

Prioriteiten voor een fair Europa

Samen sterker in een
onzekere wereld



Prioriteiten voor een fair Europa

Samen sterker in een onzekere wereld

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN
DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

NR.3 - APRIL 2019

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2019, Sociaal-Economische Raad

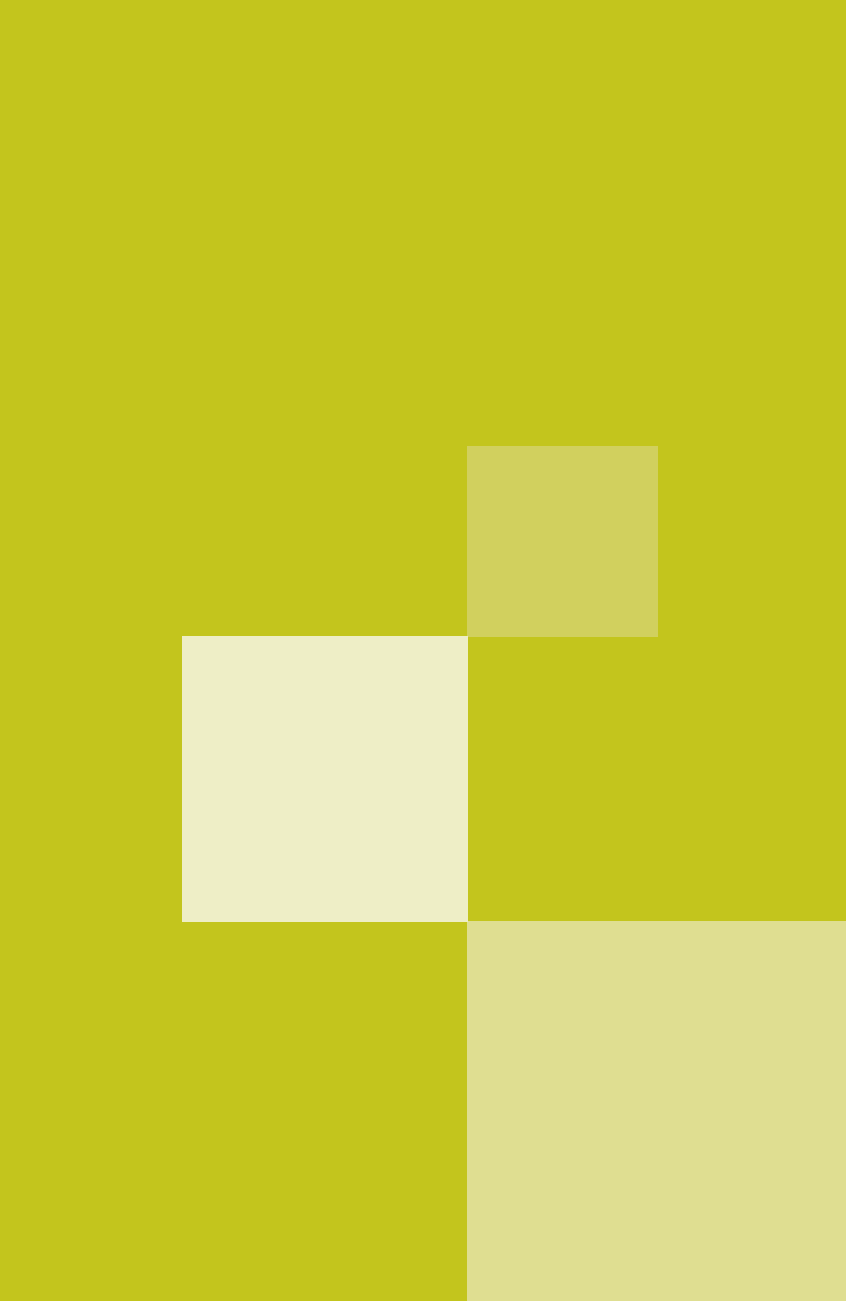
Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding: de adviesaanvraag	11
1.2 Gekozen benadering	12
1.3 Leeswijzer	15
2. Europa en de lidstaten in een veranderende wereld	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Europese integratie in kort bestek	17
2.2.1 Verdieping, verbreding en uitbreiding	17
2.2.2 Waarden en doelstellingen	18
2.2.3 Economische en sociale doelen gelijkwaardig	20
2.2.4 Bevoegdheden, besluitvorming en rechtsorde	22
2.2.5 Subsidiariteit	24
2.2.6 Beleidsconcurrentie en het streven naar een gelijk speelveld	27
2.2.7 EU-budget	28
2.3 Europa in een veranderende wereld	29
2.3.1 Toegenomen onzekerheid serieus nemen	29
2.3.2 Overzicht van zwakke plekken, risico's en uitdagingen voor de EU	31
2.3.3 Verschuivende machtsverhoudingen en toenemend protectionisme	33
2.3.4 Migratie van buiten de EU	37
2.3.5 Klimaat en energie	39
2.3.6 De digitale uitdaging	42
2.4 Opwaartse convergentie	46
3. Opwaartse convergentie bevorderen	53
3.1 Het belang van een integrale aanpak in het kader van het Europees Semester	53
3.2 Bouwstenen voor een integrale aanpak	58
3.2.1 Actief en opwaarts convergentiebeleid nodig om Europa toe te rusten	58
3.2.2 Vernieuwing van de EU 2020-strategie	58
3.2.3 Inclusiviteit en skills	61
3.2.4 Investerings- en concurrentiekracht	69

4. Een gelijk speelveld op de interne markt	77
4.1 Inleiding: het belang van de interne markt	77
4.2 De interne markt	77
4.2.1 Bijdrage aan het nationaal inkomen	77
4.2.2 Bescherming van werknemers, consumenten en milieu	78
4.2.3 De arbeidsmarkt: Europees én nationaal	81
4.2.4 Diensten van algemeen (economisch) belang	83
4.2.5 Het belang van financiële stabiliteit	84
4.3 Goede werking van de interne markt verzekeren	85
4.3.1 Aard van de belemmeringen die het speelveld scheeftrekken	89
4.3.2 Vrij verkeer van diensten en detachering	90
4.3.3 Internationaal wegvervoer	97
4.3.4 Regime-shopping en toepasselijke arbeidsvoorwaarden in de luchtvaart	102
4.3.5 Gelijk speelveld en de digitale economie	103
4.3.6 Aanbesteding	105
4.3.7 Gereguleerde beroepen	107
4.3.8 Vrij verkeer van goederen	109
4.4 Betere handhaving van de interne marktregels	111
4.4.1 Het belang van handhaving en doeltreffende uitvoering	111
4.4.2 Elementen doeltreffende handhaving en uitvoering	112
4.4.3 Mogelijkheden tot verbetering van de toepassing en handhaving	114
5. Samenvattende slotbeschouwing	119
5.1 Het belang en de betekenis van de Europese Unie	119
5.2 Europa staat voor belangrijke opgaven en uitdagingen	120
5.3 Mondiale uitdagingen en transitieopgaven	122
5.4 Prioriteit voor opwaartse convergentie	127
5.5 Interne markt: dieper en eerlijker	131
Bijlagen	
1. Adviesaanvraag	141
2. Samenstelling Commissie Europa	147
3. Wie doet wat in het Europees Semester?	149
4. Werkprogramma sectorale sociale dialoog	151
5. Ervaringen met ondernemen in de EU	155



Voorwoord

Voorwoord

Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau ziet de ‘gemiddelde Nederlander’ de Europese Unie (EU) als iets tamelijk onvermijdelijks. Een meerderheid van de bevolking, zo blijkt uit opinie-onderzoek, vindt het lidmaatschap van de EU een goede zaak, vooral op basis van economische motieven. Daartegenover staat een groep mensen die met het oog op eigenheid en soevereiniteit meent dat Nederland beter af is buiten de EU.

Dit advies laat zien dat Europa over meer gaat dan puur economische motieven voor voortgaande samenwerking en integratie in Europees verband. De EU is ook meer dan een interne markt en een munt. Zij vormt een waardengemeenschap en een rechtsgemeenschap; zij staat voor het maatschappijmodel van de sociale markteconomie – dat uitgaat van een breed, inclusief welvaartsbegrip. In lijn daarmee vraagt dit advies daarom ruim aandacht voor de sociale doelstellingen van de integratie en voor de cohesie binnen de EU.

Nederland heeft de EU nodig om een aantal mondiale uitdagingen aan te kunnen pakken die mede bepalend zijn voor onze welvaart: klimaatverandering, migratie, toenemend protectionisme en digitalisering. Het is een illusie te denken dat Nederland deze vraagstukken in zijn eentje kan oplossen. Daarvoor is het wel nodig dat dat EU eensgezind en krachtig op kan treden. Voorkomen dient te worden dat de breuklijnen die zich nu al aftekenen tussen en binnen lidstaten verder verdiepen en verbreden. Dat zou schadelijk zijn voor de samenhang en kracht van de Unie en zal het maatschappelijk draagvlak voor Europese integratie ondergraven. Het is daarom van belang om de levensomstandigheden, werkgelegenheid, productiviteit en inkomens niet alleen te verbeteren, maar ook de verschillen tussen en binnen lidstaten te verkleinen via een race naar de top. Dit proces van opwaartse convergentie moet een belangrijke prioriteit zijn van de nieuwe meerjarenstrategie van de EU. De verdere ontwikkeling en versterking van de interne markt als groeimotor is hiervoor een belangrijke voorwaarde.

Bij de verdere ontwikkeling van de interne markt zullen verdieping en het eerlijker maken hand in hand dienen te gaan. Een eerlijkere interne markt – die een gelijk speelveld met fatsoenlijke condities voor iedereen biedt – is van belang voor werknemers, maar ook voor ondernemers en consumenten. Het eerlijker maken van de interne markt begint met goede regelgeving die effectieve bescherming biedt aan werknemers, consumenten en milieu, en ondernemers een gelijk speelveld biedt. Nieuwe ontwikkelingen, zoals digitalisering en de opkomst van online-platformen,

vragen om nieuwe, passende regels om publieke belangen goed te borgen en publieke waarden effectief te beschermen. Maar regelgeving moet ook worden gehandhaafd, en daaraan ontbreekt het te vaak.

Voor het vertrouwen in de goede werking van de interne markt is meer aandacht voor naleving en handhaving essentieel. Belemmeringen op de interne markt komen voort uit lacunes in regelgeving, onduidelijke regelgeving en onvoldoende handhaving van regelgeving. Een goede handhaving is ook van belang om ongewenste vormen van beleidsconcurrentie tussen lidstaten tegen te gaan die afbreuk doet aan de beoogde hoge beschermingsniveaus voor werknemers of het milieu.

Juist met het oog op behoud en versteviging van het maatschappelijk draagvlak voor Europa kiest de SER voor een brede aanvliegroute. Dit advies bedt de ontwikkeling van de interne markt in in een bredere verkenning van aan de ene kant de uitdagingen waarmee Europa en de lidstaten de komende tijd worden geconfronteerd en aan de andere kant de voortgang van de Europese integratie en samenwerking. Met dit advies wil de SER bijdragen een antwoord te vinden op de vraag hoe Europa samen met de lidstaten de uitdagingen doeltreffend, en voor burgers overtuigend, kan aangaan en op welke wijze een diepere en eerlijkere interne markt daaraan kan bijdragen.

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER



Advies

1 Inleiding

1.1 Aanleiding: de adviesaanvraag

Per brief van 22 juni 2018 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de SER advies gevraagd over een diepere en eerlijkere interne markt (zie bijlage 1). De adviesaanvraag memoreert dat de interne markt een belangrijke basis voor economische groei in de Europese Unie (EU) vormt en aan burgers en bedrijven tal van voordelen biedt.

Maar de interne markt is nooit af. Zo vragen technologische en andere ontwikkelingen om aanpassingen van het regelgevend kader. De adviesaanvraag stelt daarnaast vast dat de handhaving van de bestaande regels beter kan, en dat er nog misstanden op de interne markt bestaan. Het vrij verkeer van personen en diensten heeft – naast voordelen – ook effecten die door burgers negatief worden ervaren. Omvangrijke arbeidsmobiliteit heeft invloed op sociale structuren, zowel in de werklanden als in de landen van herkomst. Ongebonden concurrentie op loonkosten en arbeidsomstandigheden kan de solidariteit tussen Europese burgers en bedrijven ondermijnen. Daarom, zo stelt de adviesaanvraag, is het “belangrijk om toe te blijven werken naar een optimaal werkende interne markt waarvan EU-burgers op gelijke wijze profiteren: een diepere en eerlijkere interne markt.”

De adviesaanvraag vraagt de SER de belangrijke keuzes en prioriteiten op weg naar een diepere en eerlijkere interne markt te verkennen. De adviesaanvraag stelt in dat kader een zestal meer gerichte vragen. De eerste drie hebben vooral betrekking op de economische dimensie, de diepere interne markt:

1. De kansen en belemmeringen voor het Nederlandse bedrijfsleven, en specifiek het mkb;
2. Kansen en belemmeringen voor Nederlandse burgers, en het maatschappelijk draagvlak;
3. De bijdrage van sociale partners, nationaal en Europees.

Het tweede drietal vragen haakt aan bij de sociale dimensie, de eerlijkere interne markt:

4. Welke stappen zijn nodig voor een eerlijker interne markt?
5. In hoeverre is verdere normatieve EU-regelgeving nodig en in hoeverre intensivering van handhaving?
6. De bijdrage van sociale partners, nationaal en Europees.

De adviesaanvraag noemt de aanstaande verkiezingen van het Europees Parlement (in mei 2019) en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie komend najaar 2019 als een belangrijke aanleiding om belangrijke keuzes en prioriteiten in de Europese integratie – waaronder de interne markt – op een rij te zetten. Onderstaand kader verduidelijkt de positie van het Europees Parlement en de Europese Commissie – die beide een zittingsduur van vijf jaar kennen.

Europees Parlement en Europese Commissie

De rechtstreeks verkozen leden van het Europees Parlement vertegenwoordigen de burgers van de Europese Unie. Samen met de Raad van ministers (de vertegenwoordigers van de lidstaten) besluiten zij over de wetgeving van de EU en over de begroting van de EU. Het Europees Parlement kiest de voorzitter van de Europese Commissie, op voordracht van de Europese Raad (van regeringsleiders) die daarbij rekening houdt met de verkiezingen voor het Europees Parlement. De benoeming van een nieuwe Commissie wordt ter goedkeuring onderworpen aan een stemming van het Europees Parlement.

De Europese Commissie heeft het exclusieve recht om nieuwe wetgeving voor te stellen, voert de EU-begroting uit en is hoedster van de Verdragen. Zij bevordert het algemeen belang en oefent haar taken in volkomen onafhankelijkheid uit.

De Europese Commissie legt als college verantwoording af aan het Europees Parlement. Het Europees Parlement kan een motie van afkeuring tegen de Commissie aannemen. De leden van de Europese Commissie moeten dan collectief ontslag nemen.

1.2 Gekozen benadering

De SER is al ruim 60 jaar betrokken bij de Europese integratie, vanaf de onderhandelingen over het verdrag van Rome (1957). De betrokkenheid van de SER komt voort uit het besef dat Europese samenwerking essentieel is voor het realiseren van de sociaal-economische doelstellingen. Vanuit dit besef stond de SER zes decennia geleden positief tegenover de eerste stappen naar marktintegratie en beleidsintegratie in Europa. Deze is en blijft essentieel voor onze maatschappelijke welvaart (zie kader). Nederland verdient een groot deel van zijn nationaal inkomen met buitenlandse handel. Het beheersen van handelskosten is dan van groot belang. Daarnaast zijn veel vraagstukken grensoverschrijdend en vragen om een internationale – vaak Europese – aanpak.

Breed welvaartsbegrip

Voor de SER is het brede welvaartsbegrip richtinggevend. Het betekent dat maatschappelijke welvaart niet alleen materiële vooruitgang inhoudt, maar ook sociale vooruitgang en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Door evenwicht en samenhang te brengen en te behouden tussen *people, planet en profit* legt deze benadering de basis voor duurzame ontwikkeling. Economische groei is dus duurzaam als deze gepaard gaat met sociale cohesie, een prettige en gezonde leefomgeving en een goede milieukwaliteit.

Vanuit de oriëntatie op maatschappelijke welvaart ligt het volgens de SER voor de hand de vragen over de economische en de sociale dimensie van de interne markt in samenhang te bespreken. De adviesaanvraag nodigt daartoe ook uit door vast te stellen: “De verdieping van de interne markt en het eerlijker maken van interne markt moeten (...) hand in hand gaan.”

Het maatschappelijk draagvlak voor de Europese integratie en samenwerking vormt daarbij een belangrijke factor. De adviesaanvraag legt een verband met het bieden door de EU van concrete resultaten, met name door verbetering van het functioneren van de interne markt: “Wanneer deze verbeteringen zo worden vormgegeven dat iedereen de vruchten ervan kan plukken, biedt dit de beste kansen voor een welvarend Nederland en voor het vergroten van draagvlak voor de EU.”

Uit opinieonderzoek¹ komt naar voren dat er nog steeds brede steun onder de bevolking is voor het EU-lidmaatschap van Nederland (zie figuur 1.1), maar dat deze vooral berust op economische motieven (‘Nederland als klein handelsland kan niet zonder de EU’) en op het inzicht dat Nederland door de EU sterker staat op het wereldtoneel. Daartegenover staat een (veel kleinere) groep die met het oog op eigenheid en soevereiniteit, en verwijzend naar de kosten van de EU, meent dat Nederland beter af is buiten de EU.

Het SCP stelt vast dat de ‘gemiddelde Nederlander’ de EU ziet als iets tamelijk onvermijdelijks. Dat betekent dat de steun voor de EU wel redelijk breed verspreid is maar niet erg diep gaat. Onderliggend komt er uit het onderzoek van het SCP een behoefte bij burgers aan rechtvaardigheid (een rechtvaardige verdeling tussen

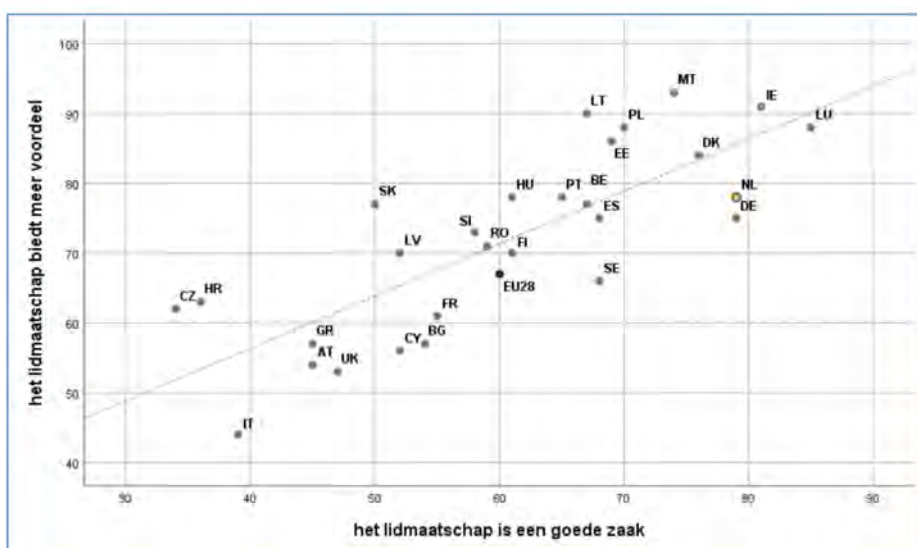
1 SCP (2018) *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?* (Onderzoeksverslag voor het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de Europese consultatie), november 2018.

landen), aan veiligheid, rust en stabiliteit, en aan bescherming van de Europese cultuur en het welzijn van EU-inwoners naar voren. Deze behoeften hebben betrekking op verschillende beleidsterreinen, maar komen sterk naar voren als het om immigratie gaat.

Hierbij is sprake van een paradox. Terwijl de steun niet diep gaat, kijkt de burger wel naar de EU voor antwoorden op heel fundamentele vraagstukken. Uit opinieonderzoek blijkt dat er in Nederland (en de EU) brede steun bestaat voor gemeenschappelijk EU-beleid ten aanzien van immigratie, defensie en veiligheid, voor de muntunie, voor een gemeenschappelijk energiebeleid en een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Voor een verdere uitbreiding van de EU bestaat daarentegen weinig draagvlak.

Figuur 1.1

Steun voor het EU-lidmaatschap in 28 EU-landen, bevolking van 15+, 2018 (in procenten)*



* Aandeel dat zegt het lidmaatschap vna het EU een goede zaak te vinden (andere antwoordmogelijkheden zijn 'slechte zaak' en 'noch goed noch slecht') en het aandeel dat vindt dat Nederland alles welbeschouwd voordeel heeft bij het lidmaatschap van de Europese Unie' (de andere antwoordmogelijkheid is 'geen voordeel').

Juist met het oog op behoud en versteviging van het maatschappelijk draagvlak voor Europa kiest de SER voor een brede aanvliegroute. Dit advies bedt de ontwikkeling van de interne markt in in een bredere verkenning van aan de ene kant de uitdagingen waarmee Europa en de lidstaten de komende tijd worden geconfronteerd en aan de andere kant de voortgang van de Europese integratie en samenwerking. De vraag is hoe Europa samen met de lidstaten een doeltreffend, en voor

burgers overtuigend, antwoord op die uitdagingen kan vinden. En welke bijdrage een diepere en eerlijkere interne markt daaraan kan leveren.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de wezenskenmerken van de Europese Unie en de interne markt, en brengt een reeks uitdagingen waarvoor de Unie en haar lidstaten staan in beeld. Een centrale opgave is om de komende periode de doelstelling van opwaartse convergentie binnen de EU voor alle betrokkenen weer herkenbaar vorm te geven.

Hoofdstuk 3 ontvouwt een gemeenschappelijke aanpak – van de Europese Unie en van de lidstaten, met passende inbreng van sociale partners – om ontstane breuklijnen te overbruggen en de opwaartse convergentie daadwerkelijk te bevorderen.

In hoofdstuk 4 staat de interne markt centraal. Belangrijke kwesties zijn het realiseren van een gelijk speelveld en de effectieve handhaving ervan door de EU en haar lidstaten.

Hoofdstuk 5 zet de conclusies op een rij en beantwoordt de vragen van de adviesaanvraag.

