktinstrument dat beoogt – door middel van regelgeving, facilitering en stimulering – gelijktijdig en in samenhang

4 Vergelijk: Europese Commissie (2005) COM (2005) 525 *European Values in the globalised world*.

zowel de arbeidsverhoudingen en arbeidsmobiliteit te flexibiliseren, alsook inkomens- en werkzekerheid te verwezenlijken. De Europese Commissie omschrijft het doel van flexicurity als volgt⁵:

Flexicurity aims at ensuring that EU citizens can enjoy a high level of employment security, i.e. the possibility to easily find a job at every stage of active life and have a good prospect for career development in a quickly changing economic environment.

It also aims at helping employees and employers alike to fully reap the opportunities presented by globalisation. It therefore creates a situation in which security and flexibility can reinforce each other.

In december 2007⁶ heeft de Raad aangegeven dat flexicurity bestaat uit een combinatie van de volgende vier elementen:

Flexicurity involves the deliberate combination of flexible and reliable contractual arrangements, comprehensive lifelong learning strategies, effective active labour market policies, and modern, adequate and sustainable social protection systems.

Voor een goed functionerende flexicurity staat voorop dat de twee elementen flexibiliteit en zekerheid in voldoende evenwicht staan ten opzicht van elkaar. Vanuit dat uitgangspunt kan flexicurity een wezenlijke bijdrage leveren aan de langetermijntontwikkeling van een dynamische, concurrerende arbeidsmarkt gericht op een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, zoals vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag.

5.2 Communautair sociaal beleid

5.2.1 Arbeidsmobiliteit en vrij verkeer van personen

Het vrij verkeer van personen bevat verschillende aspecten:

- Het vrij verkeer van werknemers.
- De specifieke problematiek van grensarbeiders.
- Het vrij verkeer van werknemers van buiten de EU (met name kenniswerkers).

Vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten

De SER heeft in 2001 in zijn advies Arbeidsmobiliteit in de EU een inventarisatie gemaakt van belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit in de EU. Het CSED-rapport *Met Europa meer groei* constateerde dat er sinds 2001 behoorlijke vooruitgang is geboekt bij het wegnemen van de resterende belemmeringen.

Desondanks is de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de EU relatief laag (zie onderstaand kader).

5 Zie: Europese Commissie (2007) COM(2007) 359 final *Towards Common Principles of Flexicurity*, p. 4.

6 Raad (2007) *Persmededeling 2837e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*; Raad (2007) *Towards common principles of flexicurity*, p. 5.

Een van de resterende belemmeringen betrof het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten. Inmiddels geldt in Nederland het vrij verkeer van werknemers voor alle lidstaten met uitzondering van Bulgarije en Roemenië. Voor deze laatste twee landen moet het vrij verkeer uiterlijk per 1 januari 2012 zijn doorgevoerd.

In zijn advies *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen* onderstreept de raad de fundamentele én de per saldo positieve economische betekenis van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU⁷. Daarbij wijst de raad ook op het belang van het in Nederland overeengekomen tripartiet kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid. Om deze redenen acht de raad doorvoering van het vrij verkeer van werknemers uit Roemenië en Bulgarije van belang. De raad verwijst ter zake verder naar de conclusies van het Voorjaarsoverleg, d.d. 23 april 2008.

Waarom is de arbeidsmobiliteit in de EU relatief laag?

De arbeidsmobiliteit in de EU is – zeker vergeleken met de VS – laag. Dat geldt met name voor de arbeidsmobiliteit tussen de oude EU-15-lidstaten. Slechts 1,5 procent van de burgers uit de EU15 woont in een van de andere oude lidstaten. Dit percentage is tussen 2003 en 2007 nauwelijks gestegen, met 0,1 procentpunt. Het percentage burgers uit de EU-10 nieuwe lidstaten dat in een van de oude lidstaten verbleef, steeg in deze periode van 0,2 tot 0,5 procent. Hoewel dat absoluut gezien een groot aantal is (1,1 miljoen), is er van massamigratie van de nieuwe naar de oude lidstaten geen sprake geweest. Ook het aantal mensen dat aangeeft ooit van plan te zijn naar een andere lidstaat te migreren, is met gemiddeld 3 procent laag. Daarbij zijn er wel duidelijke verschillen tussen landen (hoger in nieuwe lidstaten zoals Polen en de Baltische Staten) en tussen categorieën werknemers (vooral jongeren en/of hogergeschoolden maken meer plannen te migreren).

De verwachting is dat naarmate de inkomens tussen de oude en de nieuwe lidstaten verder convergeren, de arbeidsmobiliteit verder zal afnemen.

Culturele en taalverschillen zetten een rem op de arbeidsmobiliteit in Europa.

Uit econometrisch onderzoek blijkt dat taal- en cultuurverschillen minstens zo belangrijk zijn als inkomensverschillen. Er zijn grote welvaartschillen nodig om te compenseren voor de barrière die wordt opgeworpen door een taal- en cultuurverschil. Dergelijke welvaartschillen zijn tussen de EU-15 niet aanwezig en worden wat de oude en de nieuwe lidstaten betreft kleiner.

- Bronnen: Europese Commissie (2008) *Employment in Europe 2008* (recente data over arbeidsmobiliteit in de EU); Fouarge, D., P. Ester (2008) How willing are Europeans to migrate?, in: *Innovating European Labour Markets: Dynamics and perspectives* (onderzoek naar de intentie om te migreren); CPB; SCP (2006) *Divers Europa: Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid* (invloed cultuur- en taalverschillen op grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit).

7 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 158.

Grensarbeid

Door hun naar lidstaat gescheiden woon- en werksituatie lopen grensarbeiders tegen een aantal specifieke problemen op. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de rapporten die onlangs door de Interregionale Vakbondsraad Maas-Rijn zijn gepubliceerd over de mobiliteitsbelemmeringen in het grensverkeer van werknemers tussen Nederland, België en Duitsland.

De SER heeft in het advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* uit 2001 vastgesteld dat zonder volledige harmonisatie of unificatie van arbeidsvoorwaarden, belasting- en socialezekerheidsstelsels grensarbeiders altijd in een ongelijke positie zullen verkeren ten opzichte van óf hun burens óf hun collega's (zie kader).

De commissie-Rijkers heeft vorig jaar een rapport uitgebracht met mogelijke knelpunten en oplossingen voor Nederlandse grensarbeiders (*Rapport van de Commissie grensarbeiders II*, 29 april 2008).

Wat is het streefdoel bij het wegnemen van belemmeringen voor grensarbeid?

Bij de bespreking van mogelijke oplossingen voor belemmeringen voor grensarbeid dient van tevoren duidelijk te zijn waarnaar gestreefd wordt. Door de gescheiden woon-werksituatie in landen met misschien vergelijkbare maar niet identieke socialezekerheids- en belastingstelsels, verkeren grensarbeiders altijd in een ongelijke positie tegenover óf hun burens óf hun collega's (ofwel beiden). Zonder een volledige harmonisering of unificatie van arbeidsvoorwaarden, socialezekerheids- en belastingstelsels – die noch wenselijk noch waarschijnlijk is – valt hieraan niet te ontkomen en zal geen enkele oplossing zowel gelijkheid met burens als met collega's kunnen garanderen.

Waarnaar wél gestreefd zou kunnen worden, is het zo veel mogelijk voorkomen van omstandigheden in de socialezekerheids- en belastingstelsels die onevenredig zwaar op grensarbeid drukken en daarmee als belemmering voor mobiliteit kunnen worden aangemerkt.

- Bron: SER (2001) *Advies Arbeidsmobiliteit in de EU*, p. 23.

Vanwege het specifieke karakter van de grensarbeidproblematiek bestaat er geen algemene Europese oplossing. Een bottom-up benadering ligt meer voor de hand, waarbij de aanliggende landen tot een onderling vergelijk komen. De rol van de EU zou vooral kunnen liggen in het verzamelen en uitwisselen van good practices op dit vlak.