Het advies is voorbereid door de Commissie Europa onder voorzitterschap van prof. dr. Romke van der Veen. De samenstelling daarvan is opgenomen in bijlage 2.

2 Europa en de lidstaten in een veranderende wereld

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst om te beginnen de ontwikkelingsgang en enkele wezenskenmerken van de Europese Unie (zie paragraaf 2.2). Mede door de samenwerking en integratie heeft Europa zich de afgelopen decennia een goede positie in de wereld kunnen verwerven. Maar die positie staat onder druk en Europa staat voor een aantal flinke uitdagingen. Paragraaf 2.3 zet een aantal van die uitdagingen op een rij: zowel externe als interne.

Het handhaven van een stevige positie in de wereld vraagt de gecoördineerde inzet van de EU en de lidstaten op een aantal terreinen. Een belangrijke opgave daarbij voor de EU en haar lidstaten is om opwaartse convergentie – tussen lidstaten, tussen regio's en tussen groepen mensen – te realiseren (paragraaf 2.4). Het realiseren van opwaartse convergentie is een belangrijke doelstelling van de Europese Unie. Zonder opwaartse convergentie kan de Economische en Monetaire Unie niet goed functioneren.² Opwaartse convergentie is bovendien belangrijk voor het behoud van maatschappelijk draagvlak: gevoelens van sociale onrechtvaardigheid en ongelijkheid onder burgers kunnen zich richten tegen Europa en daarmee het Europese integratieproces ondermijnen.

2.2 Europese integratie in kort bestek

2.2.1 Verdieping, verbreding en uitbreiding

In de afgelopen decennia heeft de Europese integratie zich langs drie lijnen ontwikkeld:

- *Verdieping*, vooral van de interne markt (een ruimte zonder binnengrenzen) die de hoeksteen van de integratie vormt, maar ook van diverse beleidsterreinen;
- *Verbreding* van de integratie met gemeenschappelijke regels voor onder meer landbouwbeleid, sociaal beleid, milieubeleid en consumentenbescherming, en de invoering van een monetaire unie; en het scheppen van een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' naast de interne markt³;

² Real convergence in the euro area: evidence, theory and policy implications, *ECB Economic Bulletin*, nr. 5, 2015, pp. 30-45. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201505_article01.en.pdf

³ Zie: R. Barents (2018) De Europese ruimte: contouren van een nieuw rechtsbegrip – Over de betekenis van de grondrechten in het Unierecht, *SEW*, nr. 6 juni 2018, pp. 248- 258.

- *Uitbreiding* van het aantal lidstaten, van 6 in 1957 naar 28 tot 29 maart 2019. Door Brexit zal voor het eerst sprake zijn van krimp van de EU.

De lidstaten hebben de integratie gaandeweg verbreed van de markt tot het gehele maatschappelijk gebeuren. Het Verdrag over de Werking van de EU (VWEK) expliciteert (art. 67 lid 1) dat de Unie “een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht [is] waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd”. Binnen die Europese ruimte zonder binnengrenzen maakt het voor de rechtspositie van een burger – althans binnen de werkingssfeer van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – niet uit of hij/zij fysiek of virtueel nationale grenzen overschrijdt of grensoverschrijdend opereert.⁴

De Europese Unie is veel meer dan een samenwerkingsverband tussen staten. In de EU heerst niet het recht van de sterkste, maar de kracht van het recht. Zij vormt een waardengemeenschap, een politieke gemeenschap en een rechtsgemeenschap, en op die basis heeft zich een diepgaande vervlechting van de economieën van de lidstaten voltrokken. Om dat te benadrukken, wordt de term integratie gebruikt. Essentieel is dat de lidstaten bevoegdheden hebben overgedragen en gebundeld in communautaire instellingen en structuren. Dat is een principieel verschil met ‘normale’ intergouvernementele samenwerkingsvormen en vormt één van de verklaringen van het succes van de EU. De samenwerking die vrijwillig is aangegaan, brengt ook wederzijdse verplichtingen met zich. Brexit – de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie – laat zien hoe omvangrijk het geheel aan gemeenschappelijke regels en beleidsvormen inmiddels is.

2.2.2 Waarden en doelstellingen

Waarden

Artikel 2 van het EU-Verdrag maakt duidelijk op welke waarden de EU berust: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten. “Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

Doelstellingen

De doelstellingen van de Europese Unie zijn vastgelegd in artikel 3 van het EU-Verdrag (VEU). Het doel van de EU is de vrede, haar waarden en het welzijn van haar

⁴ Barents (2018) op.cit., p. 252.

volkeren te bevorderen (lid 1). Daartoe biedt zij haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is (lid 2).

Een wezenlijk onderdeel van de Europese ruimte zonder binnengrenzen is en blijft de interne markt. Artikel 3 lid 3 VEU bedt deze als volgt in:

“De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert de wetenschappelijke en technische vooruitgang.

De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.

De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen de lidstaten.

De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.”

Titel X van het VWEU gaat over de sociale politiek. Daarin stellen de EU en de lidstaten zich ten doel “de bevordering van de werkgelegenheid, 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, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting”. (artikel 151). Daartoe nemen de EU en de lidstaten maatregelen die rekening houden met de nationale verscheidenheid (met name op het gebied van contractuele betrekkingen) en met behoud van het concurrentievermogen van de EU. De opwaartse convergentie van levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden wordt verwacht van zowel de werking van de interne markt – die de harmonisatie van sociale stelsels zal bevorderen – als het door de EU en haar lidstaten gevoerde beleid.

Externe dimensie

In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de EU haar waarden en belangen, en zet zij zich daarvoor in. De Unie draagt bij aan de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de

bescherming van de mensenrechten alsmede aan de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht (artikel 3 lid 5 VEU).

Artikel 21 VEU maakt duidelijk dat het internationaal optreden van de Unie gericht is op de wereldwijde verspreiding van haar beginselen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.

De SER constateert op basis van deze verdragsbepalingen dat de EU niet alleen een economisch project is, maar ook staat voor een specifiek maatschappijmodel van openheid en recht, en een op waarden gebaseerde rol van de EU in de wereld. Dat vormt ook de basis van de 'European way of life'.

2.2.3 Economische en sociale doelen gelijkwaardig

In lijn met het EU-Verdrag beklemtoont de SER de gelijkwaardigheid van de economische en sociale doelen van de EU. "Dat betekent onder andere dat, zoals aangegeven door het Hof van Justitie, in voorkomende gevallen, de uit het EG-recht voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal afgewogen dienen te worden tegen de doelen van sociale politiek. Een evenwichtige toetsing betekent dat niet op voorhand hetzij collectieve werknemersrechten hetzij de vier EU-vrijheden de voorrang krijgen."⁵

Europese pijler van sociale rechten

De sociale pijler is in 2017 ontworpen als een kompas voor hernieuwde convergentie dat tot doel heeft tot betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te komen. De instelling ervan was in 2015 aangekondigd door Commissievoorzitter Juncker in zijn eerste State of the Union speech (zie kader).

5 SER (2009) *Advies Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, publicatienr. 09/04, p. 11.

Juncker over sociale pijler, State of the Union 2015

“We have to step up the work for a fair and truly pan-European labour market. Fairness in this context means promoting and safeguarding the free movement of citizens as a fundamental right of our Union, while avoiding cases of abuses and risks of social dumping.

Labour mobility is welcome and needed to make the euro area and the single market prosper. But labour mobility should be based on clear rules and principles. The key principle should be that we ensure the same pay for the same job at the same place. As part of these efforts, I will want to develop a European pillar of social rights, which takes account of the changing realities of Europe's societies and the world of work. And which can serve as a compass for the renewed convergence within the euro area. This European pillar of social rights should complement what we have already jointly achieved when it comes to the protection of workers in the EU. I will expect social partners to play a central role in this process. I believe we do well to start with this initiative within the euro area, while allowing other EU Member States to join in if they want to do so.”

Bron: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm

De sociale pijler bevat twintig grondbeginselen en belangrijke rechten. Deze zullen dienen als referentiepunt voor de verdere uitvoering van het Europees Semester voor beleidscoördinatie. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben de tekst van de Europese pijler van sociale rechten uiteindelijk vast-gesteld. Zij benadrukken (in overweging 7)⁶:

“De leiders van 27 lidstaten en die van de Europese Raad, het Europees Parlement, en de Europese Commissie hebben zich er in de agenda van Rome toe verplicht toe te werken naar een sociaal Europa. Die belofte is gebaseerd op de beginselen van duurzame groei en op de bevordering van economische en sociale vooruitgang, naast die van samenhang en convergentie, waarbij tegelijk de integriteit van de interne markt wordt gehandhaafd; een Unie die rekening houdt met de verschillen tussen de nationale stelsels en de sleutelrol van sociale partners; een Unie die de gelijkheid tussen vrouwen en mannen en rechten en gelijke kansen voor iedereen propageert; een Unie die de strijd aangaat met werkloosheid, discriminatie, sociale uitsluiting en armoede; een Unie waar jongeren het best mogelijke onderwijs en de best mogelijke opleiding genieten en op het hele continent kunnen studeren en een baan kunnen vinden; een Unie die ons culturele erfgoed bewaart en culturele

6 Verklaring van Gothenburg 17 november 2017.

diversiteit bevordert. De sociale partners hebben toegezegd dat zij zullen blijven meewerken aan een Europa dat voordelen oplevert voor zijn werknemers en ondernemingen”.

Vanuit het oogpunt van de sociale markteconomie zijn alle elementen van de sociale pijler van belang. Maar de EU heeft niet op alle terreinen van de sociale pijler bevoegdheden (zie ook paragraaf 2.2.4). Artikel 153 lid 5 bepaalt bijvoorbeeld dat de EU geen bevoegdheden heeft op het terrein van beloning. Wat betreft de zorg voor een billijk loon, toereikende minimumlonen en transparante en voorspelbare lonen ligt de verantwoordelijkheid primair bij de lidstaten en de nationale sociale partners.

2.2.4 Bevoegdheden, besluitvorming en rechtsorde

Bevoegdheidsverdeling

De lidstaten hebben aan de Europese Unie bepaalde bevoegdheden toegedeeld. Deze zijn vastgelegd in het Verdrag over de Werking van de EU (artikelen 2-6). Op enkele terreinen is de Unie *exclusief bevoegd*. Dat geldt onder meer voor het gemeenschappelijke handelsbeleid⁷, voor het mededingingsbeleid en voor het monetaire beleid (voor de lidstaten die de euro als munt hebben).

Daarnaast zijn er beleidsgebieden waarop de EU en de lidstaten *gedeeld bevoegd* zijn. Daartoe behoren onder meer de interne markt, bepaalde aspecten van het sociaal beleid⁸, de economische, sociale en territoriale samenhang, de landbouw, het milieu, de consumentenbescherming, vervoer, trans-Europese netwerken, energie alsmede de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Krachtens het VWEU coördineren de lidstaten hun economisch beleid⁹ en hun werkgelegenheidsbeleid¹⁰. De EU kan initiatieven nemen voor coördinatie van het sociaal beleid van de lidstaten.

Voorts is de EU bevoegd om het optreden van de lidstaten op bepaalde beleids-terreinen *te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen*. Dan gaat het om de Europese dimensie van onder meer industrie en van onderwijs en beroepsopleiding. Wat dat

⁷ Gemengde akkoorden (met regelingen voor investeringen) vergen echter ratificatie door nationale parlementen.

⁸ Nader bepaald in art. 153 VWEU.

⁹ Art. 121 VWEU: “De lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang.”

¹⁰ Art. 146 lid 2 VWEU: “Rekening houdend met nationale gebruiken op het gebied van de verantwoordelijkheden van de sociale partners beschouwen de lidstaten het bevorderen van de werkgelegenheid als een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg.”

laatste betreft stelt artikel 145 VWEU dat: ‘De lidstaten en de Unie streven (...) naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid en in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, de opleiding en het aanpassingsvermogen van de werknemers en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen.”

Besluitvorming en rechtsorde

De algemene figuur bij de besluitvorming over de gedeelde bevoegdheden is dat de lidstaten – de Raad van ministers – en het Europees Parlement op voorstel van de Europese Commissie beslissen (de Raad met gekwalificeerde meerderheid). Het Europees Parlement vormt samen met de Raad de medewetgever. De Commissie ziet toe op de juiste implementatie en uitvoering van Europese regelgeving, en kan zonodig naar het Hof stappen.

De EU is een rechtsgemeenschap. Gemeenschapsrecht wordt eenvormig toegepast. De gang naar de Europese rechter staat ook open voor burgers en bedrijven. Daarmee kunnen burgers en bedrijven bescherming zoeken tegen mogelijk willekeurig optreden van nationale overheden. “In de EU regeert het recht, niet de macht (...) De rechtstaat is (...) niet alleen een fundamentele waarde, zoals neergelegd in de verdragen, die het waard is te verdedigen, maar het is ook essentieel voor het goed functioneren van de interne markt¹¹”.

Voor de beleidscoördinatie op terreinen die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren – zoals werkgelegenheid, sociale bescherming, onderwijs, jeugd en beroepsopleiding – is in de jaren negentig van de vorige eeuw de ‘open methode van coördinatie’ (OMC) ingevoerd. ‘Open methode’, want zonder juridisch bindende verplichtingen of sancties, en gebruik makend van ‘peer pressure’ om van elkaar te leren. In het kader van de OMC worden gemeenschappelijke doelstellingen vastgelegd en meetinstrumenten bepaald en vindt een onderlinge vergelijking van prestaties van de lidstaten op verschillende indicatoren en een uitwisseling van beste praktijken plaats.

De OMC op het gebied van arbeidsmarkt en werkgelegenheid heeft in 1997 vorm gekregen in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, die gericht is op het scheppen van meer en betere banen in de EU. Deze werkgelegenheids-

11 F. Timmermans (2017) De staat van de unie: stabiel, *ESB Special Keuzes voor Europa*, nr. 47545, 3 oktober 2017, pp. 6-9, inz. p. 8.

strategie is vervolgens opgenomen in de bredere Lissabon strategie en de opvolger ervan, de Europa 2020-strategie.

Naast de OMC is er de verplichtende regelgebonden coördinatie. Deze heeft betrekking op het begrotingsbeleid van de lidstaten. In dit verband kan de Unie aanwijzingen geven aan lidstaten, met als ultieme sanctie in de buitensporigetekortprocedure een financiële boete.¹²

Als mechanisme voor beide vormen van beleidscoördinatie is het Europees Semester werkzaam. Dit is erop gericht het eigenaarschap van de lidstaten te versterken en te voorkomen dat dat beleidscoördinatie als een vrijblijvende exercitie wordt opgevat. Jaarlijks wordt de sociaal- en financieel-economische ontwikkeling van alle lidstaten in de volle breedte gezien (zie verder hoofdstuk 4).

2.2.5 Subsidiariteit

Bevoegdheden die niet aan de EU zijn toegedeeld, behoren aan de lidstaten. De uitoefening van de bevoegdheden die wel aan de EU zijn toegedeeld, wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (proportionaliteit) (zie artikel 5 VEU). Subsidiariteit betekent dat de EU slechts dan optreedt indien optreden op Europees niveau noodzakelijk of gewenst is omdat de lidstaten zelf niet of onvoldoende in staat zijn de betrokken beleidsdoelstelling te realiseren. Evenredigheid heeft vooral betrekking op de intensiteit van overheidsingrijpen en de keuze van het juiste beleidsinstrument.

Economische argumenten voor en tegen EU-optreden

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel kiest men voor het niveau (lokaal, nationaal, bovennationaal) waarop voor een bepaalde kwestie het meest effectief kan worden gehandeld. Daarbij is het zoeken naar een balans tussen voor- en nadelen van besluitvorming op nationaal dan wel Europees niveau.

Bij besluitvorming binnen de afzonderlijke lidstaten kunnen maatregelen goed worden toegesneden op lokale voorkeuren. Daardoor ontstaat ook meer variatie in beleid. Dat schept mogelijkheden voor experimenteren en beleidsleren.

¹² Zie voor beide vormen van beleidscoördinatie: SER (2009) *Advies Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, publicatienr. 09/04.

Maar in bepaalde situaties verdient Europees beleid de voorkeur. Daarvoor bestaan drie belangrijke argumenten: het bestaan van grensoverschrijdende effecten; het goed benutten van schaalvoordelen; en het bevorderen van economische en sociale samenhang (cohesie).

Van grensoverschrijdende externe effecten is sprake als bepaalde maatregelen in de ene lidstaat – bedoeld of onbedoeld – gevolgen hebben voor de welvaart in een andere lidstaat. Die gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn. Van negatieve externe effecten is bijvoorbeeld bij milieuvervuiling sprake. Positieve externe effecten kunnen ook aanleiding zijn voor een vorm van centralisatie, omdat lidstaten afzonderlijk bepaalde maatregelen niet of te weinig zullen nemen omdat de vruchten ervan voor een belangrijk deel aan andere lidstaten zullen toevallen. De zorg voor de totstandkoming en goede werking van de interne markt is juist vanwege deze externe effecten primair bij de EU belegd.

Schaalvoordelen kunnen zich op verschillende vlakken manifesteren. Denk aan gemeenschappelijke productnormen die leiden tot lagere transactiekosten. Of aan de bundeling van (onderhandelings)kracht in het gemeenschappelijk handelsbeleid. Vaak is sprake van een zekere samenloop van schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten. De EU omvat ook een gemeenschappelijke ruimte voor hoger onderwijs en voor onderzoek. Belangrijke argumenten voor het Europees bundelen van kennis- en innovatie-inspanningen zijn de aanwezigheid van schaalvoordelen en van grensoverschrijdende kennis-spillovers.

Het bevorderen van cohesie berust ten dele op economische argumenten. Het wegnemen van aan een lager ontwikkelingsniveau verbonden knelpunten voor verdere groei of het delen van risico's van regionale schokken kunnen het groeivermogen van de EU als geheel ten goede komen. Daarnaast geeft het streven naar cohesie uitdrukking aan de EU als belangen- en waardengemeenschap, en kan het zijn ingegeven door zorgen over de mogelijke gevolgen van een uit elkaar groeien van delen van de Unie. Het cohesiestreven van de EU is overigens niet gericht op individuele burgers, maar op grotere groepen mensen, regio's en lidstaten.

Politieke weging

Uiteindelijk bepalen de Raad van ministers en het Europees Parlement – als mede-wetgevers – of bij wetgeving aan het subsidiariteitsprincipe wordt voldaan. Nationale parlementen kunnen daarbij de eigen vertegenwoordiger in de Raad van ministers een opvatting meegeven.

Het Verdrag van Lissabon heeft nationale parlementen ook formeel een rol gegeven bij de toetsing van nieuwe EU-wetgevingsvoorstellen aan het beginsel van subsidiariteit. Door een gele kaart te trekken, kan een nationaal parlement bezwaar maken tegen een bepaald voorstel van de Europese Commissie als het meent dat het subsidiariteitsprincipe onvoldoende in acht is genomen. Als ten minste een derde van de parlementen een gele kaart trekt, is de Commissie verplicht haar voorstel te heroverwegen en (gemotiveerd) te besluiten om het te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Als ten minste de helft van de nationale parlementen bezwaar maakt, wordt gesproken van een oranje kaart en dient de Commissie, als het het wetgevingsvoorstel wil handhaven, aan het Europees Parlement en de Raad te verantwoorden waarom het voorstel wel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel is.

Tot nu toe is de gele kaart in de EU drie keer getrokken, en de oranje kaart nog niet. De drie gele kaarten hadden betrekking op:

- Het voorstel voor een verordening over de uitoefening van het recht om collectief actie te voeren (2012). De Commissie heeft het voorstel ingetrokken omdat zij te weinig politieke steun verwachtte.
- Het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees openbaar ministerie (2013). De Commissie heeft dit voorstel (gemotiveerd) gehandhaafd.
- Het voorstel voor herziening van de detacheringsrichtlijn (2016). De Commissie heeft dit voorstel (gemotiveerd) gehandhaafd (zie verder hoofdstuk 4).

Indien de Europese Commissie haar voorstel handhaaft of aanpast, is het aan Raad en Europees Parlement als medewetgevers om het finale oordeel te geven.

Het *acquis communautaire* – het huidige samenstel aan Europese regels en beleidsinitiatieven – voldoet over het algemeen goed aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Een zeer grondige analyse die de Britse overheid in 2013/14 heeft laten uitvoeren om vast te stellen welke bevoegdheden uit ‘Brussel’ ‘gerepatrieerd’ moesten worden leverde geen duidelijke lijst op¹³. De Nederlandse regering kwam in 2013 ondanks herhaalde pogingen om een substantiële repatriëringsagenda op te stellen ook niet verder dan het opstellen van een wensenlijst van 54 te verbeteren of af te schaffen, bestaande of ‘verwachte toekomstige’ EU-regels. Slechts enkele

13 HM Government (2013/14) *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union*, www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences.

daarvan – over de instelling van een schokabsorptiefonds voor eurolanden en van een pan-Europees bossenverdrag – hadden betrekking op de subsidiariteitsvraag.¹⁴ Meer in het bijzonder stelt de SER vast dat de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten op sociaal terrein in balans is.

2.2.6 Beleidsconcurrentie en het streven naar een gelijk speelveld

Lidstaten willen zich graag blijven onderscheiden door naar eigen inzicht vorm te geven aan de sociaal-economische structuur van hun land. En binnen de kaders die de EU-regels en het EU-beleid stellen, kan dat ook. Beleidsconcurrentie tussen landen kan positief werken, maar houdt ook risico's in. Dat geldt met name als de betrokken beleidsmaatregelen negatieve effecten hebben die op bepaalde bevolkingsgroepen, groepen bedrijven en/of andere lidstaten worden afgewenteld. Om die reden treedt de EU bijvoorbeeld op tegen verkapte vormen van steunverlening – met fiscale instrumenten – die de mededinging kunnen verstoren. De recente wijziging van de arbeidstijdenwet in Hongarije kan worden gezien als een schadelijke vorm van beleidsconcurrentie die niet past in het streven naar opwaartse convergentie. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreider ingegaan op negatieve vormen van beleidsconcurrentie en op de beleidscoördinatie en -harmonisatie die nodig is om de beleidsconcurrentie in goede banen te leiden.

Op een interne markt zonder binnengrenzen verwachten bedrijven – en ook werkenden – een gelijk speelveld. Zowel beleidsinitiatieven van lidstaten als technologische ontwikkelingen brengen dat speelveld met enige regelmaat in beweging. Volkomen effen zal het speelveld nooit kunnen zijn. Het is simpelweg niet doenlijk (en ook niet wenselijk) om alle verschillen in concurrentievoorwaarden gelijk te trekken. Er moet immers ruimte blijven voor het benutten van daadwerkelijke comparatieve voor- en nadelen.¹⁵ Het gaat erom substantiële concurrentieverstoreningen tegen te gaan zodat sprake kan zijn van eerlijke mededinging binnen kaders die voor alle marktpartijen gelden. Veranderingen in het concurrentiegedrag en het economisch en regelgevend speelveld vragen om een voortdurende herijking van de gemeenschappelijke regels die economische activiteiten binnen de EU in goede banen moeten leiden. Dat hoort bij de zorg voor een goede werking van de interne markt – en de bescherming van werknemers, consumenten en milieu. Op grond van artikel 121 VWEU (“De lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang”) kan een lidstaat worden

¹⁴ B. van Riel en M. Bos (2013) De subsidiariteitsbrief van het kabinet: geef de Europese Commissie maar weer de schuld!, *Internationale Spectator*, jg. 67 nr. 9, pp. 66-68.

¹⁵ Zie: SER (2006) *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*, publicatienr. 06/06, inz. pp. 35-36.

aangesproken op vormen van negatieve beleidsconcurrentie. De beleidscoördinatie in het kader van het Europees Semester is er mede op gericht om de beleidsconcurrentie in een voor allen vruchtbare richting te sturen.

2.2.7 EU-budget

De EU beschikt over een eigen begroting, maar deze beslaat niet meer dan 1 procent van het gezamenlijke bni van de lidstaten. Deze relatief bescheiden omvang sluit, zeker in combinatie met het bestaande verbod op begrotingstekorten, een macro-economische stabilisatiefunctie van de EU-begroting uit. Voor macro-economische stabilisatie is de EU aangewezen op de begrotingen van de lidstaten; deze zijn tezamen zo'n 40 maal groter dan het EU-budget.

De twee grootste posten zijn het cohesiebeleid en het landbouwbeleid; samen beslaan zij nog 70 procent van de EU-uitgaven. De EU-uitgaven weerspiegelen maar in beperkte mate de prioriteiten van de EU omdat de EU vooral beleid voert met andere dan budgettaire middelen: denk aan de harmonisatie van regelgeving in het kader van de interne markt (de goede werking van de interne markt vergt minder dan 0,1 procent van de EU-begroting).

Op basis van een voorstel van de Europese Commissie wordt nu onderhandeld over een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2021-2027.¹⁶ Daarin is het vertrek van het VK uit de EU verwerkt. Het voorstel gaat uit van een globaal gelijk blijvend uitgavenpeil (dat in procenten van het bruto nationaal inkomen van de 27 resterende lidstaten toeneemt van 1,0 naar 1,1).

Via het EU-budget vindt een flinke herverdeling van middelen ten gunste van de minder ontwikkelde lidstaten in Midden- en Zuidoost-Europa plaats (vooral via de structuur- en cohesiefondsen). Per saldo – na aftrek van hun bijdrage aan de EU – ontvangen deze landen jaarlijks 2 tot 3 procent van hun bni uit de EU-begroting.¹⁷ Met Brexit verdwijnt een grote netto-betaler. Dit betekent dat – indien de EU de overdracht van middelen naar de minder ontwikkelde lidstaten op het huidige peil wil handhaven – op de overige netto-betalers een zwaarder beroep zal worden gedaan. Nederland behoort tot de netto-betalers. Dat komt doordat ons land relatief weinig ontvangt uit hoofde van cohesiebeleid en het landbouwbeleid. Bij onze positie als land met het hoogste inkomen per capita in de EU – op Luxemburg na – past ook

¹⁶ Zie: Europese Commissie (2018) *Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt – Het meerjarig financieel kader 2021-2027* (Mededeling), COM92018 321 final, Brussel, 2-5-2018.

¹⁷ Europese Commissie (2018) *EU Budget 2017 – Financial Report*, Annex 3, p. 63.

dat meer aan het EU-budget wordt afgedragen dan eruit wordt ontvangen. Het is overigens een misverstand dat Nederland (relatief) de grootste netto-betaler zou zijn.

Bij de onderhandelingen over een nieuw MFK staan de netto-betalingsposities van lidstaten helaas vaak centraal. Daarbij wordt onvoldoende beseft dat die netto-positie maar een fractie vormt van de baten en kosten die aan de Europese integratie verbonden zijn.

2.3 Europa in een veranderende wereld

2.3.1 Toegenomen onzekerheid serieus nemen

De wereld om ons heen stelt de EU en haar lidstaten voor grotere uitdagingen dan een aantal jaren geleden. Dat komt door verschillende factoren, waaronder verschuivende politieke en economische machtsverhoudingen in de wereld alsmede minder bereidheid tot multilaterale samenwerking (zie verder paragraaf 2.3.3), oplopende politieke spanningen aan de buitengrenzen van de EU die ook migratiedruk met zich brengen (zie paragraaf 2.3.4), de noodzaak van aanpak van en aanpassing aan klimaatverandering (zie paragraaf 2.3.5), en snelle technologische ontwikkelingen (digitalisering) met nog onduidelijke gevolgen voor arbeidsmarkt en werkgelegenheid (zie paragraaf 2.3.6).

Bij het aanpakken van deze uitdagingen wordt de EU gehandicapt door een aantal zwakke plekken en moet de EU een aantal risico's onder ogen zien (zie paragraaf 2.3.2). Het effectief aanpakken van externe uitdagingen vraagt om een sterke interne samenhang en een voldoende mate van eensgezindheid. Daarin moet de komende tijd worden geïnvesteerd.

Door de langdurige financieel-economische crisis die in 2008 uitbrak, de disruptieve veranderingen in technologie en maatschappij en de toegenomen flexibilisering van arbeidsrelaties is het toekomstperspectief voor een grote groep mensen onzekerder geworden. Dat uit zich bijvoorbeeld in het afwijzen door een flink deel van de bevolking van (inkomende) grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit¹⁸ (zie kader).

18 Zie: SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, publicatienr. 14/09, inz. p. 66.

Opinies over grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en vrij verkeer

44 procent van de ondervraagden vindt dat mensen uit andere EU-lidstaten in Nederland mogen wonen en werken, maar 30 procent is het daar niet mee eens.* Tegelijkertijd blijkt meer dan 80 procent van de Nederlanders (en de EU-burgers) voorstander van vrij verkeer van EU-burgers om overal in de EU te leven, te werken, te studeren of handel te drijven.

* Onderzoek Belevingen, uitgevoerd tussen februari en mei 2017. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/13/meerderheid-bevolking-voor-opvang-vluchtelingen>

Deze toegenomen zorgen van burgers vragen om een serieus antwoord. Het aanpakken van gevallen van oneerlijke concurrentie en het effectief handhaven van regels zijn daarbij belangrijk. Daarnaast is het zaak uitsluiting van groepen mensen tegen te gaan en de sociale samenhang te versterken. Binnen de EU worden breuklijnen zichtbaar: tussen landen, tussen regio's, en tussen groepen mensen. Deze dreigen zich te verdiepen en te verbreden. Dat zou schadelijk zijn voor de samenhang en de kracht van de Europese Unie. Het is zaak het proces van opwaartse convergentie binnen de EU te herstellen.

Onzekerheid en scepsis betreffen ook de Europese Unie. Daarbij valt uit SCP-onderzoek op dat verschillen in opvatting over de EU in belangrijke mate samenhangen met verschillen in opleidingsniveau. Hoogopgeleiden zijn vaker voorstander van Europese integratie dan laagopgeleiden. Daarnaast hebben jongeren vaker pro-Europese opvattingen dan ouderen.¹⁹

Volgens het SCP-onderzoek is er behoefte aan een gemeenschappelijke visie op grensoverschrijdende problemen, goede afspraken waaraan iedereen zich houdt, controle daarop, een eerlijke verdeling van lusten en lasten, efficiënte uitvoering en zoveel mogelijk behoud van nationale autonomie. Die behoefte komt mede voort uit een gevoel van onrechtvaardigheid. Daarnaast is er een behoefte aan veiligheid, rust en stabiliteit. In dat verband verwacht men van de EU een aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit, van de opvang van vluchtelingen en van de klimaatproblematiek. En in de derde plaats komt uit het SCP-onderzoek een behoefte aan bescherming van de Europese cultuur en het welzijn van EU-burgers naar voren, met name in relatie tot immigratie.

19 SCP (2018) *Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?* (Onderzoeksverslag voor het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de Europese consultatie), november 2018.

2.3.2 Overzicht van zwakke plekken, risico's en uitdagingen voor de EU

Versterking rechtsgemeenschap nodig

De EU is een waardengemeenschap, een politieke gemeenschap en een rechtsgemeenschap. In verschillende lidstaten staat de rechtsstaat momenteel onder druk en worden ook andere 'checks and balances' die eigen zijn aan een levenskrachtig democratisch bestel onklaar gemaakt. De SER vindt het van belang dat de Europese Unie de kwaliteit van de rechtsstaat in de verschillende lidstaten bewaakt en optreedt tegen schendingen van de regels van de rechtsstaat. Burgers en bedrijven moeten kunnen rekenen op een onpartijdige rechtspraak door deskundige rechters.

In een rechtsgemeenschap komt het ook aan op een goede naleving van de regels en afspraken. De handhaving van bestaande regels wordt nu als een zwakke plek gezien. Voor versterking van het vertrouwen in de EU en in nationale overheden is het zaak om te investeren in een betere handhaving. Het ontwikkelen van nieuwe regels zonder te zorgen voor effectieve mechanismen van naleving en handhaving is contraproductief.

Risico's en uitdagingen op sociaal-economisch terrein

De jaarlijkse groeianalyse waarmee de Europese Commissie het Europees Semester 2019 opent, vraagt aandacht voor een reeks risico's en uitdagingen die om een sterk en eendrachtig Europees antwoord vragen.²⁰

Als 'aanhoudend zwakke plekken' die een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling van de EU remmen, noemt de Europese Commissie:

- Lage productiviteitsgroei;
- Aanhoudende inkomensongelijkheid en een langzame daling van de armoede;
- Regionale en territoriale ongelijkheden;
- Een hoge openbare en particuliere schuld en andere resterende macro-economische onevenwichtigheden (met name in de eurozone).

²⁰ Europese Commissie (2018) *Jaarlijkse groeianalyse 2019: Voor een sterker Europa bij mondiale onzekerheid* (Mededeling), COM(2018) 770 final, Brussel, 21-11-2018, inz. pp. 5-8.

De Europese Commissie ziet als belangrijkste risico's en uitdagingen voor de EU en haar lidstaten:

a. Risico's en uitdagingen die mondiaal naar voren komen:

- Het opkomend protectionisme en de geopolitieke spanningen die de handelsrelaties ongunstig beïnvloeden;
- Instabiliteit op opkomende markten;
- Migratie;
- Beperking en aanpassing aan de klimaatverandering;
- Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- Geleidelijke afbouw van de stimulansen door centrale banken.

b. Risico's en uitdagingen die zich primair binnen de EU manifesteren:

- Discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en het ontstaan van arbeidskrachttekorten in een aantal landen en sectoren;
- Trage verspreiding van nieuwe digitale technologieën, het groeipotentieel van de digitalisering aanboren;
- De gevolgen van technologische transformaties voor werknemers en specifieke sectoren;
- De gevolgen van demografische veranderingen (vergrijzing)²¹ en de rol van migratie;
- Stilvallen van het hervormingsplan/risico dat hervormingen worden teruggedraaid en de budgettaire onevenwichtigheden erger worden.

In het vervolg van deze subparagraaf wordt dieper ingegaan op een aantal van bovengenoemde externe uitdagingen en risico's: verschuivende machtsverhoudingen, opkomend protectionisme in de wereld, migratie van buiten de EU, klimaat en energie, en de digitale uitdaging.

Tot de belangrijkste interne uitdagingen op sociaal-economisch terrein voor de komende jaren rekent de SER het behoud (en bewaken) van een gelijk speelveld op de interne markt en het bevorderen van opwaartse convergentie binnen de EU.

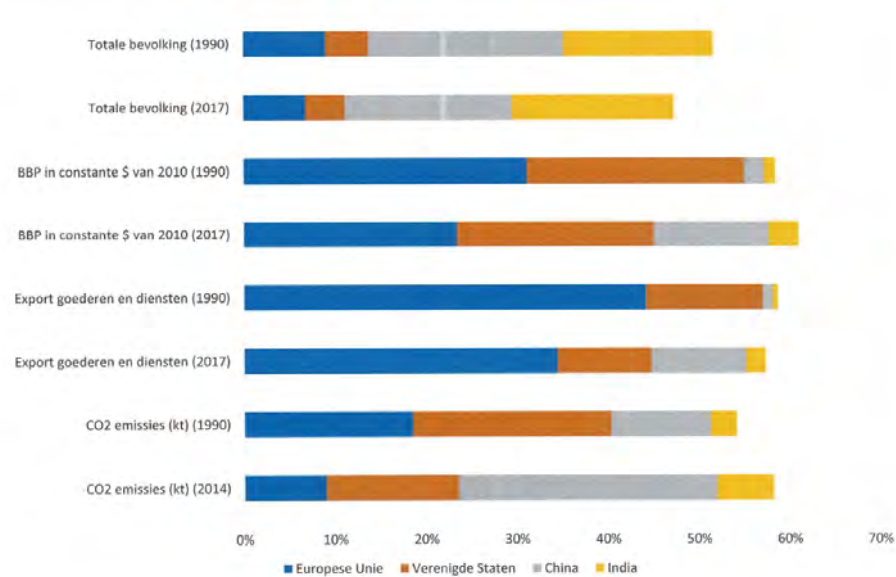
²¹ De verhouding tussen het aantal mensen van 65 jaar en ouder en het aantal mensen in de leeftijdsgroep 15 tot 64 jaar zal naar verwachting toenemen van 28,8% in 2015 tot 35,1% in 2025 en tot meer dan 50% in 2050. De Europese Commissie wijst in de *Annual Growth Survey* 2019 op de uitdaging die vergrijzing vormt voor de houdbaarheid van nationale stelsels van pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg en op de gevolgen voor economische groei. Een dynamischer en inclusievere arbeidsmarkt en hervormde socialezekerheidsstelsels moeten volgens de Commissie de sociale risico's en de risico's voor de overheidsfinanciën kunnen verzachten.

2.3.3 Verschuivende machtsverhoudingen en toenemend protectionisme

De machtsverhoudingen in de wereld verschuiven, en niet ten gunste van de landen van Europa.²² Er is sprake van een open systeemcompetitie en strijd om de hegemonie tussen de VS, China en de EU. Door opkomende economieën als China en India neemt de dominantie van de Westerse landen af en verschuift economische macht in oostelijke richting (zie figuur 2.1). Daarenboven vertoont de transatlantische relatie veel spanningen nu de huidige Amerikaanse regering zo duidelijk afstand neemt van multilaterale samenwerkingsvormen en zich expliciet en consistent negatief uitlaat over de Europese samenwerking als zodanig.

Dit alles betekent dat de Europese Unie zich gesteld ziet voor existentiële politieke en economische uitdagingen. De EU kan op zich mondiaal nog steeds het nodige gewicht in de schaal leggen, maar alleen als het eensgezind en voldoende strategisch opereert.

Figuur 2.1 Aandeel in werelddotaal op verschillende indicatoren



Bron: samengesteld op basis van Wereldbank development indicators

22 Zie: SER (2012) *Advies Verschuivende economische machtsverhoudingen*.

De wereld telde in 2018 7,7 miljard mensen. Daarvan woont 7 procent in de EU: 512 miljoen mensen. Door Brexit neemt het aantal EU-burgers met 66 miljoen af (en wordt het aandeel van de EU in de wereldbevolking 6 procent).

In 2017 waren de EU-lidstaten gezamenlijk nog goed voor 23 procent van het BBP dat in de wereld werd voortgebracht (Nederland neemt 1,1 procent voor zijn rekening). Daarmee blijft de EU iets voor op de Verenigde Staten (21,6 procent), en voorlopig nog voor China (12,6 procent). Door Brexit zal de EU 3,5 procentpunt bbp-aandeel verliezen.²³ In 1990 bedroeg het aandeel van de EU in het wereld bbp nog iets meer dan 30 procent en dat van China amper 2 procent. De komende decennia zal het aandeel van de EU in het wereld-bbp verder dalen. Dat komt door de inhaalgroei die vooral in Azië nog plaatsvindt, en door de demografische ontwikkelingen (vergrijzing) in Europa.

In termen van buitenlandse handel is en blijft Europa een economische grootmacht. De uitvoer van de EU-lidstaten is voor een belangrijk deel gericht op de overige EU-landen. Dat is de resultante van lage onderlinge handelskosten door harmonisatie van regelgeving en door geografische nabijheid (economische zwaartekracht).

Toenemend protectionisme

Maar de handel van de EU met derde landen is onderhevig aan toenemend protectionisme. Vooral de toenemende rivaliteit tussen de VS en China doet de spanning op handelsvlak oplopen. Maar de VS heeft ook de EU in het vizier met het dreigement van extra tarieven om het tekort op de handelsbalans met de EU terug te brengen (op de dienstenbalans boekt de VS overigens een groot overschot). Er is daarnaast voor de EU geen sprake van gelijkwaardige toegang voor handel en investeringen in China²⁴, maar wel van verstoring van de mededinging door staatsbedrijven. Door de grote overheidsinvloed op veel (staats)bedrijven in China spelen naast bedrijfseconomische motieven ook geopolitieke overwegingen in het internationale handelsverkeer een rol. Dit wordt onderstreept door grootschalige strategische projecten zoals het One Belt One Road-initiatief en het 16+1-initiatief²⁵ die de invloed van China en Chinese investeringen in Europa vergroten. De WTO con-

23 Deze cijfers zijn gebaseerd op het aandeel bbp in constante dollars van 2010 (zie figuur 2.1); als het bbp wordt gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit, dan is China de EU al gepasseerd.

24 J. Pelkmans (2018) China's "Socialist Market Economy": A Systemic Trade Issue, *Intereconomics*, 53, nr. 5, pp. 268-273.

25 De 16 Europese partners zijn: Albanië, Bosnië, Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Montenegro, Noord-Macedonië, Polen, Roemenië, Servië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

stateert een forse toename van het aantal handelsrestricties dat de G20-landen toepast.²⁶

Bijzonder verontrustend is de weigering van de VS om nieuwe rechters te benoemen voor het geschillenbeslechtigingsmechanisme van de WTO, waardoor het mechanisme stil dreigt te worden gelegd. De SER heeft dit mechanisme eerder een kostbare verworpenheid van de WTO genoemd, waardoor niet het recht van de sterkste geldt.²⁷ Het is een essentieel element van het wereldhandelssysteem dat voor bescherming en voorspelbaarheid zorgt.

Een open economie als de Nederlandse is bij uitstek kwetsbaar voor protectionistische tendensen elders. Dan is het belangrijk om te kunnen beschikken over een grote, goed werkende Europese thuismarkt die daar vrij van is.

Met de EU staan de lidstaten sterker in het globaliseringsproces vanwege de omvang van de thuismarkt en het onderhandelingsgewicht dat daaraan kan worden ontleend. Nederland is – evenals de andere lidstaten van de EU – te klein om de spelregels voor het globaliseringsproces te kunnen beïnvloeden en vormgeven. De EU heeft wél het gewicht om daarop flinke invloed uit te oefenen en daarmee de loop van het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart. De EU gebruikt haar gewicht ook om wereldwijd normen te promoten voor consumentenbescherming, veiligheid, milieubescherming en accountancy.

Als antwoord op deze uitdagingen zet de EU in de handelspolitiek onder andere in op hervorming van de WTO, invoering van een systeem van screening van buitenlandse investeringen op implicaties voor nationale veiligheid, en het sluiten van nieuwe bilaterale handelsakkoorden.

De SER heeft voor de beoordeling van dergelijke bilaterale handelsakkoorden een aantal uitgangspunten geformuleerd: een meetlat om de duurzaamheid te borgen.²⁸ Daarmee beschermt de EU de eigen normen en waarden en draagt deze ook naar derde landen uit. Zo moeten de akkoorden een gouden standaard zetten voor toekomstig handels- en investeringsbeleid door de Europese waarden te bevorderen, waaronder de bescherming van mensen- en werknemersrechten, milieu, de

26 WTO (2018) *Report on G20 trade measures (mid-May 2018 to Mid-October 2018)*, p. 2. De reikwijdte van de in 2018 getroffen handelsrestricties is meer dan zes maal zo groot als de vorige piek.

27 SER Advies (2001), *Globalisering*, p. 4.

28 SER (2016) *Advies TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership*, publicatienr. 16/04.

democratie en de rechtsstaat. De naleving van de fundamentele arbeidsnormen (vrijheid van vakbondsorganisatie, collectief onderhandelen, een verbod op kinderarbeid, dwangarbeid en discriminatie) dient bindend ten grondslag te liggen aan het economisch handelen van de EU en al zijn handels- en investeringspartners.

De SER vindt dat bilaterale handelsakkoorden van de EU met derde landen geen aanleiding mogen vormen voor verandering van niveaus van bescherming van mens en milieu. Europa moet zijn hoge beschermingsniveau in wet- en regelgeving kunnen handhaven en zo nodig verder verhogen. Daarvoor moet er ook voldoende beleidsruimte van overheden blijven. Overheden moeten vrij blijven om overeenkomstig de eigen voorkeuren bepaalde diensten ‘van algemeen publiek belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. Bilaterale handelsakkoorden mogen hieraan geen afbreuk doen. Hiermee sluit de SER aan bij de inzet van Nederland en van de Europese Commissie.

De huidige geopolitieke constellatie maakt de opdracht voor de EU om de waarden, normen en hoge beschermingsniveaus die we in Europa kennen, overeind te houden, er niet eenvoudiger op. Daarbij kan de Europese Unie zich niet alleen verlaten op het stellen van regels en op de gemeenschappelijke waarden die zij uitdraagt. De EU moet zich instellen op een wereld die minder gericht is op samenwerking en meer op machtsuitoefening en streven naar dominantie. Dat vraagt om strategisch handelen en de inzet van machtsmiddelen. Op dit moment is het belangrijkste machtsmiddel waarover de EU beschikt: de toegang tot de interne markt. De vraag is of dat voor de toekomst ook voldoende is. Uit strategisch oogpunt is het voor de EU belangrijk om minder afhankelijk van anderen te zijn op de terreinen van defensie, energie, technologie en het financiële systeem.