De aanbevelingen uit het SER-advies om een 'Europa-toets' in te voeren is nog steeds actueel. Doel van de toets is om mogelijk nieuwe problemen te voorkomen die met name kunnen ontstaan door verschuivingen in de belastingmix of het introduceren van nieuwe woonplaatsvereisten in de sociale zekerheid of belastingheffing. De toets dient

toegepast te worden op maatregelen waarvan redelijkerwijs te verwachten is dat ze van invloed zijn op de positie van grensarbeiders.

Deze toets – te vergelijken met een milieueffectrapportage – zou nauwkeurig in beeld moeten brengen wat de verwachte gevolgen voor grensarbeiders zijn en moeten aangeven of de verwachte gevolgen aanleiding zijn tot het nemen van nadere maatregelen. Op basis daarvan zou bezien moeten worden door welke maatregelen de voorziene, maar niet-bedoelde gevolgen voor grensarbeiders op te vangen zijn.

Kenniswerkers en derdelanders

De Europese Commissie kondigt in de mededeling over de vernieuwde sociale agenda aan door te gaan met het opheffen van belemmeringen voor het vrij verkeer van kennis. Doel hiervan is de bevordering van de mobiliteit van specifieke groepen zoals onderzoekers, jonge ondernemers, jongeren en vrijwilligers. De Commissie heeft op dit punt al een aantal voorstellen gedaan; voor de bevordering van de mobiliteit van jongeren bereidt de Commissie een groenboek voor. Gezien de ambitie om de Europese kennisruimte verder te ontwikkelen en de vijfde vrijheid van kennis verder vorm te geven (zie hoofdstuk 4), verdienen deze voorstellen in beginsel de steun van de Nederlandse regering.

Bij kenniswerkers gaat het vaak om derdelanders (bijvoorbeeld Indiase of Chinese ingenieurs). In het kader van het beleidsplan legale migratie heeft de Europese Commissie in 2007 voorstellen gedaan voor twee richtlijnen die de toelating en het verblijf van derdelanders moeten vergemakkelijken⁸:

- een voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan – het zogeheten blue card-voorstel – dat beoogt gemeenschappelijke soepele toelatingsprocedures in te voeren en aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden vast te stellen, zoals bepaalde faciliteiten voor degenen die voor een hooggekwalificeerde baan naar een tweede lidstaat willen⁹;
- een voorstel voor een gemeenschappelijke verblijfs- en werkvergunning voor derdelanders alsmede gemeenschappelijke rechten voor legaal verblijvende derdelanders¹⁰.

De blue card moet gezien worden als een eerste stap op weg naar het aantrekkelijker maken van Europa voor hogeropgeleide derdelanders. Daarnaast is het van belang dat Europese regelgeving gericht is op snelle en transparante procedures op nationaal niveau, waarbij één loket wordt gecreëerd en één vergunning om het land binnen te komen. Verder is het wenselijk om voor de reeds verblijvende kennismigranten de mogelijkheden te verbeteren om in een van de andere lidstaten te verblijven en te werken¹¹. Gezien het belang van deze

8 Zie voor de achtergrond van deze voorstellen: SER (2007) *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, hoofdstuk 7.

9 Europese Commissie (2007) COM(2007) 637.

10 Europese Commissie (2007) COM(2007) 638.

11 Zie uitgebreider SER (2007) *Advies Arbeidsmigratiebeleid*.

voorstellen is het teleurstellend dat de besluitvorming binnen de Raad – waarvoor unanimititeit is vereist – nog steeds niet is afgerond¹².

5.2.2 Grensoverschrijdende arbeidsvoorwaarden

Aangaande de Europese regelgeving ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en omstandigheden wijst de raad ten eerste op de onlangs aangenomen herziening van de richtlijn voor Europese ondernemingsraden die mede dankzij gezamenlijke amendementen van de Europese sociale partners tot stand is gekomen. Daarnaast is er sinds 2002 een EG-richtlijn die minimumeisen stelt aan de informatie en consultatie van werknemers op nationaal niveau. In het globaliseringsproces is betrokkenheid van alle stakeholders bij internationaal opererende ondernemingen of concerns van belang. De medezeggenschap in Nederlandse ondernemingen draagt wezenlijk bij aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

De detachingsrichtlijn en de uitspraken van het Hof

Een belangrijk punt bij de voltooiing van de interne dienstenmarkt (zie hoofdstuk 4) is de regeling van arbeidsvoorwaarden in grensoverschrijdende situaties. Hiervoor is de detachingsrichtlijn van belang. Het Europese Hof heeft onlangs een viertal uitspraken gedaan over de relatie tussen interne marktregelgeving en sociale rechten, waaronder de toepassing van de detachingsrichtlijn (in de zaken Laval, Viking, Rűfert en Commissie vs. Luxemburg). Zoals aangegeven in het SER-advies *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen* ervaart de Europese vakbeweging deze uitspraken als druk op de positie van sociale partners op nationaal niveau en hun vrijheid om collectieve afspraken vorm te geven.

Europees Commissaris Spidla en het Franse voorzitterschap hebben de Europese sociale partners uitgenodigd om een gezamenlijke analyse te maken van de implicaties van die uitspraken¹³. Dit overleg is in maart 2009 van start gegaan. In juni 2009 zal naar verwachting een eerste verslag worden uitgebracht.

Daarbij zij alvast opgemerkt dat het kabinet van oordeel is, op grond van een nadere analyse van de eerstgenoemde drie uitspraken, dat er geen aanleiding is “om aan te nemen dat een van de genoemde zaken consequenties zal hebben voor de wijze waarop de bescherming van werknemers in Nederland is georganiseerd”¹⁴. Dit komt mede, aldus het kabinet, omdat de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid (WAGA) de

12 Wat het blue card-voorstel betreft, zie: Raad (2008) *Persmededeling 2890e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*, 25 september 2008, p. 8. Daarin is aangegeven dat het compromis van het voorzitterschap door alle delegaties wordt ondersteund, maar dat Coreper de opdracht krijgt om op twee specifieke punten de laatste hand te leggen. Dat is tot op heden (juni 2009) nog niet gelukt. Wat het single permit-voorstel betreft, zie: Raad (2009) *Persmededeling 2936e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*, 6 april 2009, p. 11.

13 Brief van Europese Commissie (Commissaris Spidla) en het Franse voorzitterschap (minister Bertrand) van 27 november 2008.

14 Min. SZW (2008) *Uitspraken Europees Hof van Justitie*: Brief van minister Donner aan de Tweede Kamer van 15 mei 2008.

in Nederland ge'avvde cao's ook van toepassing verklaart op uitzendkrachten en gedetacheerde werknemers.

Nu kan men daarbij de kanttekening plaatsen dat dertig procent van de bedrijfstak-cao's niet ge'avvd wordt¹⁵. Toch heeft de avv in Nederland een zeer groot bereik en is ook sprake van goede naleving van ge'avvde cao's. Verder zorgt het dispensatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ervoor dat afwijking van ge'avvde cao's door eigen bedrijfs-cao's slechts onder voorwaarden (zoals vastgelegd in het sinds 2007 meer stringente toetsingskader) mogelijk is. Dit zorgt voor een verdere optimalisatie van goede handhaving van ge'avvde cao's. Dit dispensatiebeleid is overigens in november 2008 expliciet door de ILO gesanctioneerd.

Of de werking en reikwijdte van de avv inderdaad voldoende is, is momenteel onderwerp van studie van de werkgroep 'Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaarde CAO's' van de Stichting van de Arbeid.

Het belang van goede handhaving van de detachingsrichtlijn

De raad heeft in het advies *Dienstenrichtlijn* gewezen op het belang van een goede handhaving om het draagvlak voor de verdere voltooiing van de dienstenmarkt te verstevigen.

In Nederland is de detachingsrichtlijn geïmplementeerd met de WAGA, die sinds 2005 ook betrekking heeft op de zogenoemde kernvoorwaarden van algemeenverbindendverklarde cao's. Over de handhaving van de WAGA heeft de Stichting van de Arbeid reeds medio 2006 een aanbeveling aan cao-partijen uitgebracht, die op zijn beurt weer onderdeel vormt van een begin 2007 met de minister van SZW overeengekomen tripartiet kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid¹⁶. Dit kader wordt periodiek door partijen geëvalueerd, voor het laatst in 2008.