Luuk van Middelaar formuleert dit als volgt: “In tijden van Poetin, Erdogan en Trump kan de Unie niet meer als kuise voorganger vertrouwen op universele liefde en rechtvaardigheid. Willen we onze manier van leven veiligstellen, dan zal de Europese gezamenlijkheid strategischer moeten denken en zich ook als machtsspeler moeten kunnen gedragen”²⁹.

29 L. van Middelaar (2018) *De nieuwe politiek van Europa*, p. 15.

2.3.4 Migratie van buiten de EU

Irreguliere immigratie is voor veel mensen een grote zorg. De steun voor een gemeenschappelijke aanpak van migratiestromen van buiten de EU is groot, zeker in Nederland. De grote vluchtelingenstroom in 2015 (met een piek van van 1,8 miljoen irreguliere migranten) heeft de verhoudingen binnen de EU op scherp gezet. Italië en Griekenland voelden zich als eerste aankomstlanden in de steek gelaten door andere lidstaten die hun grenzen sloten. Hongarije en Polen raakten in conflict met andere lidstaten rond het Raadsbesluit over de verdeling van de binnengekomen asielzoekers uit Griekenland en Italië. Zonder effectief beleid van de EU dreigt de steun voor de EU af te brokkelen en komt het vrij verkeer van personen binnen de EU – en in het verlengde daarvan de interne markt – onder druk te staan.

De problemen zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op de inrichting van het Schengenstelsel – dat afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en gelijke toegangsvoorwaarden tot het gemeenschappelijk gebied inhoudt – in samenhang met de vormgeving van het Europees Asielbeleid in de zogeheten Dublin III-verordening.³⁰ Intern vrij verkeer van personen zonder controles aan binnengrenzen maakt de bewaking van de buitengrenzen tot een gemeenschappelijke aangelegenheid. Deze is echter aan de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten overgelaten, waardoor ze feitelijk tekortschoot.

Tegelijkertijd leidt de uitwerking van het Europees asielbeleid en de Schengenbepalingen over visumplicht ertoe dat grootschalige binnenkomst van migranten zonder visum zich juist concentreert op de buitengrenzen die over land te bereiken zijn of met ongeregeld zeetransport over de Middellandse Zee,³¹ Volgens de Dublin III-verordening mag een lidstaat waar een asielverzoek is ingediend, de betrokken asielzoeker terugsturen naar het land van binnenkomst, feitelijk dus vaak Italië of Griekenland. Dit alles leidt ertoe dat een onevenredig zware last wordt gelegd op deze buitengrensstaten en er weinig terecht komt van de nadruk die in artikel 80 VWEU wordt gelegd op het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten als grondslag bij de bewaking van de buitengrenzen en het gemeenschappelijk asielbeleid.³²

30 Het onderstaande is gebaseerd op Adviesraad Internationale Vraagstukken (2016) *De toekomst van Schengen*, Briefadvies, No 28, p. 8 e.v.

31 Vliegtuigen of zeeschepen mogen geen mensen zonder visum meenemen. Hoewel Rotterdam of Schiphol dus ook buitengrenzen zijn, zullen daar weinig mensen asiel aanvragen.

32 Dat de Dublin verordening niet goed functioneert blijkt ook uit een recent rapport van de Algemene Rekenkamer over de asielinstroom in de periode 2014 – 2016. EU-lidstaten die van Nederland verzoeken krijgen om een asielzoeker over te nemen omdat deze daar als eerste is geregistreerd, zijn daartoe vaak niet bereid: slechts 14,8% van de zogenoemde Dublinclaims leidt tot daadwerkelijke overdracht.

De Europese Raad heeft herhaaldelijk aangegeven dat een integrale aanpak nodig is die een combinatie is van doeltreffender EU-buitengrenscontroles, extern beleid gericht op het wegnemen van de oorzaken van migratie en interne aspecten zoals de verdeling van asielzoekers tussen de lidstaten. Een effectief EU-migratiebeleid moet zich inderdaad uitstrekken over de gehele ‘migratieketen’: aanpakken van de grondoorzaken, bestrijden van smokkelbendes, toezicht op vertrekhavens en de Middellandse Zee, effectieve controle aan de buitengrens, opvang en selectie, terugkeerbeleid, herverdelingsbeleid binnen de EU en integratie van erkende asielzoekers op de arbeidsmarkt. Deze laatste schakel ligt vooral op het terrein van de lidstaten.

Door de verklaring EU-Turkije en een gezamenlijke EU-inspanning met Italië, Libië, Niger en andere landen ten zuiden van de Sahara, is het aantal binnenkomsten in het Oostelijke en centrale Middellandse Zeegebied sterk gedaald. De druk heeft zich nu ten dele richting Spanje, maar de aantallen zijn vooralsnog kleiner (zo’n 200.000 per jaar) dan in 2015.

Met name vanwege de sterke bevolkingstoename in Afrika (met 448 miljoen tot 2030, waarvan 278 miljoen in de leeftijd tussen 20 en 64 jaar), mogelijke effecten van de klimaatverandering (droogte, misoogsten), regionale conflicten, zullen push-factoren vanuit dit continent hoog blijven.³³ Of deze ook zullen leiden tot daadwerkelijke migratie, hangt mede af van de economische vooruitzichten aldaar³⁴.

Om de kern van push-factoren aan te pakken is volgens de Europese Raad een partnerschap met Afrika nodig gericht op de sociaal-economische ontwikkeling van het continent. Daarvoor is meer ontwikkelingsgeld nodig, maar ook een nieuw kader dat een forse verhoging van de particuliere investeringen mogelijk maakt. Wat dat laatste betreft heeft de Commissie een begin gemaakt met een Afrikaans-Europese alliantie voor duurzame investeringen en werkgelegenheid om de investeringen in Afrika aanzienlijk te vergroten, de handel te stimuleren, banen te creëren en in te zetten op onderwijs en vaardigheden. Het is de bedoeling dat er in vijf jaar tijd 10 miljoen banen worden gecreëerd.

Legale migratiekanalen

De vergrijzing in Europa betekent dat er in de toekomst behoefte zal zijn aan arbeidsmigratie van buiten de EU. Die behoefte kan voor een deel overlappen met

33 Cijfers uit Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2018) *Op weg naar 2030: migratie een toekomstverkenning*, p. 26.

34 ACVZ, 2018, p. 27, 41

de aandrang vanuit Afrika om irreguliere migratie te verminderen door meer legale migratie mogelijk te maken. Daarbij moet wel bedacht worden dat om de grijze druk constant te houden zeer grote aantallen migranten nodig zouden zijn.³⁵ Daar komt bij dat Europa juist behoefte zal hebben aan goed opgeleide technisch geschoolde mensen die echter ook essentieel zijn voor de ontwikkeling in Afrika. Meer legale migratie uit Afrika kan leiden tot een ‘braindrain’. Het kan wel zinvol zijn om mensen uit Afrika de mogelijkheid te geven in Europa te studeren en ervaring op te doen via het Erasmus+ programma en zodoende een ‘braingain’ te creëren na terugkeer in hun land van herkomst.

Goed gebruik menselijk kapitaal aanwezige migranten en vluchtelingen
Het is van belang om de capaciteiten van erkende vluchtelingen zo goed mogelijk te benutten. Een meer succesvolle integratie van vergunninghouders is ook een belangrijke voorwaarde om de negatieve beeldvorming over vluchtelingen en polarisatie binnen de samenleving tegen te gaan. De SER heeft geconstateerd dat hiervoor een goede ondersteuningsinfrastructuur nodig is.³⁶ Van belang is ook een efficiënte asielprocedure zodat mensen niet jarenlang op erkenning hoeven te wachten en hun beroep dan niet uit kunnen oefenen.

Op Europees niveau kunnen goede ervaringen worden uitgewisseld en kan gewerkt worden aan een gezamenlijke aanpak voor het erkennen van diploma's en vaardigheden van migranten uit derde landen. In Duitsland bestaat het voornemen om afgewezen asielzoekers onder strenge voorwaarden (aan mensen die al 18 maanden werk hebben, goed zijn geïntegreerd, geen strafblad, geen twijfel over identiteit) toch de mogelijkheid te geven om te blijven als zij helpen arbeidstekorten terug te dringen.³⁷

2.3.5 Klimaat en energie

Klimaatverandering is een mondiaal fenomeen dat op verschillende vlakken risico's en negatieve gevolgen met zich draagt. Negen van de tien Europeanen is inmiddels overtuigd van de ernst van het probleem.³⁸ In het Akkoord van Parijs is in 2015 afgesproken om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan twee graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk – en te streven

³⁵ Zie SER Advies (2007) *Arbeidsmigratiebeleid*, pp. 34-6.

³⁶ Zie SER Verkenning (2016) *Nieuwe wegen naar een succesvolle integratie van vluchtelingen*; SER (2018) *Signalering Vluchtelingen en Werk – Een nieuwe tussenbalans*, publicatienr. 18/05.

³⁷ Zie NRC, 20-12-18, Duitsland wordt soepeler met arbeidsmigratie.

³⁸ Zie Eurobarometer over klimaatverandering, september 2017: 74% van de EU-burgers beschouwt klimaatverandering als een zeer ernstig probleem, en 92% als een serieus probleem.

naar niet meer dan anderhalve graad om de kans op extreem weer te verminderen. Daarvoor moet wereldwijd een drastische verlaging van de uitstoot van broeikasgassen (vooral CO₂) worden gerealiseerd. Volgens de IPCC is voor een beperking tot anderhalve graad nodig dat mondiaal rond 2050 per saldo geen CO₂ meer wordt uitgestoten (voor andere broeikasgassen zou dit moment nog wat later kunnen liggen).

De EU – die verantwoordelijk is voor rond 10 procent van de mondiale uitstoot van broeikasgassen – heeft al in 2009 besloten om de uitstoot in 2050 met 80 tot 95 procent te verminderen. De uitdaging nu is om aan dat besluit concreet handen en voeten te geven. Dat vraagt om een fundamentele herziening van het energiesysteem.

Het verhogen van de energie-efficiëntie en het koolstofvrij maken van de economie vormen een belangrijk streven van het gemeenschappelijke energiebeleid. Daarnaast is een energiezekerheid een belangrijke doelstelling. Dan gaat het om het verzekeren van een betrouwbare, veilige, betaalbare en duurzame energievoorziening. De sterke afhankelijkheid van de invoer van aardgas en olie uit instabiele landen en regio's wordt in dit verband als een geopolitiek risico gezien.

Door Brexit dreigt een belangrijke schakel uit de Noordwest-Europese energiemarkt weg te vallen.

Wat doet Europa?

De EU heeft eerder gemeenschappelijke doelstellingen vastgelegd in het beleidskader voor energie en klimaat 2020-2030. Deze voorzien in een toename van hernieuwbare energie met 27 procent, een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 40 procent ten opzichte van 1990, en een energiebesparing van 30 procent. De EU is nu doende om de strategie tot 2050 te bepalen, ten einde te voldoen aan de verplichtingen van het Akkoord van Parijs.³⁹

Het Emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) is het belangrijkste mechanisme om verlaging van de uitstoot van broeikasgassen te bevorderen. Volgens het Energieakkoord is een structurele versterking van het ETS op Europees niveau nodig om op een kosteneffectieve wijze energie- en klimaatdoelen te kunnen realiseren.⁴⁰

Onder het EU-ETS vallen 14.000 elektriciteitscentrales en industriële installaties in de EU plus IJsland, Noorwegen en Liechtenstein. Daarmee is rond 45 procent van de emissies gedekt.

³⁹ Europese Commissie (2018) *A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, COM(2018) 773 final, 28-11-2018.

⁴⁰ *Energieakkoord voor duurzame groei* (2013), p. 95.

Na 2008 is het EU-ETS weinig effectief geworden doordat er mede door de economische teruggang teveel ruimte onder het plafond van verhandelbare emissierechten ontstond – zodat het plafond niet meer als beperkend werd ervaren. Door recente hervormingen is een deel van dit overschot weggenomen waardoor de emissiehandel weer is opgeleefd. De prijs van een ton CO₂ – die lang rond de 5 euro schommelde – heeft zich in de tweede helft van 2018 hersteld naar een meer reëel niveau van ruim 20 euro hersteld. Vanaf 2021 zal het emissieplafond jaarlijks met 2,2 procent worden verlaagd.

Daarnaast is het nodig dat de lidstaten hun klimaat- en energiebeleid beter op elkaar afstemmen en daarbij financiële instrumenten (waaronder belastingen en subsidies) effectiever gaan inzetten voor het klimaatbeleid. Basis daarvoor is een meer consequente toepassing van het ‘de vervuiler betaalt’ principe en het uitfaseren van bestaande subsidiëring van fossiele brandstoffen. Door het vergroten en beter benutten van grensoverschrijdende transportcapaciteit (met name van stroomnetten) kan de verduurzaming van de de energievoorziening worden bevorderd en de afhankelijkheid van energie-invoer uit derde landen worden verminderd.

Voor de overgang op een koolstofneutrale economie en samenleving zijn extra investeringen nodig. Momenteel investeren de lidstaten gezamenlijk zo’n 2 procent van het EU-BBP per jaar in het energiesysteem en de daarbij behorende infrastructuur. De Europese Commissie verwacht dat dit naar 2,8 procent van het EU-BBP (zo’n 520 tot 575 miljard euro per jaar) moet toenemen om de transitie naar een economie met per saldo nul-emissie van broeikasgassen⁴¹. Daartegenover staan de baten van matiging van de klimaatverandering, minder schade door extreme weersomstandigheden en minder (zieken en voortijdige sterfgevallen door) luchtverontreiniging.

De transitie naar een koolstofvrije economie gaat met verschuivingen in economie en werkgelegenheid gepaard. Deze kunnen voor bepaalde sectoren en regio’s flinke gevolgen hebben. De maatschappelijke gevolgen van de transitie (voor werkgelegenheid en inkomens) moeten vooraf goed in kaart worden gebracht. Een faire lastenverdeling, met een meer consequente toepassing van het ‘de vervuiler betaalt’ principe, is een vereiste voor behoud van voldoende draagvlak. De EU en haar lidstaten dienen de nodige beleidsinstrumenten beschikbaar te hebben om de transitie goed te begeleiden.

41 Europese Commissie (2018) *A Clean Planet for all*, op.cit., p. 17.

Het tijdig om- en herscholen van werknemers maakt daar een cruciaal onderdeel van uit. De energietransitie onderstreept het grote belang van het investeren in de skills van grote groepen mensen.

2.3.6 De digitale uitdaging

Volgens deskundigen staan wij aan de vooravond van de vierde industriële revolutie. Deze wordt gekenmerkt door de verdere ontwikkeling en toepassing van ICT, in nauwe samenhang met andere vormen van technologie. Digitalisering gaat alle sectoren van economie en maatschappelijke leven raken. De sterk toenemende rekenkracht, datatransmissiesnelheid en beschikbaarheid van informatie – tegen steeds lagere kosten – maakt het mogelijk om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. De digitalisering maakt het mogelijk om maatschappelijke uitdagingen efficiënter aan te pakken en levert voor consumenten nieuwe producten en diensten op – en draagt daarmee bij aan verhoging van de maatschappelijke welvaart. Het is van belang dat zoveel mogelijk mensen de vruchten van de digitalisering kunnen plukken. Daarvoor is het bijhouden of alsnog aanleren van digitale vaardigheden nodig.

ICT is ook een economisch disruptieve technologie. De digitalisering van de economie gaat gepaard met flinke verschuivingen in productieprocessen en -structuur en kan daarmee grote gevolgen hebben voor ondernemingen, de arbeidsmarkt, werkenden en de arbeidsverhoudingen⁴². De opkomst van grote digitale platformen leidt tot diep ingrijpende veranderingen van bestaande arbeidsverhoudingen tussen een werkgever en een werknemer, en roept ook op andere vlakken spanningen op:

- Centralisatie van economische macht, middelen en informatie kan de mededinging op dienstenmarkten beperken;
- Door een slim gebruik van algoritmes kan systematisch (prij)sdiscriminatie worden toegepast;
- Grondrechten zoals privacy en veiligheid kunnen in het geding komen.

Tegen deze achtergrond is het van belang dat de Europese sociale partners digitalisering op de agenda van de Europese sociale dialoog hebben geplaatst, met de bedoeling om een autonome overeenkomst te sluiten. Daarbij zal onder meer aandacht worden gegeven aan de invloed van digitalisering op gevraagde vaardigheden, werkorganisatie en arbeidsomstandigheden.

42 SER (2016) *Verkenning Mens en technologie – Samen aan het werk*.

Internationale dimensie

Digitalisering is bij uitstek grensdoorsnijdend. De brede toepassing van ICT gaat gepaard met netwerkeffecten; de waarde van een netwerk neemt exponentieel toe met het aantal gebruikers. De Winner-takes-all dynamiek lijkt nu vooral Amerikaanse en Chinese bedrijven in de kaart te spelen. De digitale interne markt stelt EU-burgers en bedrijven in staat om zo goed mogelijk gebruik te maken van de nieuwe ICT-mogelijkheden en daarbij een al te sterke afhankelijkheid van de VS en China te voorkomen. Door nieuwe ICT-toepassingen kunnen publieke belangen onder druk komen te staan. Dan gaat het om⁴³: (on)betrouwbaarheid van informatie; de dynamiek van winner-takes-all die tot marktmacht leidt; het belang van cybersecurity en de opkomst van cybercrime; onvoldoende bescherming van persoonsgegevens; en toenemende ongelijkheid tussen winnaars en verliezers. Deze publieke belangen vragen mede om borging in Europees verband.

Dankzij de digitalisering zijn data een productiefactor op zich gaan vormen. Data-opslag, rekenkracht en sensoren zijn goedkoper geworden, zodat op steeds grotere schaal gegevens kunnen worden verzameld en geanalyseerd.

De data vormen grondstof voor systemen van kunstmatige intelligentie (KI). In Azië en in Noord-Amerika investeert het bedrijfsleven op grote schaal in KI. Europa blijft daarin achter. Daardoor dreigt een dominantie op de wereldmarkt van niet-Europese spelers – terwijl Europa in het onderzoek naar KI een vooraanstaande rol speelt. Daarmee loopt Europa het risico kansen op versterking van het concurrentievermogen te missen en afhankelijk te worden van elders ontwikkelde oplossingen. Het is een urgent geostrategisch belang voor de EU dat de investeringen in KI voldoende zijn om te zorgen dat de EU de concurrentie met de VS en China aankan.

Het delen van data maakt innovatieve toepassingen mogelijk die kunnen bijdragen aan welvaart en welzijn. Tegelijkertijd roept het vragen op over privacy, de eigendomsrechten van data en de wijze waarop deze data worden gebruikt voor in door algoritmes aangestuurde (beslis)processen, om consumenten te benaderen en mensen te beïnvloeden ('nudging'), en besluiten te nemen die van grote invloed kunnen zijn op mensen.⁴⁴

Daarbij is een belangrijk uitgangspunt dat burgers zelf controle moeten kunnen uitoefenen over hun persoonlijke data. Daartoe dient de Europese Algemene Ver-

43 M. Bijlsma e.a. (2016) *Marktoordening bij nieuwe ICT-toepassingen*, CPB Policy Brief 2016/09.

44 Algorithmic decision support systems en algorithmic decision making wordt meer en meer gebruikt om beslissingen te nemen over toegang tot banen, sociale zekerheid, hypotheeken, leningen etc.

ordering Gegevensbescherming (AVG) die in mei 2018 van kracht is geworden. Tussen de terecht nadruk in de EU op de waarde van privacy en het streven naar versterking van de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven op digitale markten bestaat een zekere spanning.

Binnen de EU wordt gewerkt aan beleid voor de verantwoorde ontwikkeling, inzet en toepassing van KI, waarbij rekening wordt gehouden met de maatschappelijke, ethische en juridische aspecten.⁴⁵ In mei 2017 heeft het EESC de Europese Commissie hiertoe opgeroepen en haar aanbevolen om wereldwijd de leiding te nemen in het bepalen van beleidskaders voor verantwoorde AI.⁴⁶ Langs deze weg kan de EU – als belangrijke afzetmarkt voor KI - een standaard zetten voor ethisch verantwoorde KI van goede kwaliteit.

Uitwerking KI-strategie

De Europese Commissie heeft in maart 2018 haar KI-strategie gepresenteerd, welke gebaseerd is op drie pijlers: investeringen in KI, maatschappelijke impact van KI en ethische en juridische implicaties van KI. De uitwerking van deze strategie wordt nu verder vormgegeven door de ‘High Level Expert Group on AI’⁴⁷ van de Europese Commissie. Deze multidisciplinaire groep van experts uit het bedrijfsleven, de wetenschap en het brede maatschappelijk middenveld heeft onlangs *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*⁴⁸ gepresenteerd en werkt nu aan *Investment and Policy Recommendations*, die naar verwachting in mei van dit jaar zullen uitkomen. Hierin zullen aanbevelingen komen op het gebied van investeringsgebieden, onderzoek en innovatie, wet- en regelgeving, maatschappelijke impact, betrokkenheid en draagvlak, en onderwijs en skills.

Daarnaast zal een ‘High Level Expert Group on the Impact of Digital Transformations on the EU Labour Market’ de potentiële sociale effecten (risico's en kansen) van digitalisering, in het bijzonder de grootschalige toepassing van KI, en verwachte banenverliezen en -winsten identificeren. Ook zal de groep aangeven hoe de vereiste vaardigheden te verwerven en welke invloed digitalisering heeft op arbeidswetgeving en -omstandigheden, inkomensverdeling, ongelijkheid en sociale zekerheidsstelsels en hiervoor aanbevelingen formuleren.

45 AI for Europe, COM(2018) 237 final; Member State Declaration of Cooperation on Artificial Intelligence; Coordinated Action Plan on AI, COM(2018) 795 final; Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI (European Commission's High Level Expert Group on AI).