Het advies identificeert een aantal thema's die bij handhaving van de detachingsrichtlijn aan de orde zijn en vragen om afspraken op EU-niveau. Deze thema's zijn, mede in het licht van de diversiteit in regelgeving die vanaf de uitbreiding in 2004 aan de orde is, nog steeds actueel:

- Een nadere regeling van de samenwerking tussen de lidstaten, met bijvoorbeeld omschrijving van de informatie die lidstaten verplicht zijn uit te wisselen, precieze termijnen waarbinnen lidstaten informatie aan een andere lidstaat moeten verstrekken, mogelijke maatregelen als een lidstaat in gebreke blijft en een grotere rol van de

15 Het betreft hier 15 procent van de werknemers waarop een bedrijfstak-cao van toepassing is.

16 *Aanbeveling inzake de toepassing van arbeidsvoorwaardelijke regels bij grensoverschrijdende arbeid in Nederland* (Stichting van de Arbeid, juni 2006). *Kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid* (Stichting van de Arbeid en minister van SZW, 31 januari 2007). Dit kader is in juni 2008 geëvalueerd door partijen.

Europese Commissie bij het toezicht op de administratieve samenwerking tussen de lidstaten¹⁷. De Europese Commissie heeft in 2008 aanbevelingen aan de lidstaten gedaan over de versterking van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten bij de handhaving van de detachingsrichtlijn¹⁸. Het is van belang dat deze aanbevelingen goed worden uitgevoerd door de lidstaten. In de mededeling van de Commissie aan de Europese Voorjaarsconferentie 2009 (COM (2009) 114) kondigt de Commissie aan dat ze samen met de lidstaten en de sociale partners zal werken aan een gezamenlijke interpretatie van de detachingsrichtlijn, om ervoor te zorgen “dat deze in de praktijk – met name in de vorm van administratieve samenwerking tussen de lidstaten – wordt toegepast zoals dat was bedoeld”. Het advies *Dienstenrichtlijn* wijst er ook op dat niet alleen administratieve samenwerking tussen de lidstaten van belang is, maar ook investeringen door de lidstaten in voldoende inspectiecapaciteit en een goede taakverdeling en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en sociale partners *binnen* de lidstaten. Nederland geeft hierbij het goede voorbeeld (zie boven).

- Afstemming van de verschillende administratieve procedures die in het kader van Europese regelgeving in gebruik zijn, zodat beter zicht bestaat op de detachering van werknemers zonder dat er sprake is van een meldingsplicht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van de informatie op de zogenoemde E-formulieren die aan gedetacheerde werknemers in het kader van verordening 1408/71 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels worden afgegeven.
- Een meer precieze definitie van het vestigingsbegrip om postbusfirma's uit te sluiten. Een belangrijk aspect van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten betreft het verhinderen van postbusondernemingen die ten onrechte een beroep doen op het vrij verkeer van diensten. Om vast te stellen of sprake is van een postbusfirma, of dat de betrokken onderneming doorgaans activiteiten van betekenis verricht in het oorsprongland, zullen de bevoegde autoriteiten in het oorsprongland per geval alle activiteiten moeten onderzoeken die de activiteiten van die onderneming kenmerken¹⁹. Voor nadere bepaling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten om postbusondernemingen te voorkomen, is het raadzaam om ook hier aan te sluiten bij

17 Het advies wijst in dit verband (p. 108) naar het voorbeeld van de administratieve samenwerking op het terrein van accijnzen; zie Raad (2004) Verordening (EG) Nr. 2073/2004, 12 februari 2004.

18 Europese Commissie (2008) *Commission recommendation of 31 March 2008 on enhanced administrative cooperation in the context of the posting of workers in the framework of the provision of services*, C85/1.

19 Zie Hof van Justitie, *Fitzwilliam*-zaak, overweging 43: “Tot die criteria behoren onder meer de plaats waar de onderneming is gevestigd en waar zij haar hoofdkantoor heeft, het aantal administratieve personeelsleden dat in de lidstaat van vestiging respectievelijk de andere lidstaat werkzaam is, de plaats waar de gedetacheerde werknemers worden aangeworven en de plaats waar het merendeel van de contracten met de klanten wordt gesloten, het recht dat op de arbeidscontracten van de onderneming met haar werknemers enerzijds, en de contracten met haar klanten anderzijds van toepassing is, alsmede de omzet die gedurende een voldoende representatieve periode in elk van de betrokken lidstaten is behaald. Deze lijst is niet uitputtend, aangezien de keuze van de criteria aan elk specifiek geval moet worden aangepast.”

de reeds bestaande procedures en werkzaamheden op dit vlak in het kader van verordening 1408/71 over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels²⁰.

In aanvulling hierop pleit Houwerzijl om de zogeheten Informatierichtlijn (91/533/EEG) te betrekken bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn²¹. Hierin is de verplichting neergelegd van de werkgever om de werknemer te informeren over zijn rechtspositie. De plicht tot het verstrekken van relevante informatie over de rechtspositie bij detachering is volgens haar niet in de detacheringsrichtlijn zelf vastgelegd. Zij pleit ook voor een nadere bepaling in de detacheringsrichtlijn van de maximale duur van detachering. Daarbij kan aangesloten worden bij verordening 833/04, die verordening 1408/71 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels zal vervangen (in deze verordening is de maximale termijn voor detachering bepaald op 24 maanden)²².

Het advies *Dienstenrichtlijn* wijst erop dat bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn het probleem van de schijnzelfstandigen in bijvoorbeeld de bouwsector een rol speelt²³. De afbakening tussen werknemers en zelfstandigen is in rechtsstelsels van de meeste lidstaten niet scherp²⁴. Sommige lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk hanteren een, naar Nederlandse begrippen, ruime definitie van een zelfstandige.

Het Europees recht verplicht de lidstaten echter niet elkaars zelfstandigenbegrip te erkennen. Artikel 2.2 van de detacheringsrichtlijn bepaalt dat het daarin toegepaste werknemersbegrip wordt bepaald door het recht van het land waar de dienst wordt uitgevoerd. Het Europees Hof heeft slechts zeer algemene criteria ontwikkeld om te toetsen of iemand een werknemer is en laat het aan de nationale rechter over om dit te toetsen en nader in te vullen²⁵. De Europese sociale partners in de bouwnijverheid pleiten er dan ook voor dat de lidstaten in hun nationale wetgeving het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige helder afbakenen²⁶. De SER verwacht binnenkort een adviesaanvraag over zzp'ers. De problematiek van de schijnzelfstandigen kan daarin aan de orde komen.

20 Zie: Administratieve Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers (2000) Besluit nr. 181 van 13 december 2000.

21 Zie: Houwerzijl, M.S. (2005) *De detacheringsrichtlijn: over de achtergrond, inhoud en implementatie van Richtlijn 96/71/EG*, pp. 166-169.

22 Houwerzijl, M.S. (2005) *De detacheringsrichtlijn*, pp. 129 en 190.

23 SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, p. 129.

24 Zie: SER (2004) *Advies Personenkring werknemersverzekeringen*, bijlage 4.

25 Zie bijv. overweging 25 in Hof van Justitie, *Arrest Asscher*: "Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet als 'werknemer' in de zin van artikel 48 van het Verdrag worden aangemerkt, iedere persoon die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken. Volgens deze rechtspraak is het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt (arrest van 3 juli 1986, zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121, r.o. 17". Zie verder Hof van Justitie, *Jany*-zaak, overweging 70.

26 Cremers, J., P. Donders (ed.) (2004) *The free movement of workers in the European Union*, pp. 138-139.

Tot slot wijst de raad op het belang dat ILO-conventie 94, over de bepaling van de arbeidsvoorwaarden in overheidscontracten, door alle lidstaten van de EU wordt geratificeerd. Op dit moment hebben slechts acht lidstaten, waaronder Nederland, ILO-conventie 94 geratificeerd.

5.3 Nationale bijdrage aan sociaal en werkgelegenheidsbeleid

5.3.1 De werkgelegenheidsrichtsnoeren

De huidige richtsnoeren

De Raad van Ministers heeft op 15 juli 2008 de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor de periode 2008-2010 vastgesteld (zie kader). Deze richtsnoeren komen overeen met die voor de periode 2005-2008. De Raad merkt hierbij op dat het beleid nu moet worden gericht op een doeltreffende en tijdige uitvoering om aldus ook de sociale dimensie van de Lissabon-strategie te versterken.