46 EESC (2017) *Advies Kunstmatige intelligentie* (Rapporteur: Catelijne Muller; INT/806)

47 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence>

48 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai>

Gevolgen voor de toekomst van werk

De digitalisering gaat gepaard met flinke verschuivingen in productieprocessen en -structuur gepaard. Dat kan grote gevolgen hebben voor werkenden. Een groot deel van de bestaande taken (en van banen als bundels van die taken) zal in meer of mindere mate veranderen. Het is daarom van het grootste belang dat bedrijven en werkenden zich toerusten met andere (sets van) vaardigheden en dat onderwijs-beleid daarop wordt ingericht.⁴⁹

De discussie over technologie in de toekomst van het werk concentreert zich meestal op kwesties als het scheppen en verdwijnen van banen en de noodzaak van (om- of bij)scholing. Er is echter ook aandacht nodig voor de rol die digitale innovaties kunnen spelen bij het bevorderen van fatsoenlijk werk. Digitale innovaties, zoals bijvoorbeeld KI, kunnen grote voordelen hebben wanneer het wordt ingezet bij gevaarlijk, zwaar, uitputtend, vuil, onaangenaam, repetitief of saai werk. Maar ook routiniseerbaar werk en dataverwerking en -analyse of werk waarbij planning of predictie een grote rol speelt, werk dat vaak door hooggeschoolden wordt gedaan, kan in toenemende mate door KI-systemen worden verricht. Vrijwel iedereen zal geconfronteerd worden met de automatisering van delen van zijn functie. De tijd die daarmee vrijkomt kan gebruikt worden voor andere taken, mits daarop door overheden en sociale partners wordt ingezet. Het is noodzakelijk daarbij oog te hebben voor de impact die deze ontwikkelingen op professionals en managers kunnen hebben en hun betrokkenheid daarbij te promoten, zodat zij de ontwikkelingen de baas blijven en geen slachtoffer ervan worden.

Daarnaast zullen er ook nieuwe banen bijkomen. Niemand kan echter voorspellen welke dat zijn, hoeveel dat er zijn en hoe snel dit gebeurt. Bedrijven zoals Google en Facebook slagen erin om een gigantische waarde te ontwikkelen met een relatief klein aantal werknemers. Bovendien zijn de nieuwe banen niet altijd goede banen. Zorg is dat met de verdere digitale ontwikkeling er straks alleen nog laagbetaalde mini-taken overblijven voor een groeiende groep flexwerkers.⁵⁰

Digitalisering kan bovendien de controle over en de autonomie van werknemers over hun werk verminderen, evenals de rijkdom aan werkinhoud, wat kan resulteren in 'deskilling' en een daling van tevredenheid en plezier op het werk. Het realiseren van het potentieel van technologie in de toekomst van het werk hangt af van fundamentele keuzes over de inrichting van het werk en overleg tussen werkgevers en werknemers.⁵¹

49 McKinsey & Company (2017) *Digitally-enabled automation and artificial intelligence: Shaping the future of work in Europe's digital front-runners*.

50 EESC, Artificial Intelligence & Society, INT/806 (Rapporteur Catelijne Muller)

Tot slot

Digitalisering raakt alle facetten van het (sociaal-economisch) leven en heeft op een aantal vlakken diep ingrijpende gevolgen. Die gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn. Het is zaak om de ontwikkelingen goed te volgen en beleid te ontwikkelen dat de voordelen van digitalisering zo goed mogelijk worden benut, en de nadelen waar mogelijk worden tegengegaan.

2.4 Opwaartse convergentie

Belangrijke doelstellingen van de Europese Unie zijn het bevorderen van de economische, sociale en territoriale samenhang en een opwaartse convergentie in productiviteit, werkgelegenheid, levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. In hoeverre heeft het nagestreefde naar elkaar toegroeien van welvaartsniveaus (van landen, regio's en huishoudens) in de afgelopen periode daadwerkelijk plaatsgevonden? En wat is er nodig om opwaartse convergentie in de toekomst te borgen?

De uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 met landen uit Midden- en Zuidoost-Europa heeft de convergentie-opgave vergroot doordat de toetredende landen een substantieel lager welvaartsniveau kenden. Het verschil in levensstandaard met de overige lidstaten is inmiddels kleiner geworden, maar zeker nog niet verdwenen. Dit kan bij grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit tot spanningen leiden.

Convergentie in verschillende dimensies

De European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) heeft een kader ontwikkeld om de verschillende dimensies van (reële) convergentie te kunnen meten.⁵² Deze zijn in vier groepen gerangschikt:

- *werkgelegenheid*: arbeidsparticipatie, uitsluiting, dynamiek op de arbeidsmarkt;
- *arbeidsomstandigheden*: fysieke omgeving, intensiteit van het werk, kwaliteit van de werktijd, skills en eigen verantwoordelijkheid, lonen en ongelijkheid
- *levensomstandigheden*: algehele levenservaring, levensstandaard, kwaliteit van de samenleving
- *sociaal-economische factoren*: macro-economisch (bbp per capita), sociale bescherming, toegang tot diensten, gendergelijkheid.

⁵¹ ILO (2019) *Work for a Brighter Future*.

⁵² Eurofound (2018), *Upward convergence in the EU: Concepts, measurements and indicators*, Luxemburg, <http://eurofound.link/ef18003>

Als onderdeel van de Europese pijler van sociale rechten hanteert de Europese Commissie een sociaal scorebord. Dit scorebord is een belangrijk hulpmiddel om de convergentie naar betere werk- en leefomstandigheden te monitoren. Het telt 14 kern-indicatoren die in drie groepen zijn verdeeld:

- gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt;
- dynamische arbeidsmarkten en faire arbeidsomstandigheden;
- overheidssteun, sociale bescherming en inclusie.

Het scorebord wordt jaarlijks in het opgenomen in het Joint Employment Report dat de Europese Commissie en de Raad in het kader van het Europees Semester samen opstellen.

Op 11 van de 14 indicatoren is voor de EU als geheel in 2018 een verbetering zichtbaar ten opzichte van het voorgaande jaar. Tussen de lidstaten blijven echter grote verschillen bestaan op sociaal gebied.

Als we afgaan op het bbp per capita, dan heeft de Europese integratie lange tijd de reële convergentie bevorderd. De Wereldbank spreekt zelfs van de Europese Unie als “a unique convergence machine” – maar waarschuwt dat deze machine inmiddels hapert en modernisering behoeft.⁵³ De financieel-economische crisis van 2008 en volgende jaren heeft de gehele EU getroffen, maar in het bijzonder een aantal zuidelijke lidstaten (Spanje, Portugal en Griekenland) die gedwongen waren een straf aanpassings- en bezuinigingsbeleid te voeren. Daardoor is de eerdere convergentie voor een deel weer ongedaan gemaakt. En Italië kampt al decennia met stagnatieverschijnselen.

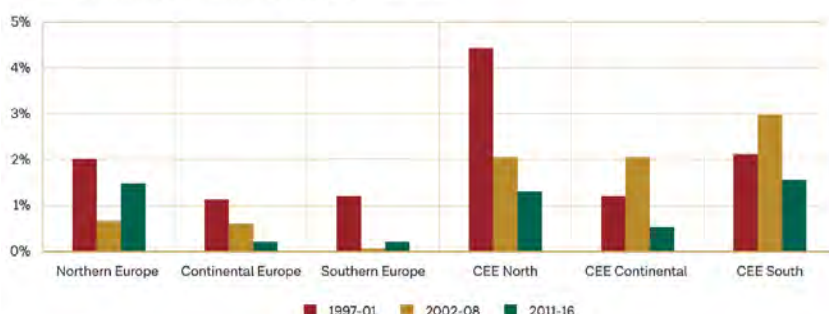
Verschillen in productiviteitsgroei vormen een belangrijke verklaring voor het achterblijven van zuidelijke lidstaten (figuur 2.2). In de nieuwe lidstaten van Midden- en Zuidoost-Europa is juist over het algemeen sprake van een flinke productiviteitsgroei die wijst op een goede benutting van de mogelijkheden van inhaalgroei. Maar binnen deze landen zijn er regio's die duidelijk achterblijven – vooral door het ontbreken van agglomeratievoordelen – en die ook in een lagegroeienscenario terecht dreigen te komen.

⁵³ Cristobal Ridao-Cano, Christian Bodewig (2018), *Growing United – Upgrading Europe's Convergence Machine*, The World Bank, Washington.

Figuur 2.2 Groei van de totale factorproductiviteit

Figure O.1 Total factor productivity growth has been declining everywhere, but it has declined the most in Southern European countries

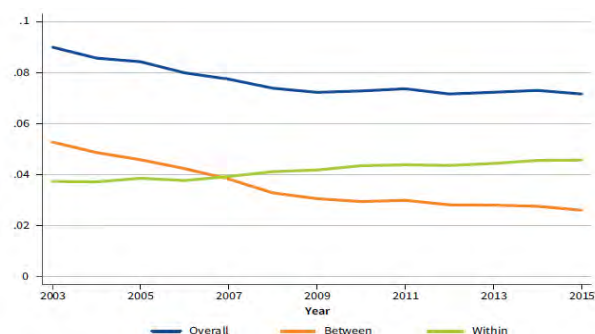
Total factor productivity growth, country group averages, 1997-2016



Source: Based on data from the AMECO database of the European Commission.

Onderstaande figuur 2.3 brengt de ontwikkeling van de verschillen in bbp per capita tussen de lidstaten en binnen de lidstaten in beeld. Daarbij zien we voortgaande afname van inkomensverschillen tussen lidstaten gepaard gaan met een toename van inkomensverschillen binnen lidstaten. De meest achtergestelde regio's blijven ook in groeitempo achter. Door agglomeratievoordelen concentreert de economische groei zich in en rond hoofdsteden en andere stedelijke centra. Dit is vooral in Midden- en Zuidoost-Europa het geval.

Figuur 2.3 Theil index: opsplitsing tussen en binnen lidstaten van de variatie in bbp per capita (koopkrachtpariteiten)



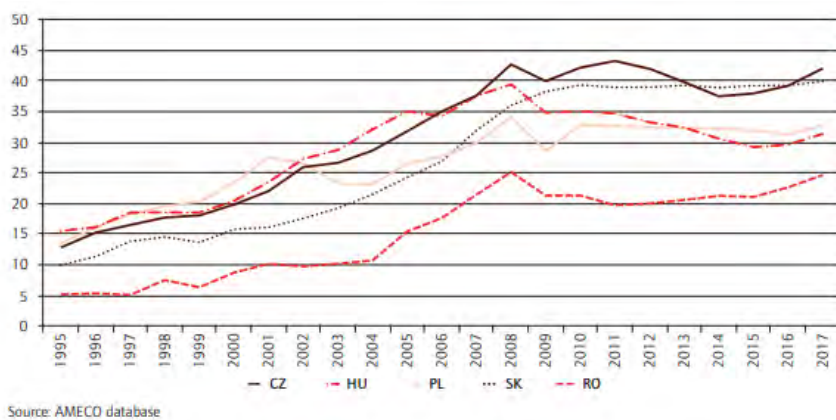
Notes: Population weighted estimates. Data not available for Ireland in 2015.
Source: Eurofound calculations based on Eurostat regional accounts

Bron: Eurofound Foundation Forum 2017, Background paper: *Converging economic, diverging societies? Upward convergence in the EU.*

Loonontwikkeling en inkomensverschillen

Tot 2008 is de inhaalgroei in Midden- en Oost-Europese landen ook neergeslagen in een relatief (vergeleken met Duitsland) sterke stijging van de lonen (figuur 2.4). Sindsdien stagneert de convergentie op dit vlak. Wel zijn de reële wettelijke minimumlonen in de landen van Midden- en Zuidoost-Europa tussen 2010 en 2018 sterker verhoogd dan in de andere, meer welvarende lidstaten.⁵⁴

Figuur 2.4 Nominale compensatie per werknemer, in procenten van het Duitse niveau



Bron: Martin Myant (2018) Why are wages still lower in eastern and central Europe?, *ETUI Working Paper 2018.01*.

De verschillen in inkomens tussen huishoudens zijn in de meeste EU-lidstaten sinds de jaren negentig toegenomen. De inkomensverschillen zijn relatief groot in de zuidelijke lidstaten en in Midden- en Zuidoost-Europa. Mensen met een laag inkomen hebben een zwakke positie op de arbeidsmarkt en raken steeds verder achterop. In veel lidstaten van de EU tekent zich door de ongelijke kansen om menselijk kapitaal op te bouwen een kloof in skills af. Door de technologische vooruitgang dreigen laaggeschoolde werknemers en minder productieve bedrijven steeds verder achterop te raken.

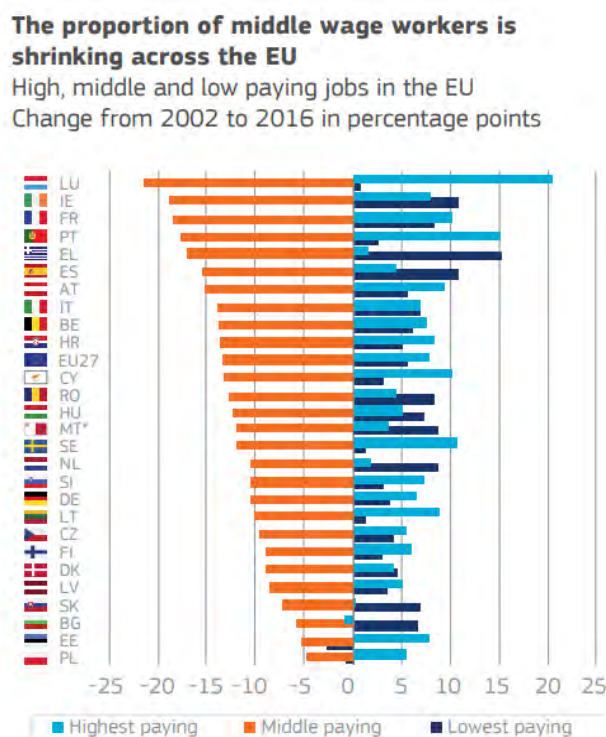
In alle lidstaten zien we een polarisatie van banen door een afname van het aantal banen in het middensegment (zie figuur 2.5).

⁵⁴ Zie: Eurofound (2018) Statutory minimum wages 2018, tabellen 4 en 7.

Het 2019 Joint Employment Report van de Europese Commissie⁵⁵ concludeert dat er ondanks de hervormingen van de lidstaten nog enkele opmerkelijke uitdagingen bestaan, met name:

- De werkgelegenheidspercentage van laaggeschoolde werknemers is 30 procentpunten onder die hooggeschoolde werknemers.
- De hoge werkgelegenheidskloof voor werknemers die niet in de EU zijn geboren.
- De hoge segmentering van de arbeidsmarkt in sommige lidstaten; het toenemend aantal platformmedewerkers pleit voor beleidsaandacht.
- De aanpassing van socialebeschermingsstelsels is gaande, maar uitdagingen met betrekking tot dekking, adequaatheid en duurzaamheid blijven.

Figuur 2.5 Polarisatie van banen in de EU



Note: Change for Malta from 2009 to 2016.

Source: Employment and Social Developments in Europe (ESDE), 2018.

Bron: Europese Commissie (2019) *Towards a Sustainable Europe by 2030 (Reflection Paper)*, p. 11.

55 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20431&langId=en>

Verder concludeert de Commissie dat vergrijzing en digitalisering de ‘game changers’ van de komende jaren zijn. De Commissie beveelt de Commissie aan dat nu de tijd is om hervormingen op te voeren, met name omdat de neerwaartse risico's voor het economisch herstel roepen om het verbeteren van de inclusiviteit, veerkracht en billijkheid van arbeidsmarkten en stelsels van sociale bescherming en omdat er aanwijzingen zijn dat de bbp weer inzakt de komende periode. Hierbij moet de Europese pijler voor sociale rechten het kompas zijn, vindt de Commissie, waarbij de sociale partners en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol spelen, omdat een effectief ontwerp van hervormingen en eigenaarschap onder burgers uiteindelijk tot betere sociaaleconomische resultaten leiden.

3 Opwaartse convergentie bevorderen

De EU staat voor de belangrijke uitdaging om de opwaartse convergentie te borgen. Dat is nodig om dreigende breuklijnen in de EU te voorkomen én om ervoor te zorgen dat de EU in staat is om de mondiale uitdagingen aan te gaan. Daarvoor is ook een diepere en eerlijke interne markt nodig die een gelijk speelveld garandeert en het concurrentievermogen van de EU versterkt. Dit laatste wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.1 Het belang van een integrale aanpak in het kader van het Europees Semester

De SER is van mening dat voor de aanpak van de uitdagingen een integrale benadering nodig is. De basis hiervoor is een meerjarig beleidskader waarin gemeenschappelijke uitgangspunten en waarden, doelstellingen en ambities en instrumenten en verantwoordelijkheden worden benoemd. Hiervoor is een nieuwe strategie nodig gericht op opwaartse convergentie, als opvolger van de huidige EU 2020-strategie. Een integrale benadering houdt in dat het beleid zich richt op zowel op een goede inzet en benutting van menselijk kapitaal, het creëren van voldoende capaciteit en middelen en het creëren van Europese schaal in het kader van de interne markt. Inzet op al deze drie terreinen is van belang om tot een goed resultaat te komen en voor maatschappelijk draagvlak en acceptatie van beleid. De EU en de lidstaten zijn daarbij gezamenlijk aan zet.

Overkoepelend gemeenschappelijk beleidskader

In het kader van het Europees Semester stemmen de lidstaten in de eerste helft van elk jaar hun begrotings- en sociaaleconomisch beleid af op de doelstellingen en regels die op EU-niveau zijn overeengekomen. Lidstaten moeten laten zien hoe ze in eigen land omgaan met de gemeenschappelijke spelregels en tevens hoe ze de afgesproken doelen voor werkgelegenheid, groei, sociale cohesie en duurzaamheid (Europa 2020) denken te realiseren.

Het Europees Semester

In het Europees Semester stemmen de lidstaten in de eerste helft van het jaar hun economisch, begrotings-, werkgelegenheidsbeleid af op de EU 2020-doelstellingen en regels die op EU-niveau zijn overeengekomen om buitensporige overheidstekorten

en macro-economische onevenwichtigheden te voorkomen. Dit resulteert in aanbevelingen aan de lidstaten. In de tweede helft van het jaar nemen de lidstaten deze aanbevelingen mee in de nationale besluitvorming over hun beleid en begroting voor het komende jaar.

Het Europese Semester werkt met een duidelijk tijdschema (zie hiervoor bijlage 3). In de voorbereidende fase van november tot januari maakt de Europese Commissie een jaarlijkse groeianalyse, met speciale aandacht voor de werkgelegenheidsontwikkeling. In de eerste drie maanden van het nieuwe jaar worden op basis daarvan de prioriteiten en beleidslijnen voor het economisch- en werkgelegenheidsbeleid bepaald door middel van richtsnoeren en aanbevelingen*. Vervolgens worden deze gezamenlijke beleidsoriëntaties in de periode april tot juli vertaald naar aanbevelingen aan de lidstaten. De lidstaten dienen hiertoe eerst hun beleidsplannen ('nationale hervormingsprogramma's' en 'stabiliteits- of convergentieprogramma's') in, die op EU-niveau worden beoordeeld.

In het kader van het Europees Semester is het van groot belang dat lidstaten decentrale overheden en sociale partners vroegtijdig betrekken bij het formuleren van nationale doelstellingen en bij het vormgeven van het daarop gerichte hervormingsbeleid.

Na beoordeling van hun plannen zoals vastgelegd in hun nationale hervormingsplannen en stabiliteitsprogramma's in een door de Europese Commissie opgesteld landenverslag, krijgen de lidstaten individuele aanbevelingen ('landspecifieke aanbevelingen') voor hun nationale begrotings- en werkgelegenheidsbeleid. Het is de bedoeling dat de lidstaten rekening houden met deze aanbevelingen wanneer zij hun begroting voor het komende jaar opstellen en wanneer zij besluiten nemen met betrekking tot hun economisch, werkgelegenheids-, onderwijs- en ander beleid. Indien nodig krijgen zij ook aanbevelingen voor de correctie van macro-economische onevenwichtigheden. Hieronder staan als voorbeeld de aanbevelingen die Nederland in 2018 heeft gekregen**:

1. Met inachtneming van de middellangetermijndoelstelling, het budgettaire en het structuurbeleid gebruiken voor een verhoging van de publieke en private investeringen in onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Maatregelen nemen om prik-

* Het betreft de globale richtsnoeren van het economisch beleid. Deze gelden voor meerdere jaren: de nu geldende richtsnoeren zijn in 2015 vastgesteld. De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid die daarvan een integraal onderdeel uitmaken, zijn in 2018 geamendeerd om ze in overeenstemming te brengen met de pijler van sociale rechten. Daarnaast worden er jaarlijks aanbevelingen over het economisch beleid aan de eurozone vastgesteld.

** https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-netherlands-nl.pdf

kels voor het aangaan van schulden door huishoudens en de resterende verstoringen op de woningmarkt terug te dringen, met name door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen.

2. De prikkels om gebruik te maken van tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel te verminderen, terwijl adequate sociale bescherming voor de zelfstandigen wordt bevorderd, en schijnzelfstandigheid aanpakken. Voorwaarden scheppen voor hogere loongroei, terwijl rekening wordt gehouden met de rol van de sociale partners. Ervoor zorgen dat de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel eerlijker en schokbestendiger wordt.

In het Landverslag Nederland 2018 constateert de Europese Commissie dat het percentage tijdelijke werknemers fors is toegenomen (NL 18,4 procent in verhouding tot een EU-gemiddelde van 13,7 procent). Ongeveer één op de vijf werknemers in Nederland had in 2016 een tijdelijk contract. Met name starters op de arbeidsmarkt krijgen met tijdelijke contracten te maken. De Commissie constateert eveneens dat het aandeel zzp-ers in de totale werkgelegenheid 12,1 procent bedroeg (ten opzichte van een EU-gemiddelde van 9,9 procent). Net als vorige jaren beveelt de Europese Commissie Nederland daarom aan om verstoringen bij het gebruik van tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zzp-schap te verminderen en tegelijkertijd een adequate sociale bescherming voor zzp te bewerkstelligen. Daarbij wees de Europese Commissie dit jaar specifiek op de aanpak van schijnzelfstandigheid.

De huidige sociaal-economische doelstellingen van de EU zijn vastgelegd in de EU2020 strategie. Dit is de langetermijnstrategie van de EU gericht op het bewerkstellingen van slimme, groene en inclusieve groei om hiermee structurele zwaktes van de EU-economie aan te pakken, de productiviteit en concurrentiekracht te vergroten en een duurzame sociale markteconomie met opwaartse convergentie te ondersteunen. Dit is vertaald in een aantal concrete doelstellingen die een beeld geven waar de EU in 2020 zou moeten staan. De huidige vijf hoofddoelen zijn:

1. Werkgelegenheid: 75 procent van de bevolking van 20 tot 64 jaar heeft werk;
2. Onderzoek en ontwikkeling (O&O): 3 procent van het bbp van de EU wordt geïnvesteerd in O&O;
3. Klimaatverandering en energie: 20 procent minder uitstoot van broeikasgassen dan in 1990; 20 procent van de energie komt uit duurzame energiebronnen; toename van energie-efficiëntie met 20 procent;
4. Onderwijs: percentage voortijdige schoolverlaters minder dan 10 procent; ten minste 40 procent van de 30- tot 34-jarigen hebben hoger onderwijs afgerond;

5. Armoede en sociale uitsluiting: ten minste 20 miljoen minder mensen in (dreigende) armoede of sociale uitsluiting.

De gezamenlijke regels hebben betrekking op het voorkomen van buitensporige overheidstekorten en -schuld en het vermijden van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden.

Om het streven naar opwaartse convergentie handen en voeten te geven is het van belang om hierin de sociale pijler te integreren en tot nieuwe gezamenlijke operationele doelstellingen voor het sociaal-economisch beleid van de EU en de lidstaten te komen die goed uitdrukking geven aan het streven naar opwaartse convergentie (paragraaf 3.2.2).

Menselijk kapitaal

Een goede vorming, inzet, benutting en onderhoud van menselijk kapitaal is essentieel om via een proces van opwaartse convergentie de kansen op uitbreiding van de werkgelegenheid, inclusiviteit en verhoging van de productiviteit te pakken en daarmee de brede welvaart onder alle Europeanen te verhogen en de welvaartsniveaus dichter bij elkaar te brengen (opwaartse convergentie). Deze zorgen ervoor dat iedereen kan bijdragen aan en profiteren van economische groei en zorgt zo voor inclusiviteit en helpt daarmee breuklijnen binnen en tussen lidstaten te voorkomen. De kwaliteit van het menselijk kapitaal is daarnaast essentieel voor Europa's investerings- en innovatieagenda, voor de transformatie naar een digitale samenleving en voor de toepassing van nieuwe schone technieken. Een brede skillsagenda is ook nodig voor de begeleiding van aanpassings- en overgangsprocessen als gevolg van de invoering van nieuwe technieken, schonere productie-methoden en marktopening. Hervormingsprocessen dienen op een fatsoenlijke wijze te worden ingericht, inclusief een activerend sociaal vangnet. Investeren in onderwijs en vaardigheid van migranten is een voorwaarde voor een goede integratie.

Investerings

Naast investeringen in mensen zijn ook investeringen in capaciteit van belang. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om investeringen in onderzoekscapaciteit, communicatie- en energienetwerken en fysieke infrastructuur. Daarbij is het zaak om een goede mix tussen private en publieke investeringen te realiseren.

Interne markt

Een Europese toekomstagenda berust mede op het creëren van schaafeffecten via de interne markt. Voor de concurrentiepositie van bedrijven in de digitale economie zijn voldoende marktomvang en een veilig en verantwoord vrij verkeer van gegevens essentieel. Het is ook belangrijk om onafhankelijker te worden van buitenlandse energie en om duurzame energiebronnen beter te benutten.

De interne markt geeft Europese bedrijven de mogelijkheid om te profiteren van schaalvoordelen op het terrein van onderzoek en ontwikkeling, innovatie, productie en marketing. Daarbij is ook de leidende rol van de EU van belang bij het stellen van internationale standaards.¹ Als bron van hoogwaardige en innovatie gedreven vraag geeft de interne markt Europese bedrijven de juiste prikkels zich te specialiseren in hoogwaardige productie. Om scherp te blijven in de concurrentie hebben Europese bedrijven een grote thuismarkt nodig. Deze concurrentie vindt plaats binnen een uitgewerkt kader van minimumnormen voor de bescherming van werknemers, consumenten en het milieu. De interne markt maakt Europa ook aantrekkelijk als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen van buiten de EU. Dit versnelt de technologieoverdracht.

Verdere ontwikkeling en versterking van de interne markt is daarom van belang. Verdieping en het eerlijker maken van de interne markt dienen daarbij hand in hand te gaan (zie verder hoofdstuk 4).

EU en de lidstaten gezamenlijk aan zet

Bij de integrale aanpak zijn de EU en de lidstaten gezamenlijk aan zet ieder binnen het kader van de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden (zie paragraaf 2.2.4). Op het terrein van de inzet van menselijk kapitaal ligt de verantwoordelijkheid meer bij de lidstaten, bij de schaal en regelgeving in het kader van de interne markt is dat meer bij de EU. Maar een te scherpe afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan leiden tot beleidsfragmentatie.

Bij de integrale aanpak is ook een belangrijke rol weggelegd voor de sociale dialoog op centraal en decentraal niveau. Deze kan worden omschreven als een institutioneel arrangement waarin organisaties van werkgevers en werknemers gezamenlijk richting geven aan het sociaal-economisch beleid. In de kern zijn overleg en afspraken gericht op het aangaan van vrijwillige restricties op ieders gedrag.² Zoals de SER in meerdere adviezen heeft aangegeven, leveren advisering, afstemming door overleg en samenwerking bij de uitvoering een bijdrage aan het aanpassingsvermogen

¹ SER (2008), *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 153.

² SER (1992), *Advies Convergentie en overlegeconomie*, p. 100.

van de economie en de arbeidsmarkt. De overlegeconomie heeft zowel een nationale dimensie als een Europese dimensie (de Europese sociale dialoog; zie paragraaf 3.2.2).

3.2 **Bouwstenen voor een integrale aanpak**

3.2.1 **Actief en opwaarts convergentiebeleid nodig om Europa toe te rusten**

Om de noodzakelijke Europese agenda te realiseren is het van belang dat Europa zijn menselijk kapitaal optimaal benut en beschikt over een voldoende economische concurrentiekracht. De economische mogelijkheden van duurzame technologische vooruitgang moeten optimaal worden benut en iedereen ten goede komen. De Wereldbank constateert echter dat niet alle burgers en alle bedrijven in de Europese Unie in staat zijn om deze kansen te benutten.³ Dit is versterkt door de economische crisis na 2008 en de nasleep daarvan die met name zuidelijke lidstaten hard heeft getroffen. Om deze breuklijnen te herstellen is een actief convergentiebeleid nodig langs twee hoofdlijnen: een beleid gericht op het vergroten van de kansen van mensen door hen beter toe te rusten met vaardigheden en competenties (paragraaf 3.2.3) en een beleid gericht op het vergroten van de investeringen en de kansen van bedrijven en regio's (paragraaf 3.2.4). Samen vormen ze een actief en opwaarts convergentiebeleid waarmee de EU sterker kan staan om uitdagingen aan te gaan en kansen te benutten. Het streven naar opwaartse convergentie dient ook stevig verankerd te worden in de economische beleidscoördinatie (paragraaf 3.2.2).

3.2.2 **Vernieuwing van de EU 2020-strategie**

Om het streven naar opwaartse convergentie handen en voeten te geven heeft de EU in 2017 een pijler van sociale rechten vastgesteld (zie paragraaf 2.2.3). Daarmee wordt ook uitdrukking gegeven aan de gelijkwaardigheid van economische en sociale doelen in de EU. De meeste instrumenten en bevoegdheden die nodig zijn voor de uitvoering van de sociale pijler zijn in handen van de lokale, regionale en nationale overheden, sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Het Europees Semester van beleidscoördinatie biedt een passend instrument voor het monitoren van de vooruitgang in het streven naar opwaartse convergentie op het niveau van de lidstaten en de betrokkenheid van de sociale partners daarbij. De pijler van sociale rechten is door de EU bedoeld als referentiepunt daarbij.

3 C. Ridao-Cano en Ch. Bodewig (2018) *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine*, p. 18; zie uitgebreider T. Farole, S. Goga en M. Ionescu-Heroiu (2018) *Rethinking lagging regions. Using cohesion Policy to deliver on the potential of Europe's regions*.

Nieuwe gezamenlijke doelstellingen nodig

De EU 2020 strategie was gericht op de coördinatie van het sociaal-economisch beleid in het tweede decennium van deze eeuw. Dat loopt bijna tot een einde. De SER acht het gewenst dat de EU 2020-strategie een vervolg krijgt en daarbij doelstellingen formuleert op het terrein van opwaartse convergentie en slimme, inclusieve, duurzame groei, werkgelegenheid en de toegang van de sociale zekerheid voor werkenden en zelfstandigen (zie kader).

Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen.

Volgens beginsel 12 van de sociale pijler hebben werknemers ongeacht de aard en duur van hun arbeidsrelatie, en onder vergelijkbare voorwaarden zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming. Om dit beginsel uit te voeren heeft de Raad op voorstel van de Commissie op 6 december 2018 een aanbeveling aangenomen met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming van werknemers en zelfstandigen. De aanbeveling heeft als doel de lidstaten aan te sporen om formele lacunes in de dekking van de socialebeschermingsstelsels te dichten door alle werknemers en zelfstandigen hier toegang toe te geven. Daarnaast spoort deze de lidstaten aan tot het bevorderen van een adequate en effectieve dekking door alle werknemers en zelfstandigen de kans te geven in het kader van een regeling sociale uitkeringen op te bouwen en op te nemen en de overdraagbaarheid van sociale uitkeringen tussen de verschillende stelsels te vergemakkelijken.

De Europese Commissie zal samen met het Comité voor de sociale bescherming gemeenschappelijke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren ontwikkelen om de uitvoering van deze aanbeveling te beoordelen en de evaluatie mogelijk te maken.

De Europese Commissie stelt voor om voor de screening van de voortgang van de sociale pijler het sociale scoreboard (zie paragraaf 2.4) te gebruiken. Daarvoor is het nodig om het sociale scoreboard verder te ontwikkelen met concrete (kwalitatieve en kwantitatieve) doelstellingen, zodat duidelijk wordt waar de afzonderlijke lidstaten staan ten opzichte van de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen. Dat geeft meer duidelijkheid over de nog te leveren beleidsinspanning van lidstaten en legt daarmee de basis voor de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.

Rol en betrokkenheid van de sociale partners

De sociale pijler benadrukt de essentiële rol van de sociale dialoog bij het versterken van sociale rechten en het bevorderen van duurzame en inclusieve groei. Dit komt tot uiting in het achtste grondbeginsel van de sociale pijler. De akkoorden tussen de sociale partners op het niveau van de Unie kunnen leiden tot Europese wetgeving. Sociale partners kunnen hun overeenkomsten zelf uitvoeren (autonome overeenkomsten) of de Raad en de Commissie verzoeken de overeenkomsten om te zetten in Europese wetgeving. Voorbeelden van overeenkomsten van sociale partners die omgezet zijn in wetgeving zijn de richtlijnen over ouderschapsverlof (1995, herzien in 2010), deeltijdwerk (1997) en flexibele arbeidscontracten (1999). De raad acht het van belang dat deze mogelijkheid tot zelfregulering wordt gerespecteerd. Het overleg tussen sociale partners is wezenlijk voor het bereiken van de doelstellingen op sociaal terrein. Dat betekent ook dat van de Commissie verwacht mag worden dat ze bezwaren van de sociale partners in consultatie over sociale wetgeving serieus moet nemen. In het geval van de zogeheten e-card voor sociale diensten is dat niet gebeurd.⁴

De Europese sociale partners hebben voor de periode 2019-2021 een gezamenlijk werkprogramma opgesteld dat de volgende zes prioriteiten bevat:

1. Digitalisering.
2. Verbetering van de werking van de arbeidsmarkt en sociale zekerheidsstelsels.
3. Vaardigheden (skills).
4. Psychosociale aspecten en werkgerelateerde risico's.
5. Capaciteitsontwikkeling met het oog op versterking van de sociale dialoog.
6. De circulaire economie.

Het is de bedoeling dat er over digitalisering een autonome overeenkomst wordt gesloten met aandacht voor onder andere de invloed van digitalisering op gevraagde vaardigheden, werkorganisatie en arbeidsomstandigheden. Bijlage 4 geeft een overzicht van werkprogramma van de sectorale Europese sociale dialoog (de bouwnijverheid, de elektriciteitssector, gezondheidszorg, publieke diensten in respectievelijk lokale en de centrale overheid). Daarbij worden verschillende werkvormen gehanteerd zoals het ontwikkelen van richtsnoeren, het verzamelen, uitwisselen en verspreiden van best practices en het organiseren van conferenties. Sociale partners in de bouw hebben bijvoorbeeld een project opgestart om zwart werk aan te pakken via campagnes in de lidstaten.

4 Het voorstel voor een e-card is overigens verworpen door de IMCO-commissie van het Europees Parlement.

Het is van groot belang dat lidstaten nationale sociale partners vroegtijdig betrekken bij het formuleren van de nationale hervormingsprogramma's in het kader van het Europees semester. Het Nederlandse kabinet betreft de sociale partners bij het Nationaal Hervormingsprogramma via de Stichting van de Arbeid. Sociale partners stellen een annex bij het Hervormingsprogramma op met daarin een overzicht van de sociale partners aan de Nederlandse Europa 2020-strategie. In die annex komt ook recente SER-advisering aan de orde. De Europese Commissie bespreekt het landenrapport over Nederland, dat de basis vormt voor de landspecifieke aanbevelingen, met sociale partners binnen de SER. Deze betrokkenheid van sociale partners komt het draagvlak en de effectiviteit van het Europees Semester ten goede en verdient daarom navolging in andere lidstaten. Het is daarbij wel belangrijk dat lidstaten de sociale partners tijdig voorzien van alle relevante relevante beleidsdocumenten.

3.2.3 Inclusiviteit en skills

Voorkomen van breuklijnen tussen en binnen lidstaten

De sociale samenhang tussen en binnen lidstaten staat onder druk als gevolg van technologische verandering en globalisering. Beide leiden ertoe dat banen in de EU meer kennis en vaardigheden (skills) vereisen. Inkomensverschillen en verschillen in arbeidsmarkt- en onderwijskansen tussen hoog- en laagopgeleiden nemen daardoor overal in meer of mindere mate toe⁵. In Nederland zijn de inkomensverschillen redelijk stabiel; hier bestaan vooral zorg over toenemende verschillen in onderwijskansen (zie hieronder).

Zonder adequaat beleid zal de ongelijkheid binnen de EU verder toenemen en zullen delen van de bevolking achterblijven. Daarbij kunnen de problemen zich versterken doordat de groep die dreigt achter te blijven minder mogelijkheden en capaciteiten bezit om te investeren in opleiding en daarmee minder goed toegerust is voor structurele veranderingen in de economie. Leerlingen uit kansarme milieus (vaak met een migratieachtergrond) hebben slechtere kansen in het onderwijs.⁶ De onderwijsinspectie in Nederland waarschuwt dat de kansenongelijkheid in het onderwijs oploopt.⁷ Als de start voor kinderen niet gelijk is, vertaalt zich dat later in verschillende kansen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Hierdoor blijft

⁵ Zie: Ridao-Cano en Bodewig, op. cit.; OECD (2015) *In it together: why less inequality benefits all*.

⁶ Zie OECD (2018) *A broken social elevator? How to promote social mobility?*

⁷ Inspectie van het onderwijs (2017) *De staat van het onderwijs*, p. 2. Volgens de Onderwijsraad is sprake van doorgeschooten differentiatie in het onderwijs (Stand van Zaken educatief Nederland 2018).

menselijk kapitaal onbenut wat uiteindelijk ook ten koste zal gaan van economische groei, daargelaten de gevolgen voor de mensen zelf.⁸

Deze ontwikkeling is vanuit sociaal-economisch oogpunt onwenselijk. Uitgangspunt van de SER is inclusieve en duurzame economische groei waarbij zoveel mogelijk mensen de kans krijgen om bij te dragen aan de toekomstige economie en samenleving door in perspectiefrijk ‘decent’ werk aan de slag te gaan. Het is economisch ook noodzakelijk om het beste uit mensen te halen en het menselijk kapitaal optimaal te onderhouden en benutten. Dat is nu niet het geval in de EU. Er is weliswaar voortgang geboekt, maar er zijn nog steeds veel voortijdig schoolverlaters (11 procent), veel jongeren (20 procent) behalen niet de minimumvaardigheid in de PISA-test, en maar een klein deel van de volwassenen (10 procent) volgt een scholing of training.⁹ Met name bij flexwerkers wordt minder geïnvesteerd in scholing. Deelname aan leven-lang-leren-programma’s is over het algemeen beperkt (vooral onder de laaggeschoolden) en neemt niet toe (dat geldt voor alle onderwijsniveaus).¹⁰ Er zijn nog te veel jongeren in de EU die niet over basale cognitieve vaardigheden beschikken (zie figuur 3.1). Het aantal personen met weinig of onvoldoende digitale vaardigheden bedraagt 44 procent, terwijl er in de toekomst voor 90 procent van de banen digitale vaardigheden nodig zullen zijn. De Europese Commissie signaleert ook dat juist kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, zoals laaggeschoolden, nog weinig deelnemen aan scholings- of trainingsprogramma’s.¹¹ Het ROA constateert voor Nederland dat van alle onderzochte groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, werkgevers het minst bereid zijn om in de scholing van tijdelijke werknemers te investeren.¹²

De Europese Investerings Bank (EIB) constateert (Investment report 2019) dat veel bedrijven terughoudend zijn met investeringen vanwege een tekort aan personeel met de juiste vaardigheden en skills (p.3). Dat geldt met name voor meer innovatieve bedrijven (p. 295).

8 Zie OECD (2018) *A broken social elevator? How to promote social mobility?* p. 23; OECD (2015) *In it together: why less inequality benefits all*.

9 Zie Europese Commissie (2018) *Bouwen aan een sterker Europa: de rol van beleid inzake jongeren, onderwijs en cultuur*, COM (2018) 268, pp. 2-3.

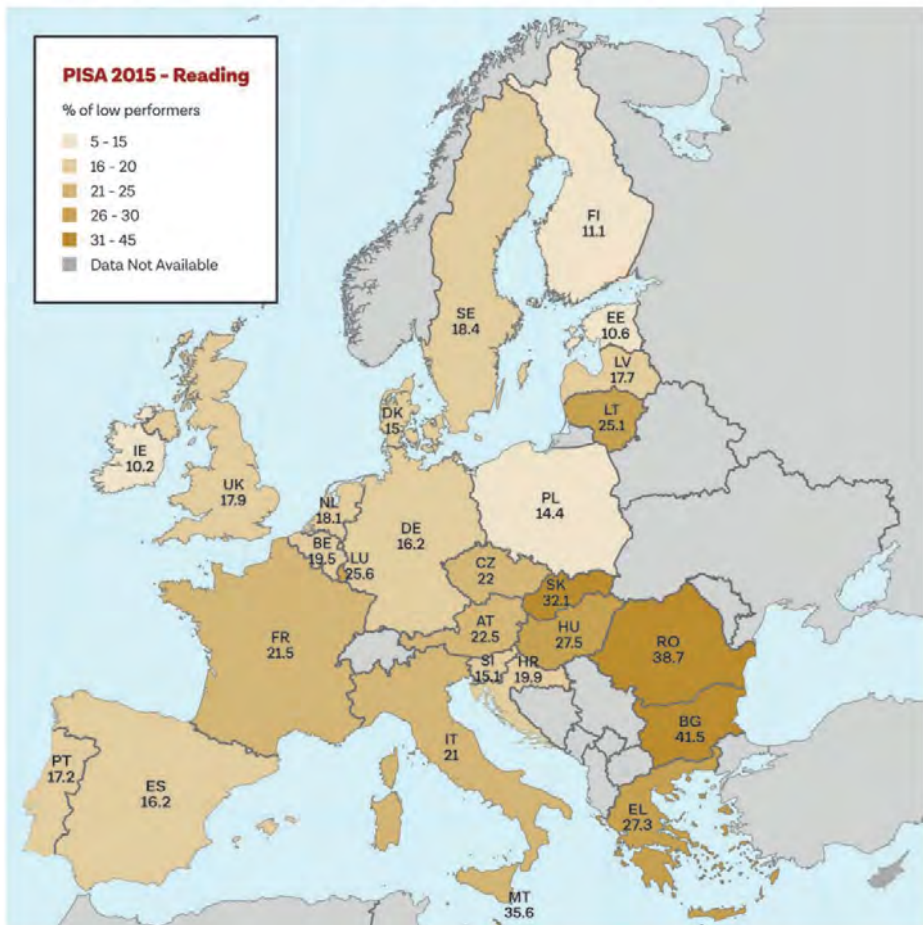
10 Europese Commissie (2018) *Employment and Social Developments in Europe: 2018 Annual Review*, p. 35.

11 Europese Commissie (2018) *Joint Employment Report*, COM(2018) 761, pp. 63-4.

12 ROA Rapport (2018) *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*.

Figuur 3.1 Aandeel jongeren die slecht presteren op leesvaardigheid

Figure O.6 The share of low performers is large in many EU countries



Source: World Bank staff calculations based on PISA 2015.

Door meer te investeren in de vorming, het benutten en het onderhoud van menselijk kapitaal (leven lang leren) kunnen de kansen van verdere digitalisering, de overstap naar een koolstofarme economie en globalisering beter worden benut, de veerkracht van Europa worden vergroot en daarmee de risico's van werkloosheid en achterblijven van groepen op de arbeidsmarkt worden verminderd. Investerings in onderwijs en training zijn cruciaal om mensen te voorzien van de vaardigheden die nodig zijn in een snel veranderende arbeidsmarkt en maatschappij (voor dat

laatste zijn ook investeringen in kennis en vaardigheden nodig die algemener zijn en bijdragen aan tolerantie en burgerschap om uitsluiting te voorkomen). Daarmee kan ook worden voorkomen dat de sociale zekerheid onder druk komt. De Europese Commissie wijst daarbij ook op het belang van adequate publieke investeringen in onderwijs en training (zie onderstaand kader). De SER onderschrijft deze inzet van de Europese Commissie en vindt dat er meer publieke middelen beschikbaar moeten worden gesteld om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen, doorstroom mogelijk te maken en leven lang leren te faciliteren in het bijzonder voor laagopgeleiden die immers voorheen minder van publieke onderwijsmiddelen gebruik hebben gemaakt.