In dat kader is ook van belang dat de Raad in december 2007 heeft aangegeven dat de gezamenlijke flexicurity-beginselen behulpzaam kunnen zijn bij de implementatie van de volgende fase van de Lissabon-strategie en een nuttige basis kunnen vormen voor hervormingen, het in kaart brengen van nationale beleidsopties en specifieke nationale arrangementen op het gebied van flexicurity²⁷.

De werkgelegenheidsrichtsnoeren 2008-2010

- 17 Streven naar een beleid gericht op volledige werkgelegenheid, betere arbeidskwaliteit en -productiviteit en hechtere sociale en territoriale samenhang.
- 18 Levensloopbeleid bevorderen.
- 19 Arbeidsmarkten toegankelijker, werken aantrekkelijker en arbeid lonend maken voor werkzoekenden, inclusief mensen met een achterstandspositie en inactieven.
- 20 Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar afstemmen.
- 21 Met gepaste aandacht voor de rol van de sociale partners, flexibiliteit gecombineerd met werkzekerheid bevorderen en segmentering van de arbeidsmarkt verminderen.
- 22 Zorgen voor arbeidskostenontwikkelingen en regelingen voor loonvaststelling die bevorderlijk zijn voor de werkgelegenheid.
- 23 Investeren in menselijk kapitaal opvoeren en verbeteren.

27 Raad (2007) *Towards common principles of flexicurity*. Deze beginselen zijn bevestigd in de 2837e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken van 5-6 december 2007; zie Raad (2007) *Persmededeling 2837^e zitting van de Raad [...]*.

24 Onderwijs- en opleidingsstelsels aanpassen aan nieuwe bekwaamheidsvereisten.

- Bron: Raad (2008) *Beschikking van de Raad van 15 juli 2008 betreffende de werkgelegenheidsrichtsnoeren van de lidstaten*, 27 juli 2008.

Met het oog op de toekomst is de vraag of de werkgelegenheidsrichtsnoeren voldoende rekening houden met de trends op de arbeidsmarkt (zie kader). Op het eerste gezicht lijkt dat – gezien ook de brede formulering van de richtsnoeren – inderdaad het geval te zijn. Het is dan ook te verwachten dat de huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren ook na 2010 in combinatie met de vastgestelde flexicurity-beginselen hun actualiteit behouden. De vraag lijkt veel meer waar nieuwe accenten moeten worden gezet en of daarbij de richtsnoeren verder aangescherpt of geconcretiseerd dienen te worden.

Bij het aanscherpen van de richtsnoeren kan een tweetal ontwikkelingen van belang zijn. In de eerste plaats is een verdere verslechtering te verwachten van de situatie op de arbeidsmarkt als gevolg van de recessie. In de tweede plaats is ook te verwachten dat er op middellange termijn weer sprake zal zijn van krapte (in bepaalde sectoren) op de arbeidsmarkt als gevolg van de toenemende vervangingsvraag naar arbeid.

Trends op de arbeidsmarkt

Uiteenlopende sociaal-economische, sociaal-culturele en maatschappelijke ontwikkelingen en trends zijn van belang voor de toekomstige arbeidsmarkt. Het betreft trends die zich hebben voorgedaan en (wellicht in mindere mate) naar verwachting ook voor blijven doen. Deze ontwikkelingen hebben economische, technologische, demografische en culturele aspecten die direct of indirect – vaak in interactie met elkaar – doorwerken op de arbeidsmarkt. De meeste van deze trends zijn al (lange tijd) aan de gang. Het is echter nog niet voor alle ontwikkelingen exact duidelijk op welke wijze en hoe ingrijpend deze processen doorwerken.

- Een toename van de internationalisering en integratie van de economie (*globalisering*).
- De steeds verdere verschuiving van de productiestructuur richting een *diensteneconomie*.
- *Interactie met nieuwe lidstaten*: het vrij verkeer van werknemers, de mogelijkheid van retourmigratie als immigranten door tekorten in het herkomstland terug gaan keren.
- *Technologische ontwikkelingen*: kortere levenscycli van producten en productieprocessen, snellere veroudering van kennis en vaardigheden, meer mogelijkheden tot outsourcing van dienstverlening.
- Een *stijging van de vraag m.b.t. het gemiddelde opleidingsniveau*: de overgang naar de kenniseconomie, steeds hogere eisen aan werknemers wat het verwerken

van informatie en de sociale vaardigheden betreft. Meer nadruk op employability en continue scholing.

- *Individualisering* van de maatschappij; de toename van het aantal een- of tweepersoonshuishoudens, toenemende emancipatie en diversiteit, behoefte aan keuzevrijheid, mogelijk diverse voorkeuren voor levenslopen en socialezekerheidsarrangementen.
- *Veranderende arbeidsverhoudingen*, waarbij verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd en arbeidspatronen zijn geflexibiliseerd.
- Een *groei van de welvaart* (uitgedrukt in bbp), die in Nederland niet alleen is omgezet in een hoger besteedbaar inkomen, maar ook in meer vrije tijd.
- *Demografische ontwikkelingen*: veroudering van de bevolking en een terugloop van de omvang van de potentiële beroepsbevolking.
- Een meer *heterogene beroepsbevolking* als gevolg van een de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, ouderen en allochtonen; meer aandacht voor de combinatie van werk en zorgtaken; meer aandacht voor de meer diverse levenslopen en samenlevingsverbanden.
- Het *verdwijnen van het standaardhuishouden en de standaard levensloop* van school, werk en pensioen. De diversiteit in levenslopen neemt toe. Schoolloopbanen worden langer, meer mensen maken (tijdelijk) de overstap van werknemer naar ondernemer

- Bron: Onder meer gebaseerd op SER (2001) *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*; SER (2005) *Van alle leeftijden: Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*; Hiteq (2008) *Flexibiltijden: Naar een flexibele arbeidsmarkt in 2020*.

Aanbevelingen ten aanzien van de toekomstige werkgelegenheidsrichtsnoeren

Gezien de voortgang die binnen de Lissabon-agenda geboekt is op het terrein van de arbeidsmarkt (zie paragraaf 3.2), hebben de werkgelegenheidsrichtsnoeren hun nut bewezen. Gezien de uitdagingen waar de EU voor staat, blijven de prioriteiten in de richtsnoeren hun geldigheid behouden:

- meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden, het arbeidsaanbod vergroten en de sociale zekerheid moderniseren;
- het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen verbeteren, waarbij het flexicurity-beginsel een belangrijke leidraad vormt;
- meer gaan investeringen in menselijk kapitaal, d.w.z. in beter onderwijs, scholing en betere vaardigheden.

Eerste prioriteit is nu om te zorgen dat de gevolgen van de kredietcrisis op de ontwikkeling van de werkloosheid beperkt blijven door mensen, waar nodig, zo goed en zo snel mogelijk naar een andere baan te leiden en tegelijkertijd door te gaan met de hervorming van de arbeidsmarkt. Volgens de voorjaarsvoorspelling 2009 van de Europese Commissie loopt de werkloosheid in de eurozone in 2010 op naar 11,5 procent (van 2008 7,5 procent

en 2009 9,9 procent). De Raad heeft in maart 2009 de lidstaten opgeroepen onmiddellijk prioriteit te geven aan²⁸:

- Vergemakkelijken van de overgang binnen en naar de arbeidsmarkt. De Raad wijst erop dat de gemeenschappelijke beginselen inzake flexicurity in dit verband een nuttige aanzet bieden voor een verdere modernisering van de arbeidsmarkt.
- Verbetering van de toegang tot opleiding en actieve arbeidsmarktmaatregelen ten behoeve van werklozen, werknemers die hun baan dreigen te verliezen en andere kwetsbare groepen opdat zij actief blijven, hun inzetbaarheid verbeteren en klaar kunnen staan om nieuwe arbeidsmarktkansen te grijpen zodra er herstel optreedt.
- Verbeterde afstemming van vaardigheden op de behoeften op de arbeidsmarkt.
- Ondersteuning van de werkgelegenheid en het scheppen van banen door maatregelen om de economie te stabiliseren, de overgang naar een duurzame economie te bevorderen en de investeringen in onderzoek en ontwikkeling en snel groeiende sectoren op te voeren.
- Vermijden van maatregelen die mensen ertoe zetten om de arbeidsmarkt voortijdig te verlaten.