Vaardigheden en kennis voor de groei van morgen

Hoogwaardige overheidsinvesteringen in onderwijs en opleiding zijn van cruciaal belang om kennisintensieve, duurzame en inclusieve groei te stimuleren. Zwakke onderwijsresultaten hebben belangrijke gevolgen voor de arbeidsparticipatie, de armoede en het concurrentievermogen in de toekomst. Door de ontwrichtende gevolgen van innovatie voor de werkplek worden onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit nog belangrijker. In de meeste lidstaten zijn daarom meer investeringen en hervormingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels vereist. De investeringen om het onderwijsniveau te verhogen, kunnen nog efficiënter en relevanter voor de arbeidsmarkt worden gemaakt. Het is van vitaal belang de toegang tot goed onderwijs te verzekeren en goede onderwijsresultaten te behalen. Daarvoor zijn aangepaste investeringen nodig. Van fundamenteel belang is een overkoepelende strategische benadering, die vaak moet beginnen met het waarborgen van toegang tot hoogwaardig onderwijs en opvang voor jonge kinderen, als een eerste stap in de richting van succes in het onderwijs en op de arbeidsmarkt in het latere leven. Het versterken van basisvaardigheden zou een prioriteit voor actie moeten zijn, naast het versterken van de initiële opleiding en de permanente professionele ontwikkeling van leerkrachten en praktijkopleiders. Ook moeten de lidstaten hun stelsels voor beroepsonderwijs en -opleiding versterken en ze aantrekkelijker maken als eerste keuze door ze flexibeler te maken en beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt, en door meer gelegenheid tot leren op de werkplek en leerplaatsen beschikbaar te maken. Er zijn ook inspanningen nodig om het hoger onderwijs te moderniseren. De ontwikkeling van een strategische aanpak om levenslang vaardigheden te ontwikkelen is van cruciaal belang. Om de veerkracht en het aanpassingsvermogen van mensen te verhogen, moeten de beleidsmaatregelen de actieve betrokkenheid van alle volwassenen bij omscholing- of bijscholingsactiviteiten ondersteunen. Goede informatie over de arbeidsmarkt en vaardigheden moet de besluiten over uitgaven

onderbouwen en helpen anticiperen op mogelijke herstructureringsbehoeften. Het succes van de strategieën om levenslang vaardigheden te ontwikkelen hangt grotendeels af van begeleiding en ondersteuning in alle fasen van het ontwikkelen. De actie moet worden opgevoerd om laaggekwalificeerde volwassenen toegang te bieden tot bijscholing (met inbegrip van transversale en digitale vaardigheden) en hen te helpen bij het verwerven van kwalificaties die relevante zijn voor de arbeidsmarkt. Dit zal eveneens bijdragen tot de integratie van migranten en tot een betere benutting van hun vaardigheden en kwalificaties.

Bron: Europese Commissie, Jaarlijkse groeianalyse 2019: Voor een sterker Europa bij mondiale onzekerheid, COM (2018), 770, p. 10.

Voor het vergroten van de kansen in het latere leven is niet alleen de opvang van kinderen van belang, zoals de Commissie in bovenstaand kader aangeeft, maar ook voorschools onderwijs. Dat is belangrijk voor de taalvaardigheid van kinderen en ze leren hier ook om samen te werken.

Volgens het OESO-rapport *Good jobs for all-in a changing world of work* (4 december 2018) moeten overheden er meer aan doen om werknemers en bedrijven te helpen zich aan te passen aan de snel veranderende wereld tevens zouden ze inclusieve groei moeten stimuleren. De kern van de nieuwe banenstrategie van de OESO is beschikbaarheid van werk, betere banen en gelijke kansen. Landen zoals Denemarken, IJsland, Noorwegen en Zweden die kwaliteit en inclusiviteit bevorderen doen het beter dan landen die zich alleen richten op flexibiliteit. “Hoewel flexibiliteit en versterking van het aanpassingsvermogen essentiële voorwaarden zijn voor het scheppen van kwaliteitsbanen in een omgeving die steeds dynamischer wordt, moeten baten en kosten eerlijk worden verdeeld tussen bedrijven en werknemers,” aldus het OESO-rapport.

Skillsstrategie en onderwijsruimte

In de sociale pijler komt het belang van vaardigheden en competenties naar voren. Het eerste grondbeginsel van de sociale pijler luidt:

Iedereen heeft recht op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een leven lang leren om de vaardigheden te verwerven en te onderhouden die nodig zijn om ten volle aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen en overgangen op de arbeidsmarkt met succes te kunnen opvangen.

De SER meent dat het kunnen opdoen van internationale ervaringen in het onderwijs belangrijk is. Internationalisering kan een effectief middel zijn om studenten

te laten groeien in hun persoonlijke ontwikkeling, burgerschapsvaardigheden en beroepscompetenties. Ook kan dit studenten voor bereiden op het werken in een beroepsomgeving die dagelijks in contact staat met mensen, producten en organisaties uit het buitenland, ook al blijven veel studenten in hun eigen land werken. Dit kan door het stimuleren van de mobiliteit zoals stages in het buitenland, waarbij middelen uit Erasmus plus kunnen worden ingezet. Essentieel is dat de kwaliteit van de leerwerkplek of stageplek in heel Europa op orde zijn, zodat studenten daadwerkelijk nieuwe dingen kunnen leren en dat productieve arbeid op de leerwerkplek wordt beloond. Voorts is het belangrijk dat studenten goede voorlichting krijgen over de mogelijkheden en waarde van de buitenland ervaring voor hun kansen op de arbeidsmarkt en dat een fors deel van de Erasmus plus middelen beschikbaar worden gesteld voor het mbo. Om de kwaliteit van de leerwerkplekken op Europees niveau te borgen zouden er op Europees niveau kwaliteitsstandaarden moeten worden vastgesteld gericht op een veilige en effectieve leeromgeving met deskundige begeleiding vanuit het bedrijf en de opleiding, waarbij productieve arbeid wordt beloond en de opleiding leidt tot een erkend diploma met civiel effect.

Hoewel de bevoegdheid voor de inhoud en de organisatie en financiering van de onderwijs-, training- en opleidingsstelsel bij de lidstaten en sociale partners ligt, heeft gezamenlijk optreden binnen de EU meerwaarde. De EU kan een bijdrage leveren door:

- Agenderen, coördineren en uitwisselen van nationale initiatieven, stimuleren en het opstellen van een gezamenlijk beleidskader.
- Het aanpakken van grensoverschrijdende aspecten zoals diploma-erkenning en uitwisseling van studenten en leerlingen.
- Cofinanciering en stimulering van programma's.
- Het ontwikkelen van gezamenlijke instrumenten als Europass (waarmee vaardigheden en kwalificaties duidelijk en gemakkelijk kunnen worden uitgelegd in andere lidstaten) en ECVET (een Europees systeem voor erkenning van elders behaalde leerresultaten).
- Versterking van de kwaliteit van leerwerkplekken op Europees niveau onder andere door ondersteuning van de activiteiten van de European Alliance for Apprenticeships die zich ten doel stelt het aantal werkend leren plekken op Europees niveau uit te breiden en de kwaliteit hiervan te verbeteren.

De Europese Commissie heeft in 2016 een agenda voor nieuwe vaardigheden (skills) gelanceerd. Deze agenda moet de skills gap en de skills mismatch in Europa aanpakken, om zo bij te dragen aan Europa's concurrentiekracht. In de agenda wordt het belang van digitale, transversale en basisvaardigheden, zoals geletterdheid, kri-

tisch denken, en taalvaardigheid, benadrukt. De agenda bestaat uit maatregelen waaraan de lidstaten zich hebben gecommitteerd en waarover ze ook moeten rapporteren.

Het is van belang dat de lidstaten deze European Skills Agenda voortvarend uitvoeren met speciale focus op de implementatie van de aanbevelingen gericht op mensen met de meeste behoeften aan het leren van nieuwe vaardigheden. Deze aanbeveling heeft als doel om laagopgeleide volwassenen te begeleiden in het ontwikkelen van benodigde vaardigheden, competenties en kennis voor de arbeidsmarkt en de maatschappij.

Om- en bijscholing moet hoofdzakelijk door sociale partners op de werkvloer georganiseerd worden. Daarnaast is het van belang sociale partners sterker te betrekken bij de verdere ontwikkeling en uitrol van de instrumenten ontwikkeld om onderwijs te verbeteren en leven lang leren te bevorderen zoals Europass, European Qualifications Framework en ECVET.

Skills en digitalisering vormen een belangrijk element van het werkprogramma van de Europese sociale partners voor de periode 2019-2021 (zie hierboven). In verschillende sectoren hebben sociale partners initiatieven ondernomen om de skills-gap te verkleinen.¹³

De Commissie Juncker heeft de nodige initiatieven genomen op het terrein van de skillsagenda en het bevorderen van levenlang leren. Het is van groot belang dat ook een nieuwe Commissie hier grote prioriteit aan geeft. Voor het agenderen, stimuleren en bevorderen van de skillsagenda de komende periode heeft de Europese Commissie ambitieuzere benchmarks voorgesteld (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Benchmarks op het terrein van onderwijs en leven lang leren

	Benchmark nu (%)	Huidige stand van zaken EU (%)	Voorgestelde Benchmark 2025 (%)
Aandeel slecht presterende leerlingen.	15	Lezen: 20 Wiskunde: 22 Natuurwetenschappen: 21	10
Voortijdig schoolverlaten	<10	11	5
Volwasseneducatie	15	11	25

Bron: Europese Commissie

13 Europese Commissie (2018) *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review*, p. 158.

Om de nieuwe doelstellingen in 2025 te halen, zullen de meeste lidstaten forse beleidsinspanningen moeten plegen. Daarvoor is nodig dat de lidstaten deze doelstellingen nationaal verankeren in bijvoorbeeld concrete regeringsverklaringen en programma's zodat zij hierop niet alleen door andere lidstaten maar ook binnenlands op kunnen worden aangesproken.¹⁴

Op het punt van de grensoverschrijdende aspecten is de Commissie met een aantal nieuwe voorstellen gekomen die nader moeten worden uitgewerkt en geïntegreerd in het nieuwe meerjarige financieel kader.¹⁵

- Verdere vergemakkelijking van de wederzijdse erkenning van diploma's en bevordering van grensoverschrijdende validatie van certificatie voor opleidingen en leven lang leren (het 'Sorbonne' proces). Het doel moet zijn om kwalificaties van de in de EU geaccrediteerde instellingen automatisch te erkennen voor verdere leerdoeleinden in de lidstaten. Daarbij is ook een gezamenlijke aanpak van belang voor het erkennen van diploma's en vaardigheden van migranten uit derde landen om hun integratie op de arbeidsmarkt vergemakkelijken.
- Het bevorderen en toegankelijk maken van het Erasmus+-programma bij voor een grotere groep lerenden (in Nederland bijvoorbeeld ook voor mbo'ers) en het programma ruimer open te stellen voor deelnemers uit kansarme milieus.
- Een alomvattende aanpak die tot een verbetering van het taalonderwijs in de lidstaten leidt zodat alle Europese jongeren in 2025 op het einde van het hoger secundair onderwijs een goede kennis hebben van twee andere talen.

De EU beschikt over verschillende fondsen gericht op de cofinanciering en ondersteuning van activiteiten gericht op het verhogen van vaardigheden, competenties en leven lang leren in de lidstaten. De belangrijkste zijn het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling, Landbouw, Asiel, Migratie en Integratie Fonds, Erasmus+-fondsen. Het is wenselijk om de cofinanciering en stimulering van vaardigheden en competenties verder te stroomlijnen en te kijken hoe de fondsen meer op gericht kunnen worden op de ondersteuning van gestelde doelen en ambities.

Toekomstige banen zullen meer kennis en vaardigheden vereisen. Dit vraagt om extra inspanningen om zowel huidige als toekomstige werkenden zo goed mogelijk

14 Vergelijk SER (2009) *Advies Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, pp. 104-105.

15 Europese Commissie (2017) *De Europese identiteit versterken via onderwijs en cultuur*, COM(2017) 673.

toe te rusten op die hogere eisen. Breuklijnen tussen en binnen de lidstaten dienen te worden voorkomen.

3.2.4 Investerings en concurrentiekracht

Structurele versterking nodig van investeringen en investeringsklimaat
Voor de overschakeling naar een economie die steeds meer digitaliseert, koolstof-arm is en over voldoende innovatie- en concurrentiekracht bezit, zijn meer private en publieke investeringen nodig. De investeringsquote heeft zich de afgelopen jaren weer hersteld na de diepe financieel-economische crisis die in 2008 begon. Met uitzondering van de perifere landen (Spanje, Ierland, Portugal, Italië, Cyprus, Griekenland), ligt de investeringsquote weer op het historisch gemiddelde. De EIB wijst echter op een aantal structurele zwakheden.¹⁶

- Investerings in infrastructuur blijven relatief laag. Achterstanden die sinds 2008 zijn ontstaan, worden niet ingelopen. Dat is vooral voelbaar in de perifere landen, maar ook in andere lidstaten. De EIB (p. 61) vreest dat dit ten koste kan gaan van het vermogen van de EU om haar ambities ten aanzien van klimaat en energie en digitalisering waar te maken en ten koste gaat van de productiecapaciteit van de economie (door hoge transportkosten door verstopte snelwegen, hoge energiekosten door verouderde energiecentrales, langzame internetverbindingen).
- Investerings in onderzoek en ontwikkeling blijven achter bij die van concurrentie in de VS en vooral Azië (China, Taiwan en Zuid-Korea). Dit geldt zowel voor private als publieke uitgaven. Europese bedrijven in de automotive industrie en de chemische en farmaceutische industrie behoren nog steeds tot de meest innovatieve bedrijven in de wereld, maar vooral de investeringen van Europese 'tech' bedrijven lopen achter. Ook op het terrein van investeringen in kunstmatige intelligentie (KI) loopt de EU achter bij de VS en China. Volgens de Europese Commissie zal de EU zonder een gezamenlijke inspanning de kansen die KI biedt onvoldoende kunnen benutten, het gevaar lopen van een braindrain en afhankelijk worden van oplossingen die elders worden gevonden.
- De financiering van het bedrijfsleven is nog te veel afhankelijk van banken. De gezondheid van de banken is weliswaar versterkt, maar vooral voor bedrijven in de perifere landen is het vaak nog lastig om aan krediet te komen vanwege zwakke banken. Financiering via kapitaalmarkten is relatief onderontwikkeld. Dit kan volgens de EIB ten koste gaan van de groeimogelijkheden van innovatieve bedrijven in de digitale economie.

¹⁶ EIB (2018) *Retooling Europe's Economy, Investment Report 2018/2019*.

- Volgens de EIB zijn de investeringen in schone technologie en energiebesparing niet in overeenstemming met de gestelde klimaat- en energiedoelen.

De EIB benadrukt dat het niet alleen om meer geld gaat. Maar ook om het creëren van goede randvoorwaarden (menselijk kapitaal, infrastructuur, de kwaliteit van instituties – geen corruptie, rechtsstatelijkheid – en een goede marktwerking). Op deze punten zijn er behoorlijke regionale verschillen in de EU.¹⁷ De kwaliteit van de instituties is vooral in een aantal nieuwe lidstaten laag, maar ook in bepaalde regio's in Italië.

Europees Fonds voor strategische investeringen

Met middelen van de Europese Investeringsbank (EIB) en een garantie op basis van de EU-begrotingsmiddelen heeft de EU het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) opgezet om de investeringen te stimuleren. De Europese Commissie stelt dat door EFSI de afgelopen jaren 360 miljard euro aan additionele investeringen is gemobiliseerd. Tweederde daarvan is afkomstig uit particuliere bronnen. Een derde van deze investeringen is ten goede gekomen aan het midden- en kleinbedrijf. De Europese Rekenkamer oordeelt dat EFSI doeltreffend is geweest in het werven van kapitaal voor investeringen in Europa, maar dat de additionaliteit van de investeringen te rooskleurig wordt voorgesteld. Een deel van de investeringen zou anders ook hebben plaatsgevonden, door gebruik te maken van andere (particuliere of publieke) financieringsbronnen.¹⁸ In Nederland wordt InvestNL opgezet, mede om beter gebruik te kunnen maken van de EFSI-gelden.¹⁹

Europese investeringen in innovatie en netwerken

De Europese Commissie constateert dat de EU achterloopt met investeringen in onderzoek en innovatie. De EU investeert slechts 2,03 procent van het bbp in O&I: een stuk minder dan de afgesproken doelstelling van 3 procent. In het bijzonder noemt de Commissie het belang van investeringen die bijdragen aan sterkere verbanden tussen de wetenschap en het bedrijfsleven om innovaties te verspreiden, nieuwe markten te creëren en digitale infrastructuren uit te breiden.²⁰

De Europese Commissie stelt in haar voorstel voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) een intensivering van de investeringen in onderzoek en innovatie voor

¹⁷ Zie ook Ridao-Cano en Bodewig, op. cit, p. 50.

¹⁸ Europese Rekenkamer (2019) *Europees Fonds voor strategische investeringen: er zijn maatregelen nodig om het EFSI echt een succes te maken*, Speciaal verslag nr. 3/2019.

¹⁹ Een belangrijke doelstelling van InvestNL is het realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen.

²⁰ Europese Commissie (2018) *Jaarlijkse groeianalyse 2019: Voor een sterker Europa bij mondiale onzekerheid*, COM(2018) 770, p. 9.

(zie paragraaf 2.2.7). Voor het nieuwe kaderprogramma Horizon Europe (opvolger van het lopende programma Horizon 2020) is bijna 100 miljard gereserveerd met een focus op excellent onderzoek en het versterken en opschalen van innovatie. Dat is een stijging van 20 procent ten opzichte van het huidige MFK.²¹ Daarvoor zou ook een nieuwe Europese Innovatieraad moeten worden opgericht. De Commissie wil ook de Connecting Europe Facility verstevigen onder andere voor de realisatie van netwerken voor de digitale communicatie, transport en energie.

De Commissie stelt ook voor om het Digital Europe programma te versterken en daarvoor veel meer geld te reserveren. Zij verhoogt de investeringen in KI binnen het kaderprogramma Horizon 2020 tot 1,5 miljard euro tegen eind van 2020. In het kader van bestaande publiek-private partnerschappen (bijvoorbeeld voor robotica en big data) wordt daardoor een extra bedrag van 2,5 miljard euro vrijgemaakt. Daarnaast zal de Commissie onder meer de samenwerking en netwerkvorming tussen KI-onderzoekscentra aanmoedigen en vergemakkelijken. Voor de periode na 2020, die valt onder het volgende meerjarig financieel kader (2021-2027), stelt de Europese Commissie een substantiële verhoging van het EU-budget voor onderzoek en innovatie voor die mede ten goede moet komen aan investeringen in KI.

Een beter investeringsklimaat en economisch potentieel voor alle regio's

Een goed vestigings- en investeringsklimaat is een belangrijke voorwaarde voor meer private investeringen. Dit vormt een integraal onderdeel van het investeringsplan van de Europese Commissie. Het heeft een Europese en een nationale dimensie.

Wat betreft de Europese dimensie gaat het vooral om het wegnemen van de resterende belemmeringen op de interne markt. Een thuismarkt van bijna 500 miljoen mensen geeft bedrijven schaalvoordelen en kansen en is daarmee een belangrijke factor die bijdraagt aan een goed investeringsklimaat. Veel belemmeringen vloeien voort uit onvoldoende handhaving en implementatie van bestaande regelgeving (zie uitgebreider hoofdstuk 4). Voor het wegnemen van belemmeringen voor investeringen is ook de voltooiing van bankenunie en de kapitaalmarktunie van belang (zie paragraaf 2.3.4).

21 Zie State of the Union 2018, p. 52. Zie: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-brochure_en.pdf

Het nationale en regionale investerings- en vestigingsklimaat wordt bepaald door een groot aantal factoren die als volgt zijn in te delen:²²

- De ruimte voor ondernemerschap (voorwaarden voor startende ondernemers, kwaliteit en handhaving van regelgeving, fiscaal klimaat).
- De beschikbaarheid en kwaliteit van het nationale of regionale kapitaal (menselijk kapitaal, kapitaal binnen de onderneming, marktpositie, infrastructuur in brede zin).
- Het innovatievermogen (beschikbaarheid toponderwijs, samenwerking universiteiten en bedrijfsleven, publieke en private investeringen in onderzoek en ontwikkeling).
- De kwaliteit van instituties (corruptie, rechtsstatelijkheid).

Dit geeft aan dat de kwaliteit van de publieke voorzieningen hierbij een belangrijke factor is.

Op deze punten zijn er grote nationale en regionale verschillen in de EU. Die worden versterkt doordat niet alle regio's kunnen profiteren van schaafeffecten door lage bevolkingsdichtheid en de aanwezigheid van agglomeraties. De Wereldbank hanteert het concept economisch potentieel dat bepaald wordt door bovengenoemde factoren.²³ Op basis daarvan constateert de Wereldbank dat er twee typen regio's zijn die vanwege hun lage economisch potentieel achterop te raken in de EU: regio's met een laag inkomen in nieuwe lidstaten die nu nog bovengemiddeld groeien; regio's in zuidelijke lidstaten die langzaam groeien. Met name de ontwikkeling in regio's in zuidelijke lidstaten baart zorgen omdat deze nu al achterop raken.