Het in Nederland op 25 maart jl. tot stand gekomen nationaal akkoord sluit hier goed op aan.

De SER onderschrijft deze aanpak: voorkomen moet worden dat door de economische teruggang groepen werknemers langdurig van de arbeidsmarkt worden uitgesloten. Een grotere inzetbaarheid van werknemers door onder andere systematische en brede scholing van werknemers is daarom belangrijk. De raad verwijst naar het nationaal akkoord van 25 maart j.l. en naar de afspraken tussen het kabinet en sociale partners die in het najaarsakkoord 2008 zijn gemaakt (zie kader).

Inzetten op inzetbaarheid

Het functioneren van de arbeidsmarkt wordt versterkt door te werken aan scholing en competentieverwerving. In een dynamische economie, met internationale concurrentie en elkaar opvolgende technologische vernieuwingen, is het vergroten van de inzetbaarheid onontbeerlijk. Partijen willen 'inzetten op inzetbaarheid', met name door een meer systematische en brede scholing van alle werknemers in Nederland. Ook door werkenden meer ruimte voor inburgering te geven, wordt de inzetbaarheid vergroot. Een grotere inzetbaarheid verkleint de kansen op werkloosheid en bevordert de doorstroom op de arbeidsmarkt. Duurzame arbeidsparticipatie in de vorm van blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt is het uiteindelijke doel.

- Bron: Samen doen wat mogelijk is: Tripartiete Verklaring Najaarsoverleg 2008.

28 Raad (2009) *Persmededeling 2930^e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*.

De nadruk moet in dit stadium vooral liggen op scholing om de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te kunnen oplossen. Bij een oplopend aantal werklozen ligt het voor de hand de nadruk in plaats van op sollicitatieverplichtingen meer te leggen op scholingsverplichtingen.

Om van werk naar werk te bevorderen zou volgens de Stichting een sociaal plan zo maximaal mogelijk moeten worden gericht op het treffen van maatregelen die met werkloosheid bedreigde werknemers stimuleren de overstap naar een nieuwe baan te maken.

- Bron: StvdA (2009) *Akkoord Stichting van de Arbeid 25 maart 2009*.

Op de werkgelegenheidstop van 7 mei, waar de Troika-leden van Raad, de Europese Commissie en de Europese sociale partners, hun plannen over de aanpak van de gevolgen van de economische crisis met elkaar hebben besproken, bestond consensus over een aanpak langs bovengenoemde lijnen. In vervolg op deze top heeft de Europese Commissie een mededeling naar buiten gebracht²⁹, die beschouwd kan worden als start van de nog te ontwerpen *Post 2010 Employment Strategy*. De Commissievoorstellen zijn voorgelegd aan de Europese Raad van 18 juni.

Naar meer geloofwaardige kwantitatieve doelstellingen

De huidige Lissabon-doelstelling richt zich op een nettoparticipatiegraad van 70 procent in 2010. Bij het formuleren van een nieuwe participatiedoelstelling spelen twee vragen:

- Moet de doelstelling worden geformuleerd voor de EU als geheel – zoals nu het geval is – of moet er worden gekozen voor een landspecifieke doelstelling?
- Wat is gezien de ervaringen een realistische doelstelling?

Bij beide vragen speelt de afweging tussen ambities en geloofwaardigheid, waarbij rekening moet worden gehouden met de divergentie tussen lidstaten.

Om de werkgelegenheidsdoelstellingen minder vrijblijvend te maken, is het zaak dat de lidstaten zich binden aan realistische afspraken én dat ze deze afspraken ook voldoende serieus nemen. Realistisch wil zeggen dat de beoogde stijging van de werkgelegenheidsgraad niet meer bedraagt dan tien procentpunten (zie kader).

Om te zorgen dat lidstaten de afspraken ook voldoende serieus nemen, is naast *peer pressure* door andere lidstaten ook binnenlandse politieke druk noodzakelijk. Een mogelijkheid hiervoor is dat lidstaten hun eigen doelstelling voor de stijging van de arbeidsdeelname formuleren. Deze doelstellingen zouden vervolgens moeten worden omgezet in concrete regeringsverklaringen en programma's, zodat lidstaten niet alleen verantwoording moeten afleggen naar andere lidstaten, maar ook naar hun nationale parlementen. Hierdoor worden de politieke kosten van het niet halen van de doelstellingen vergroot.

29 Europese Commissie (2009) COM(2009) 257 final *A Shared Commitment for Employment*, mededeling, 3 juni 2009.

In de nationale hervormingsprogramma's zou moeten staan hoe de Europese afspraken zijn omgezet in nationale beleidsambities. Om te zorgen dat het gezamenlijke ambitieniveau niet uitgehold raakt, zouden afspraken kunnen worden gemaakt over een minimale te ambiëren stijging van de nettoparticipatiegraad (afhankelijk van de uitgangssituatie).

Alle lidstaten worden gestimuleerd om de arbeidsparticipatie te verhogen; dit geldt zowel voor landen die nog veraf zitten van de 70 procent, als de landen die dit percentage reeds hebben bereikt. Voor de eerstgenoemde landen zou een apart, wellicht verzawaard regime moeten gelden waarbij de nadruk ligt op het op een redelijke termijn behalen van de 70 procent. Hierbij zou de fasering overgelaten kunnen worden aan de lidstaat zelf (binnen het door de EU vastgestelde kader). Daarop zou dan ook fors moeten worden afgerekend. Landen die de participatiedoelstelling van 70 procent al hebben gehaald, zouden moeten toewerken naar een participatie van 80 procent.

Een EU-participatiedoelstelling van 80 procent?

In de Nederlandse beleidsdiscussie wordt gesproken over een participatiedoelstelling van 80 procent. Is een dergelijke doelstelling voor de EU als geheel zinvol? Ten eerste dient te worden opgemerkt dat de tachtig-procentdoelstelling voor Nederland betrekking heeft op brutoparticipatie (inclusief werkzoekenden), terwijl de Europese doelstelling betrekking heeft op de nettoparticipatie (de werkzame beroepsbevolking)^a. Ten tweede impliceert een doelstelling van 80 procent dat de participatiegraad in de EU de komende jaren met meer dan 10 procentpunten zou moeten stijgen. Dat is gezien de ervaringen en in het licht van de huidige recessie niet realistisch. Alleen in Spanje steeg de nettoparticipatiegraad tussen 2000 en 2007 met 9 procentpunten. Dat geldt zeker voor landen die nu nog onder de 60 procent zitten zoals Italië, Polen, Hongarije, Roemenië en Malta. Voor deze landen is de zeventig-procentdoelstelling voor 2010 al zeer ambitieus. Deze landen zullen zich niet gebonden achten aan een doelstelling die ze op afzienbare termijn toch niet kunnen halen. Alleen landen die de participatiedoelstelling van 70 procent al hebben gehaald, zouden moeten toewerken naar een participatie van 80 procent.

a In de Europese definitie tellen ook de banen van minder dan 12 uur per week mee in de bepaling van de participatiegraad.

Om de peer pressure en de binnenlandse politieke druk te versterken, kan gedacht worden aan een scoreboard voor de werkgelegenheidsdoelstellingen³⁰. Dit geeft in een oogopslag een beeld van hoe landen ten opzichte van elkaar presteren. Landen vinden het doorgaans niet prettig om ergens onderaan een lijstje te 'bungelen'. In de huidige versnipperde presen-

30 CER (2008) *The Lisbon Scorecard VIII: Is Europe ready for an Economic Storm?*

tatie van de prestaties op het terrein van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, blijven slecht presterende lidstaten onderbelicht.

Serieuzer leren: loskoppelen van monitoring en meer nadruk op beleidsevaluatie

Een van de doelstellingen van de open coördinatieprocedure is beleidsleren. Er zijn aanwijzingen dat dit niet goed van de grond komt. Dit ligt deels aan de vormgeving van het proces: iedere lidstaat krijgt een uur om zijn Nationale Actieplan te presenteren, te laten bespreken door twee andere lidstaten en te bediscussiëren³¹.

Het is echter niet alleen een kwestie van tijd. Fundamenteeler is de vraag of beleidsleren tot stand komt bij een combinatie met monitoring en peer pressure en dus plaatsvindt in een sterk gepolitiseerde omgeving³². In die context is de reflex eerder om het eigen beleid te verdedigen dan toe te geven dat te leren is van anderen die het wellicht beter doen. Leren en de les lezen blijken moeilijk samen te gaan.

Om het beleidsleren te bevorderen, kan het beter zijn het los te koppelen van de monitoring en peer pressure en zo te 'ontpolitiseren'. Te denken valt aan de werkwijze van de OESO, met meer nadruk op vergelijkende studies, expert bijeenkomsten, congressen e.d.

De vraag kan ook worden gesteld: leren van wat?³³ Binnen de EU wordt relatief veel geld (als percentage bbp) uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid – arbeidsmarkt bemiddeling, scholing en training, subsidies voor werk in de private sector en werkcreatie in de publieke sector. De toetsing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregelen op nationaal niveau laat echter te wensen over. Er wordt in Nederland en in andere lidstaten van de EU te weinig gebruikgemaakt van beleidsexperimenten en het ontbreekt vaak aan een systematische beleidsevaluatie. Zonder een goed zicht op de effectiviteit van beleid heeft wederzijds leren niet zoveel zin en komt 'evidence based' beleid niet van de grond.

De bijdrage van het ESF en het globaliseringsfonds

De Europese Commissie pleit voor een versterkte inzet van het Europees Sociaal Fonds bij de implementatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Met het oog op het opvangen van de werkgelegenheidsgevolgen van de kredietcrisis heeft de Europese Commissie daarnaast een uitbreiding van het globaliseringsfonds voorgesteld³⁴.

Het voorstel tot herziening van het globaliseringsfonds, waarop tot nu toe in bescheiden mate een beroep is gedaan (65 miljoen euro in 2007 en 14 miljoen in 2008), bevat de volgende elementen:

31 Groenendijk, N.S. (2004) Benchmarking in de Europese Unie, *TvOF*, p. 148.

32 Vergelijk: Radaelli, C.M. (2003) *The open method of coordination: a new governance architecture for the European Union?*, pp. 40-41.

33 SER (2004) CSED-rapport *Met Europa meer groei*, pp. 142-143.

34 EP; Raad (2009) *Regulation [...] amending Regulation (EC) No 1927/2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund*, 4 juni 2009.

- Verlaging van de drempel voor aanspraak op het fonds van 1000 naar 500 ontslagen werknemers³⁵.
- Verlenging van de duur van de ondersteuning door het fonds van 12 naar 24 maanden.
- Verhoging van de bijdrage van de EU-financiering van 50 naar 75 procent.
- Tijdelijke verbreding van de toetsingscriteria van collectieve ontslagen. Niet alleen ontslagen door veranderingen in de wereldhandelspatronen komen in aanmerking, maar ook collectieve ontslagen als gevolg van de economische en financiële crisis.

Inmiddels heeft het Europees Parlement en de Raad van Ministers de voorstellen van de Europese Commissie op hoofdlijnen goedgekeurd³⁶. Bij de tijdelijke verbreding van de toetsingscriteria tot collectieve ontslagen als gevolg van de economische en financiële crisis, geldt een EU-bijdrage van 65 procent. Voor het overige blijft de EU-bijdrage 50 procent.

In het licht van de economische crisis kan de raad leven met genoemde tijdelijke versoepeling van de voorwaarden van het globaliseringsfonds.

Werkgelegenheidsrichtsnoeren en ESF-gelden

Een versterkte inzet van ESF-gelden bij de implementatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren is op zich wenselijk. In de huidige strategische richtsnoeren voor cohesie, die een indicatief kader bieden voor de lidstaten bij de voorbereiding van hun plannen voor de besteding van de structuurfondsen, is vastgelegd waaraan de ESF-gelden bij prioriteit moeten worden besteed: aan het toegankelijker maken van de arbeidsmarkt, het vergroten van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven en meer investeringen in menselijk kapitaal. Op deze wijze is een koppeling gemaakt met de Lissabon-doelstellingen. Deze verplichte prioritering geldt voor driekwart van de ESF-gelden die naar de vijftien oude lidstaten gaan. De twaalf nieuwe lidstaten worden *aangemoedigd* zich aan de prioritering te houden. Het is wenselijk om ook voor de nieuwe lidstaten te streven naar een verplichte prioritering.

De Europese sociale partners hebben op de werkgelegenheidstop van 7 mei 2009 een gezamenlijke aanbeveling gedaan over de inzet van ESF-gelden bij het opvangen van de gevolgen van de kredietcrisis op de arbeidsmarkt. Ze pleiten in dit licht voor een herschikking van ESF-gelden en een grotere betrokkenheid bij de besteding van deze gelden. De aanbeveling heeft zowel betrekking op het vergemakkelijken van de toegang tot de ESF-gelden als op de inzet ervan.

35 Deze drempel geldt t.a.v. gedwongen ontslagen binnen in een periode van vier maanden in een onderneming in een lidstaat, met inbegrip van de ontslagen bij leveranciers of afnemers of t.a.v. gedwongen ontslagen binnen een periode van negen maanden, met name in kleine en middelgrote ondernemingen, in een NACE-2-bedrijfstak, in een regio of in twee aan elkaar grenzende regio's volgens de NUTS-2-indeling.

36 EP; Raad (2009) *Regulation [...] amending Regulation (EC) No 1927/2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund*, 4 juni 2009.

Om de toegang te vergemakkelijken moet de zichtbaarheid van het fonds worden verbeterd en de informatie over de financieringsmogelijkheden worden vergroot. Ook zouden de aanvraagprocedures moeten worden vereenvoudigd, met name voor mkb-bedrijven. De ESF-regels zouden voldoende flexibel moeten zijn om te zorgen dat de lopende programma's snel kunnen inspelen op de veranderende omstandigheden.

Wat de inzet van de ESF-gelden betreft doen de Europese sociale partners de volgende aanbevelingen:

- Behoud van werkgelegenheid: ondersteun tijdelijke werktijdregelingen gericht op scholing (zoals bijvoorbeeld de Nederlandse deeltijd-WW).
- Stimulering ondernemerschap en nieuwe banen: ondersteun starters; stimuleer werkgelegenheid in CO₂-arme activiteiten en de hernieuwbare energiesector; verbeter de vaardigheden van zwakke groepen op de arbeidsmarkt.
- Steun aan jonge mensen: de economisch crisis treft vooral nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Daarom moeten er maatregelen genomen worden die: de informatie over gewenste vaardigheden en vacatures verbeteren; leiden tot meer trainingsmogelijkheden, stageplaatsen en leer-werktrajecten; voortijdig schooluitval tegengaan.

Een belangrijk aandachtspunt bij de besteding van de ESF-gelden blijft de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

5.3.2 *Sociale insluiting*

De sociale beleidsagenda bevat meer dan de werkgelegenheidsdoelstellingen. Het omvat ook de open coördinatiemethode voor sociale insluiting, pensioenen en gezondheids- en langdurige zorg (sociale OMC). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de overkoepelende doelstellingen en specifieke doelstellingen op deze drie beleidsterreinen.

Bij de open coördinatie op deze terreinen is er geen sprake van kwantitatieve doelstellingen voor de EU als geheel, zoals op het terrein van de arbeidsparticipatie (zie paragraaf 3.2).

Er is wel een set van veertien overkoepelende indicatoren ontwikkeld die lidstaten in hun nationale strategierapporten kunnen gebruiken om te rapporteren op de voortgang op bovengenoemde terreinen (zie paragraaf 3.1.2).

Daarbij is er een onderscheid gemaakt tussen gemeenschappelijke overeengekomen indicatoren, die een vergelijking tussen lidstaten mogelijk maken en zogeheten nationale indicatoren op basis van een gemeenschappelijke definitie en vooronderstellingen, die zich daarvoor niet lenen. De nationale indicatoren hebben ook niet altijd een eenduidige normatieve betekenis. De gemeenschappelijk overeengekomen indicatoren worden het meest gebruikt op het terrein van de sociale insluiting (participatiegraden, voortijdig schoolverlaters, relatieve armoede-indicatoren).

tabel 5.1 Overzicht doelstellingen open coördinatie op het terrein van sociale insluiting en sociale bescherming

Overkoepelende doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevordering van sociale samenhang en gelijke kansen door passende, toegankelijke, financieel duurzame, aanpasbare en efficiënte socialezekerheidstelsels en beleidsmaatregelen. • Bevordering met effectieve wisselwerking Lissabon-doelstellingen. • Bevordering van goed bestuur, transparantie en inspraak van betrokkenen bij de opstelling, uitvoering en monitoring van beleid.
Sociale insluiting	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen van actieve integratie van iedereen door deelname aan de arbeidsmarkt en het bestrijden van armoede en uitsluiting. • Mainstreaming van het sociale-integratiebeleid in alle desbetreffende beleidsgebieden zoals het economisch beleid, het begrotingsbeleid, het onderwijs- en opleidingsbeleid en de programma's van het ESF.
Pensioenen	Zorgen voor toereikende, financieel houdbare en transparante pensioenstelsels.
Gezondheids- en langdurige zorg	<ul style="list-style-type: none"> • Verzekeren kwaliteit van gezondheidszorg en langdurige zorg, aanpassing aan de veranderende omstandigheden en voorkeuren, ontwikkeling preventieve zorg door vaststelling kwaliteitsnormen op grond van best practices. • Verzekeren dat gezondheidszorg en langdurige zorg betaalbaar en duurzaam blijven.

Lidstaten zijn wel uitgenodigd om zichzelf doelstellingen voor hun beleid te stellen. Zo hebben twintig lidstaten kwantitatieve doelstellingen voor de vermindering van de armoede onder kinderen geformuleerd, waarvan zestien lidstaten dit hebben gedaan op basis van gemeenschappelijke indicatoren (het percentage kinderen met een armoederisico, het percentage kinderen in een huishouden met ouder(s) zonder werk, het aandeel laaggeletterde kinderen)³⁷.

Op basis van de nationale strategierapporten maakt de Europese Commissie een voorstel voor een tweejaarlijks gemeenschappelijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie, dat vervolgens door de Raad wordt vastgesteld. Van benchmarking is in deze verslagen geen sprake. De onderliggende analyse en vergelijking tussen lidstaten op basis van de gemeenschappelijke indicatoren is vervat in een omvangrijk werkdocument van het Commissiesecretariaat³⁸.

De Europese Commissie heeft zowel inhoudelijke als procedurele voorstellen gedaan op het terrein van de sociale OMC.

37 Europese Commissie (2009) *Commission staff document Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, 13 februari 2009, p. 27.

38 Zie b.v. Europese Commissie (2009) *Joint report on Social Protection and Social Inclusion 2009*. Op de website van de Commissie zijn ook de Excel-files met de indicatoren te downloaden.

Inhoudelijke voorstellen

De Europese Commissie stelt voor om meer accent te geven aan het thema kansengelijkheid voor jongeren en actieve integratie. Dit thema raakt natuurlijk ook de kenniseconomie. De achtergrond hiervan zijn verscheidene analyses waaruit naar voren komt dat kinderen van migranten minder onderwijskansen hebben en dat dit een bedreiging vormt voor sociale cohesie en economische groei. Zo concludeert de Commissie in het rapport over de sociale situatie in de Europese Unie 2007³⁹:

The analysis presented in the 2007 Social Situation Report, albeit very preliminary, suggests that promoting equal opportunities in the European Union could make a major contribution to both greater social cohesion and economic performance. As long as a significant proportion of the population cannot develop their full potential, there is no trade-off between equality and efficiency. This report illustrates this by showing that educational outcomes are still strongly determined by the level of education of parents and by showing that particularly children from a migration background are growing up in difficult social circumstances.

In het licht van de gewenste nadruk op de ontwikkeling van menselijk kapitaal en productiviteit, ondersteunt de raad het voorstel van de Europese Commissie om meer accent te leggen op het thema kansengelijkheid en actieve integratie. Hierbij gaat het in de eerste plaats om te komen tot een gezamenlijke analyse en beleidsoriëntaties en het uitwisselen van ervaringen en succesvolle initiatieven. De raad wijst daarbij ook op de voornemens van de Europese sociale partners om de integratie van migranten op de arbeidsmarkt te bevorderen (zie paragraaf 5.4).

Voorstellen m.b.t vormgeving van de coördinatieprocessen op sociaal terrein

De Commissie wil in het kader van de herziening van de sociale beleidsagenda het potentieel van de sociale OMC versterken. Ze stelt voor⁴⁰:

een aantal van de in het kader van de Lissabon-strategie gebruikte procedures en werkmethoden toe te passen om het politieke engagement en de zichtbaarheid te verbeteren (d.w.z. door kwantitatieve streefcijfers vast te stellen), de banden met andere beleidsvormen te versterken, de analytische instrumenten en de wetenschappelijke grondslag te verbeteren en het toezicht, het wederzijds leren en de peer reviews door de lidstaten te bevorderen.

De Raad heeft in maart 2009 voorgesteld om nauwer te coördineren tussen maatregelen op het gebied van economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid⁴¹. Voor de betere integratie van de open coördinatie op het terrein van sociale insluiting en bescherming, stelt de Raad voor om in effectbeoordelingen van maatregelen op andere beleidsterreinen

39 Europese Commissie; Eurostat (2008) *The Social Situation in the European Union 2007*, april 2008, p. 8; Zie ook: Europese Commissie - BEPA (2007) *De Sociale Realiteit in Europa*, Discussienota van het Bureau van Europese Beleidsadviseurs, pp. 28-29.

40 Europese Commissie (2008) COM (2008) 412 def. *Vernieuwde sociale agenda*, p. 19.

41 Raad (2009) *Persmededeling 2930^e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, 9 maart 2009, punt 3.

meer aandacht te schenken aan de sociale dimensie⁴². Over het voorstel van de Commissie om kwantitatieve streefcijfers vast te stellen, merkt de Raad op dat een besluit hierover tot de kernbevoegdheden van de lidstaten blijft behoren.

Commentaar op de procedurele voorstellen

Aangezien het streven naar maatschappelijke welvaart vraagt om een integrale benadering van maatregelen op het terrein van de contractuele relaties, arbeidsmarktmaatregelen, scholing en sociale bescherming, ligt een ‘verknoping’ voor de hand tussen de globale richtsnoeren voor het sociaal-economisch beleid en de richtsnoeren op het terrein van sociale bescherming en uitsluiting. Ook gezien de relatie tussen economische groei en werkgelegenheid enerzijds en de financiële houdbaarheid van onze sociale beschermingsystemen anderzijds is dit van groot belang.

Het gaat daarbij vooral om zaken die betrekking hebben op de verhoging van de arbeidsparticipatie, de vergroting van het menselijk kapitaal en de modernisering en houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels. Daarin past ook een goede coördinatie tussen het Werkgelegenheidscomité (EMCO) en het Comité voor de Sociale Bescherming (SPC).

Overigens heeft een dergelijke verknoping op Europees niveau alleen zin als er ook op nationaal niveau een goede afstemming plaatsvindt. In paragraaf 3.1.2 is erop gewezen dat het Nationale Hervormingsplan over de globale richtsnoeren en het Nationale Strategierapport over de richtsnoeren op het terrein van sociale uitsluiting en bescherming met het oog op een goede afstemming parallel en simultaan worden voorbereid. Dat is niet in alle lidstaten gangbaar.

Bij het formuleren op Europees niveau van kwantitatieve streefcijfers op het terrein van sociale bescherming past terughoudendheid, gelet op de diversiteit van stelsels tussen de lidstaten. De Europese Commissie denkt bijvoorbeeld aan een kwantitatief streefcijfer voor de minimum replacement rate voor pensioenen⁴³. Dat is gezien de diversiteit van pensioenstelsels onwenselijk en past niet binnen de huidige opzet van het Nederlandse pensioenstelsel. De Raad van Ministers wijst er ook terecht op dat een besluit over kwantitatieve streefcijfers tot de kernbevoegdheden van de lidstaten behoort.

Het is wel denkbaar om lidstaten indringender uit te nodigen nationale doelstellingen te formuleren op basis van gemeenschappelijke indicatoren op bijvoorbeeld het terrein van de armoede onder kinderen, een belangrijke voorspeller van latere uitsluiting in het onderwijs en de arbeidsmarkt. Zoals boven aangegeven, heeft de meerderheid van de lidstaten dit gedaan. Uit de officiële stukken valt echter niet te achterhalen welke lidstaten

42 Raad (2009) *Persmededeling 2930^e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, 9 maart 2009, punt 11.

43 Zie: Mededeling van de Europese Commissie (2008) COM (2008) final 418 A [...] *renewed commitment to social Europe*, p. 5.

dit zijn, welke doelstellingen zijn gesteld, en waarom een aantal lidstaten geen nationale doelstellingen heeft geformuleerd.

Wat in het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren gezegd is over serieuzer beleidsleren, is ook hier van toepassing. De gemeenschappelijke indicatoren en de verschillende werkdocumenten van de Commissie leveren weliswaar een schat aan informatie op, maar deze informatie wordt bijvoorbeeld nauwelijks gebruikt om in analytische zin faal- en succesfactoren van beleid te identificeren of beleid te evalueren.

5.4 De bijdrage van de Europese sociale dialoog

Het belang van de Europese sociale dialoog

De Europese Commissie schrijft in de mededeling over de hernieuwde sociale beleidsagenda terecht dat de Europese sociale dialoog een van de hoekstenen is van het Europees sociaal model en een essentiële rol speelt bij de beleidsvorming in de EU.

De SER heeft eerder aangegeven dat erkenning van een eigen domein van sociale partners en de mogelijkheid tot zelfregulering, die in artikelen 138 en 139 VEG tot uiting komt, fundamentele uitgangspunten vormen voor het bestuur van de EU. De gezamenlijk overeengekomen doelstellingen op sociaal terrein zoals vastgelegd in artikel 136 VEG, zullen niet alleen voortvloeien uit de werking van de interne markt of door afstemming van het beleid van de lidstaten, maar ook via het overleg tussen sociale partners⁴⁴. In het advies *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen* heeft de SER in meer algemene zin gewezen op het belang van de overlegeconomie voor het aanpassingsvermogen van de economie⁴⁵.

Elementen van de Europese sociale dialoog

De Europese sociale dialoog krijgt op verschillende manieren vorm. Het EU-Verdrag (artikel 138 en 139) geeft de sociale partners het recht om vóór een regelgevend initiatief van de Commissie op het gebied van sociaal beleid te worden geraadpleegd, zelf te onderhandelen over onderwerpen waarover de Commissie voornemens is een voorstel in te dienen en daarover overeenkomsten te sluiten. Deze overeenkomsten kunnen de sociale partners zelf uitvoeren (autonome overeenkomsten) of aan de Commissie sturen met het verzoek de overeenkomst in de vorm van een richtlijnvoorstel voor besluitvorming aan de Raad voor te leggen. De sociale partners hebben de laatste jaren vooral een voorkeur voor het afsluiten van autonome overeenkomsten (zie onderstaande tabel).

44 SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, p. 70.

45 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 76.

tabel 5.2 Overeenkomsten in kader Europese Sociale Dialoog

<i>Autonome overeenkomsten</i>	<i>Overeenkomsten in de vorm van een Richtlijnvoorstel</i>
Telewerk (2002)	Ouderschapsverlof (1995)
Werkgerelateerde Stress (2004)	Deeltijdwerk (1997)
Geweld en kwellen op het werk (2007)	Flexibele arbeidscontracten (1999)
Integratie op de arbeidsmarkt (in voorbereiding).	Nieuwe overeenkomst Ouderschapsverlof (2009)

Sinds 2002 stellen de sociale partners zelf een meerjarig werkprogramma op voor de (autonome) sociale dialoog (het meest recente werkprogramma wordt hieronder besproken). Daarmee beogen zij onder meer een bijdrage te leveren aan de uitvoering van de Lissabon-strategie. In dit kader hebben zij bijvoorbeeld kaderprogramma's opgesteld ter bevordering van levenslang leren en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze programma's worden door de sociale partners in de lidstaten uitgevoerd. Ook is via deze weg de gezamenlijke arbeidsmarktanalyse van de sociale partners tot stand gekomen. De Europese sociale partners hanteren verschillende 'instrumenten' voor hun gezamenlijke acties. Zo stellen zij regelmatig gezamenlijke verklaringen of opinies op die ze aan de Commissie en de Raad voorleggen. De voorbereiding hiervan geschiedt in het Comité voor de Sociale Dialoog dat ongeveer vier maal per jaar bijeenkomt.

Voorafgaand aan de Voorjaarsraad vindt sinds enige jaren een 'Social Summit' plaats. Tijdens deze bijeenkomsten brengen de Europese sociale partners hun standpunten naar voren over actuele thema's. Ook worden tijdens deze bijeenkomsten gezamenlijke opinies naar voren gebracht. Daarnaast is het steeds meer gebruikelijk geworden dat er een consultatie van sociale partners plaatsvindt voorafgaand aan Raadsbijeenkomsten van de Ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken.

Ook bij andere gelegenheden worden de sociale partners regelmatig geconsulteerd, bijvoorbeeld door de Europese Commissie over maatregelen in de sociale sfeer ter bestrijding van de economische crisis en door het Employment Committee en het Social Protection Committee. Daarnaast maken vertegenwoordigers van de sociale partners deel uit van diverse adviesorganen van de Commissie.

Naast de hiervoor beschreven bedrijfstakoverschrijdende sociale dialoog is ook de sectorale sociale dialoog in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Momenteel bestaan er meer dan veertig comités voor verschillende sectoren⁴⁶.

46 Zie voor een overzicht: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPagId=0>.

Werkprogramma Europese Sociale partners 2009-2010

De Europese sociale partners stellen binnenkort hun derde meerjarenwerkprogramma vast (zie bijlage 4). Hiermee bevestigen ze hun betrokkenheid bij de gezamenlijke aanpak van de belangrijkste problemen in Europa op economisch, sociaal en milieuterrein. Het nieuwe werkprogramma loopt tot 2010 en is daarmee gesynchroniseerd met de termijn van de huidige Lissabon-strategie. Het bouwt voort op de initiatieven die zijn aangekondigd in het vorige werkprogramma, maar bevat ook een aantal nieuwe initiatieven. Bij het eerste gaat het om:

- De onderhandelingen en de implementatie van de autonome raamovereenkomst over integratie op de arbeidsmarkt.
- De afronding van nationale studies over economische en sociale herstructurering in de EU-27 om daarmee beter om te gaan met verandering en herstructurering⁴⁷.
- Onderhandelingen over een actieprogramma werkgelegenheid.
- Voortzetting van de bijdrage aan capaciteitsopbouw voor sociale partners in de nieuwe lidstaten.
- Evaluatie van de verschillende instrumenten die sociale partners ter beschikking hebben en de invloed hiervan op de verschillende niveaus van sociale dialoog.

De nieuwe initiatieven hebben betrekking op:

- Een gezamenlijke aanbeveling over de vaststelling van de Post-Lissabon-agenda mede in de context van de huidige economische en financiële crisis.
- Ontwikkeling van een gezamenlijke benadering van de sociale en werkgelegenheidsaspecten en -consequenties van maatregelen in het kader van het klimaatbeleid.
- Gezamenlijk toezicht op de implementatie van de gemeenschappelijke beginselen van flexicurity, met name gericht op de betrokkenheid van sociale partners in het proces en de lessen die daaruit te leren zijn.
- Gezamenlijke aandacht voor mobiliteit en economische migratie en bevordering van de integratie van migranten op de werkplek.

De lijst van onderwerpen in het werkprogramma is niet uitputtend. De sociale partners kunnen besluiten ook andere acties te ondernemen.

⁴⁷ Zie ook SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, pp. 149-150.