In het kader van het Europees semester spoort de Europese Commissie de lidstaten aan om het vestigingsklimaat en de economische structuur in de lidstaten en regio's te verbeteren. Daarnaast zijn de uitgaven voor het cohesie en structuurbeleid van belang. Meer dan de helft van de EU-begroting (van jaarlijks ongeveer 150 miljard euro) dient voor de (mede)financiering van publieke investeringen in de lidstaten. In de periode 2014-2020 is er via de structuur- en cohesiefondsen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefond) 480 miljard euro geïnvesteerd in onder andere infrastructuur, stadsvernieuwing en sociale projecten (Europese Commissie, 2017). Driekwart daarvan zijn EU-subsidies, het overige kwart bestaat uit medefinanciering door de lidstaten. Een

22 Zie o.a. SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering*, pp. 67, 103, 125.

23 C. Ridao-Cano en Ch. Bodewig (2018) *Growing United*; T. Farole, S. Goga en M. Ionescu-Heroiu (2018) *Rethinking lagging regions: using cohesion policy to deliver on the potential of Europe's regions*.

groot deel daarvan is naar regio's in de zuidelijke en nieuwe lidstaten gegaan. De steun uit het cohesie beleid (EFRO, ESF en Cohesiefonds) bedroeg gemiddeld 8,5 procent van de overheidsinvesteringen van de lidstaten. Dat percentage ligt voor nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa alsmede Portugal en Griekenland veel hoger, tot meer dan de helft in Portugal, Kroatië, Litouwen, Polen, Litouwen, Hongarije en Slowakije.

Daarnaast kunnen lidstaten zich aan elkaar optrekken om betere publieke voorzieningen, een efficiënter werkende overheid en een beter opgeleide beroepsbevolking te stimuleren en daarmee de prijs-kwaliteit verhoudingen van collectieve voorzieningen te verbeteren (paragraaf 2.2.6). Beleidsconcurrentie kan echter ook het risico met zich meebrengen dat overheden negatieve externe effecten van hun optreden op elkaar afwentelen door bijvoorbeeld milieu- of gezondheidsnormen minder streng te handhaven of door belastingvoordelen te geven en andere lidstaten daarmee onder druk zetten om dat ook te doen, waardoor een race to the bottom ontstaat. De vaststelling van blootstellingsniveaus aan gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld moet niet onderhevig zijn aan concurrentie tussen lidstaten. Beleidsconcurrentie mag er ook niet toe leiden dat arbeidsvoorwaarden van werknemers onder druk komen te staan waarmee het streven naar opwaartse convergentie wordt doorkruist zoals de recente Hongaarse wet over de verruiming van overwerk (zie kader).

Nieuwe Hongaarse arbeidstijdenwet

Op 12 december 2018 heeft het Hongaars Parlement onder luid protest van de oppositie een amendement op de arbeidswetgeving aangenomen dat het maximale aantal toegestane overuren per jaar verhoogt van 250 naar 400 uur. Deze overuren en de bijbehorende overwerkvergoeding worden pas na drie jaar onder bepaalde voorwaarden uitbetaald. Het aantal uit te betalen overuren wordt namelijk bepaald door van het totaal aantal gewerkte uren over drie jaar het aantal normaal gewerkte uren op basis van een veertigurige werkweek af te trekken. Werknemers die anderhalf jaar lang veel overuren hebben gemaakt maar daarna om wat voor redenen niet hun normale arbeidsuren hebben gehaald, krijgen mogelijk hun eerdere overuren en extra vergoeding daarvoor niet betaald. In de oude situatie werd de rekening (op basis van een maximum van 250 uur overwerk) elk jaar opgemaakt. Met de nieuwe wet kunnen werkgevers in afwijking van de bestaande collectieve arbeidsovereenkomsten met individuele werknemers afspraken maken over de overuren zonder vakbonden erbij te betrekken.

De vakbonden zijn niet geraadpleegd over de nieuwe wet. Volgens de Hongaarse vakbonden is de wet vooral geschreven om investeringen van Duitse autobedrijven, die klagen over een tekort aan arbeidskrachten, aantrekkelijk te maken. De Hongaarse Minister van Buitenlandse Zaken en Handel Szijjártó heeft aangegeven dat dit inderdaad een belangrijke reden is voor de aanpassing van de wetgeving: “Regulatory proposals that make the Hungarian job market more competitive will enable the preservation of German enterprises’ willingness to invest in Hungary.”

De Europese Commissie kan Hongarije op deze wet ten eerste aanspreken omdat de totstandkoming ervan een inbreuk is op werkgelegenheidsrichtsnoer zeven over de verbetering van de arbeidsmarkt en de sociale dialoog. Op basis van die richtsnoer moeten de lidstaten “de sociale partners tijdig en zinvol betrekken bij het uitstippelen en uitvoeren van werkgelegenheidsgerelateerde, sociale en, in voorkomend geval, economische hervormingen en beleidslijnen, onder meer door een verbeterde capaciteit van de sociale partners te ondersteunen”. Dit beginsel is ook vastgelegd in de sociale pijler. De Hongaarse regering heeft echter geweigerd de vakbonden te consulteren over de aanpassing van de arbeidswetgeving en pogingen van de oppositie om hen in het Parlement te horen zijn door regeringspartij Fidesz geboycot.

Daarnaast is het de vraag of deze wetgeving in lijn is met de arbeidstijdenrichtlijn en het Handvest grondrechten. Vierhonderd uur overwerk per jaar impliceert een 48-urige werkweek. Dat is het maximum volgens de arbeidstijdenrichtlijn. Maar volgens de arbeidstijdenrichtlijn mogen de lidstaten bij het vaststellen van de maximale wekelijkse werktijd van 48 uur uitgaan van een referentieperiode van maximaal 4 maanden en hiervan slechts op basis van collectieve arbeidsovereenkomsten afwijken.* Het is de vraag of de Hongaarse wetgeving aan deze voorwaarde voldoet. Daarnaast is het de vraag of een verrekening van de overuren over een periode van drie jaar nog strookt met artikel 31 van het Handvest grondrechten over rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden.

* Richtlijn 2003/88 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de overtijd, artikel 16 (referentieperioden) en 17 (afwijkingen). PB 18-11-2003, L 299/ 12-13.

Bronnen: Trouw 7-12-18 (Slavenwet is knieval voor grootkapitaal); NRC 13-12-18 (Orbán verkiest meer overuren boven immigratie); Zie voor de uitspraken van Minister Szijjártó de website van de Hongaarse overheid: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/economic-cooperation-between-north-rhine-westphalia-and-hungary-is-extremely-important>

Het voorbeeld van de Hongaarse arbeidstijdenwet staat niet alleen, een aantal Midden- en Oosteuropese landen lijkt juist in te zetten op lage lonen, arbeidsvoor-

waarden, flexibele contracten om het vestigingsklimaat aantrekkelijk te maken.²⁴ Om te voorkomen dat dit ten koste gaat van het streven naar opwaartse convergentie of van gelijke speelveld op de interne markt (zie volgend hoofdstuk) zijn minimumnormen en beleidsafstemming tussen de lidstaten nodig. Het is van belang dat de loonvoet in redelijke verhouding staat tot de arbeidsproductiviteit. Dat onderstreept het belang van evenwichtige arbeidsverhoudingen in de nieuwe lidstaten.

²⁴ Zie M. Myant, S. Theodoropoulou, A. Piasna, (2016) *Unemployment, internal devaluation and labour market deregulation in Europe*.

4 Een gelijk speelveld op de interne markt

4.1 Inleiding: het belang van de interne markt

De adviesaanvraag betreft de verdere ontwikkeling van de interne markt. Daarbij gaat het zowel om het verdiepen als het eerlijker maken van de markt. Terecht noemt de adviesaanvraag de interne markt een belangrijke basis voor economische groei. Daarmee is de interne markt ook een belangrijke voorwaarde om opwaartse convergentie te realiseren. In de hoofdstukken 2 en 3 is deze vaststelling niet alleen onderbouwd, maar is ook geschetst met welke grote uitdagingen Nederland en Europa worden geconfronteerd, en wat er nodig is om economisch groeivermogen ook te laten neerslaan in maatschappelijke welvaartswinst. In dit hoofdstuk staat de uitdaging om op de interne markt een gelijk speelveld te borgen centraal.

Daarvoor is nodig dat de interne markt is ingebed in een set van regels die werknemers, consumenten en het milieu een hoog niveau van bescherming bieden (zie paragraaf 4.2.2 voor een bondig overzicht). Maar daarnaast is – zo blijkt ook uit de analyse van de hoofdstukken 2 en 3 – behoefte aan effectief flankerend beleid, op nationaal en Europees niveau, om de positie en het concurrentievermogen van Europa te versterken en ervoor te zorgen dat iedereen naar vermogen kan meedoen.

4.2 De interne markt

4.2.1 Bijdrage aan het nationaal inkomen

De interne markt heeft in de afgelopen decennia een belangrijke bijdrage geleverd aan de welvaart van Nederland en de andere lidstaten. Landen hebben zich kunnen specialiseren in de productie van goederen en diensten waarin zij een comparatief voordeel hebben. Dankzij de veel grotere thuismarkt kunnen bedrijven op een grotere schaal produceren. Dat drukt niet alleen de kosten, maar bevordert ook het vermogen tot innoveren en tot concurreren op wereldwijde markten. Bovendien hebben afnemers en consumenten veel meer keuzemogelijkheden gekregen; zij plukken ook de vruchten van lagere prijzen van producten.

Met de interne markt staat het Europese bedrijfsleven sterker in de mondiale concurrentiestrijd.

De interne markt is gebaseerd op vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal – en daarnaast op een gemeenschappelijk bestel aan minimumnormen

voor de bescherming van onder meer werknemers, consumenten en milieu. Deze binden de concurrentie binnen de EU (zie paragraaf 2.2.6). Het voordeel dat Nederland heeft kunnen plukken uit de deelname aan de interne markt kan worden geraamd op zeker 10 procent van het nationaal inkomen (zie kadertekst).

Effecten van de interne markt

In 2008 heeft het CPB de effecten van de interne markt op het inkomen in de EU en in Nederland geschat. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat 8 procent van de totale handel in goederen door de EU-landen en 5 procent van de handel in diensten aan de interne markt kan worden toegeschreven. Het effect van de interne markt op de voorraad directe buitenlandse investeringen is sterker.

Wat betekent dit voor het inkomen in de lidstaten? Alleen al de extra handel in goederen heeft voor 2 tot 3 procent van het bbp in de EU als geheel, en voor 4 tot 6 procent in Nederland bijgedragen (dit verschil laat zich verklaren door het open karakter van de Nederlandse economie). Het CPB raamde dat op lange termijn het destijds bestaande niveau van integratie op de interne markt voor goederen en diensten voor bijna 10 procent kan bijdragen aan het bbp in de EU, en voor ongeveer 17 procent in Nederland.

Bron: B. Straathof, et al. (2008) *The Internal Market and the Dutch Economy – Implications for trade and economic growth*, CPB Document no. 168. Zie voor een breder overzicht van studies: A. Lejour en J. Pelkmans (2014) De economische effecten van EU-lidmaatschap, *ESB*, 99 (4685) 16 mei 2014, pp. 308-311; E. Barendregt en M. Wijffelaars (2017) De interne markt is een onvoltooid succes, *ESB*, 102 (4754S), 3 oktober 2017, pp. 73-76.

4.2.2 Bescherming van werknemers, consumenten en milieu

De interne markt omvat vrij verkeer van goederen, diensten, personen/werkenden en kapitaal. Zeventien miljoen Unie-burgers – waarvan 11,8 miljoen tussen 20 en 65 jaar – wonen in een andere lidstaat. Twee miljoen burgers gaan dagelijks de grens over om in een andere lidstaat te werken of te studeren. Vrij verkeer is een belangrijk recht van werknemers, maar de uitoefening ervan leidt, gegeven de verschillen in ontwikkelingsniveau en arbeidsrecht tussen de lidstaten, ook tot spanningen. Gemeenschappelijke spelregels zijn nodig om deze in goede banen te leiden.

Het sociaal beleid binnen de EU heeft op verschillende manieren vorm gekregen, zowel door harmonisatie van wetgeving als door coördinatie van nationaal beleid en het formuleren van doelstellingen voor opwaartse convergentie. De EU-wetgeving op sociaal terrein betreft vooral de volgende onderwerpen:

- De gelijke behandeling (vrouwen en mannen; ongeacht ras of afkomst);

- Grensoverschrijdend werken (vrij verkeer van werknemers; arbeidsmobiliteit in het kader van dienstenverkeer; coördinatie van sociale zekerheid);
- Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (veiligheid en gezondheid op het werk (zie ook de kadertekst); arbeidstijden en verlof; informatie aan werknemers; bescherming van zwangeren en jongeren op het werk);
- Specifieke regelingen voor deeltijdarbeid, overeenkomsten voor bepaalde tijd, en uitzendarbeid;
- Medezeggenschap (inclusief instelling Europese ondernemingsraad);
- Herstructurering (bescherming van de positie van werknemers bij overname, collectief ontslag en insolventie).

Een aantal van deze richtlijnen is voortgekomen uit de sociale dialoog op Europees niveau. Deze sociale dialoog is bevorderd door Commissie-voorzitter Delors en vervolgens in het Verdrag van Maastricht (1992) verankerd.

Arbo-regels en arbo-beleid

Het sociaal beleid van de EU laat zich in zijn diversiteit van onderwerpen en vormen niet eenvoudig kort samenvatten. Daarom in dit kader bij wijze van voorbeeld een korte schets van de betrokkenheid van de EU op een bepaald beleidsveld: veiligheid en gezondheid op het werk. Algemeen is aanvaard dat onveilige arbeidsomstandigheden geen element in de concurrentiestrijd mogen vormen en dat alle werknemers binnen de EU recht hebben op eenzelfde minimaal beschermingsniveau. Daarom legt de EU via wetgeving bindende normen op voor verschillende aspecten van veiligheid en gezondheid op het werk.

De EU bevordert veilige en gezonde arbeidsomstandigheden zowel door wetgeving als door de werkzaamheden van het Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (dat relevante informatie en inzichten verzamelt en verspreidt), de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound die evenals het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid bestuurd wordt door sociale partners samen met vertegenwoordigers van de lidstaten en de Europese Commissie) en het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats (waarin uit elke lidstaat een vertegenwoordiger van de overheid, van werknemers en van werkgevers zitting heeft).

De Europese wetgeving bevat verplichtingen voor werkgevers en werknemers om ongevallen op de werkvloer en beroepsziekten te verminderen. De verplichtingen uit de Europese Kaderrichtlijn hebben de lidstaten in nationale wetgeving omgezet.

Werkgevers zijn verplicht om te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van hun werknemers, onder meer door het in kaart brengen en voorkomen van risico's en door het treffen van noodzakelijke beschermende maatregelen. Deze zijn uitgewerkt in eisen die onder andere aan apparaten en de inrichting van de werkplek worden gesteld. Voor het tillen van lasten gelden maxima. Specifieke groepen werknemers – zoals jongeren en zwangeren – krijgen bijzondere bescherming. En aan de blootstelling van werknemers aan lawaai, trillingen en gevaarlijke stoffen zijn grenzen gesteld.

Een voorbeeld van dat laatste betreft de blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene stoffen. Jaarlijks worden veel mensen getroffen door een vorm van arbeidsgelateerde kanker. De blootstelling aan deze stoffen wordt beperkt door een richtlijn uit 2004 die nu wordt herzien op grond van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht om de bescherming van werknemers in een aantal bedrijfstakken te verbeteren. Eenduidige Europese grenswaarden voor kankerverwekkende stoffen die zijn gebaseerd op de actuele gezondheidskundige inzichten zijn en blijven hard nodig.

De dialoog tussen sociale partners vormt een van de pijlers van de Europese sociale markteconomie. De sectorale Europese sociale dialoog brengt sociale partners bijeen in specifieke sectoren (zoals bijvoorbeeld de bouw en de visserij). Een belangrijk thema in deze sectorale dialoog betreft de verbetering van de veiligheid op het werk en de gezondheid van de werknemers. Europese sociale partners in de visserij hebben bijvoorbeeld een project ontwikkeld, *Pillars of the Sea*, gericht op veilig werken op vissersboten door onder andere betere en heldere regels voor machines aan dek. In de Europese sectorale dialoog in de bouw is er aandacht voor psychosociale risico's op de werkplek verbonden aan onder andere het mobiele karakter van het werk op bouwplaatsen en veranderingen op de werkvloer (zie bijlage 4).

De harmonisatie van het consumentenrecht in de EU is op twee doelen gericht: het weghalen van belemmeringen voor het handelen op de interne markt, en het verwezenlijken van een hoog niveau van consumentenbescherming (krachtens artikelen 114 en 169 VWEU). Daartoe heeft de EU in de loop der jaren een hele reeks regels vastgelegd voor onder meer productaansprakelijkheid, productveiligheid, het tegengaan van oneerlijke bedingen (in contracten tussen professionele partijen en consumenten) en oneerlijke handelspraktijken, en consumentenrechten. Sommige regels zijn sectorspecifiek en betreffen bijvoorbeeld pakketreizen, de rechten van passagiers van bussen, vaartuigen of luchtdiensten, en de veiligheid van cosmetische producten. De Europese Commissie heeft in 2018 een voorstel gedaan om

gedupeerde consumenten in alle lidstaten van de EU de mogelijkheid te geven om collectief schade te vorderen.¹

Nederland heeft in vroeger jaren belangrijke impulsen gegeven aan de totstandkoming van een gemeenschappelijk milieubeleid. Het EU-milieubeleid is gericht op bescherming van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en het bevorderen van een internationale aanpak van mondiale milieuproblemen, in het bijzonder klimaatverandering (zie artikel 191 lid 1 VWEU).

De EU heeft regels gesteld voor onder meer afval, emissiestandaarden, luchtkwaliteit en natuurbescherming. Daarnaast is er horizontale wetgeving die milieuaansprakelijkheid, milieueffectrapportages en de toegang tot milieu-informatie regelt.

Een effectieve bescherming van werknemers, consumenten en milieu is uiteraard niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van de wetgeving. Het komt ook aan op een effectieve handhaving. Daarvoor is de EU primair afhankelijk van de inzet van de lidstaten.

4.2.3 De arbeidsmarkt: Europees én nationaal

Het recht van EU-burgers in alle lidstaten op zoek te mogen naar werk en in beginsel in een andere lidstaat te mogen werken behoort tot de vier vrijheden van de EU en is een van de grondrechten van de EU.² In 2016 woonden en werkten er negen miljoen EU-burgers in een andere lidstaat dan het land van hun staatsburgerschap. Bijna de helft van hen woont in Duitsland of het Verenigd Koninkrijk.³ Afgaande op het totale aantal A1-formulieren – voor personen die verzekerd zijn in een andere lidstaat dan waar zij tijdelijk werken – waren er in 2015 2,05 miljoen werknemers (0,9 procent van de totale EU-werkgelegenheid) vanuit de EU-28 tijdelijk in een andere lidstaat actief. In sommige lidstaten is het belang van detachering groter: Slovenië verstrekke bijvoorbeeld in 2015 127.000 A1-formulieren, wat overeenkomt met 13,5 procent van de werkgelegenheid.⁴ Detachering is ongelijk verdeeld over de economische sectoren: een derde van alle detacheringen vindt plaats in de bouw.

1 Zie COM(2018) 184. In Nederland bestaan al mogelijkheden voor collectief verhaal. Deze worden nog verruimd door de Wet afwikkeling massaschade collectieve actie die onlangs door de Tweede Kamer is aanvaard.

2 Artikel 15 lid 2 Handvest Grondrechten: “Iedere burger van de Unie is vrij, in iedere lidstaat werk te zoeken, te werken, zich te vestigen en diensten te verrichten.”

3 Europese Commissie (2018) 2017 annual report on intra-EU labour mobility, Luxemburg.

4 M. Barslund, M. Busse en F. De Wispelaere (2017) *Posted workers – for some it matters*, CEPS Policy Insights no 2017/37.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat niet alle gedetacheerde werknemers beschikken over een A1-formulier.

Zoals in het SER-advies *Arbeidsmigratie* is aangegeven, is voor een brede acceptatie van arbeidsmigratie nodig dat een open economie en grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit niet als bedreigend worden ervaren. Een pragmatische en effectieve benadering van arbeidsmigratiebeleid begint daarom bij een arbeidsmarktbeleid gericht op een zo goed mogelijke benutting van het binnenlands menselijk kapitaal en het tegengaan van misstanden en het bevorderen van een gelijk speelveld voor werknemers en bedrijven.

Daarnaast is een goede handhaving essentieel om misstanden te voorkomen (zie verderop in dit hoofdstuk).

Met het vrij verkeer van personen respectievelijk werkenden is een Europese arbeidsmarkt ontstaan. De EU-wetgeving op sociaal terrein is erop gericht om een gelijk speelveld te scheppen en te waarborgen. De EU kent op het terrein van de arbeidsmarkt een groot aantal richtlijnen die een bindende ondergrens bepalen voor bescherming van werkenden en daarmee uitsluiten dat die bescherming onderhevig kan worden aan concurrentie op de interne markt. Daartoe dient bijvoorbeeld de bovengenoemde EU-harmonisatie van arbo-normen.

Nieuwe ontwikkelingen kunnen vragen om aanpassing van bestaande richtlijnen of de invoering van nieuwe richtlijnen. Een voorbeeld is de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkten in de lidstaten die de Europese Commissie heeft doen voorstellen om de bestaande richtlijn schriftelijke verklaringen (91/533/EEG) te vervangen door een nieuwe richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie.⁵ De Commissie ziet dit voorstel als een van haar belangrijkste maatregelen in navolging van de Europese pijler van sociale rechten: “De uitdaging is ervoor te zorgen dat dynamische innovatieve arbeidsmarkten die het concurrentievermogen van de EU onderbouwen zo worden opgezet dat aan alle werknemers een minimum aan bescherming wordt geboden, werkgevers productiviteitswinst behalen en convergentie naar betere leef- en arbeidsomstandigheden in de hele EU mogelijk wordt gemaakt.”

De Europese inkadering door richtlijnen die een minimumbeschermingsniveau vastleggen neemt niet weg dat er in sociaaljuridische zin nog steeds sprake is van nationale arbeidsmarkten. Het toepasselijke arbeidsrecht, sociale zekerheidsrecht

5 COM(2017) 797 final

en fiscaal recht zijn, evenals de inrichting van het pensioenstelsel, nationaal van aard.⁶ Ook de controle op de naleving van sociale en fiscale regels is in handen van de lidstaten. Het naast elkaar bestaan van verschillende nationale systemen ten aanzien van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit betekent dat er voor grensoverschrijdende situaties Europese regelgeving nodig is (zoals over de coördinatie van de sociale zekerheid).

Daarnaast zet de EU het streven naar opwaartse convergentie kracht bij door vormen van beleidscoördinatie op basis van gezamenlijk vastgestelde doelstellingen. In hoofdstuk 3 is uitgebreider op deze coördinatie van het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid van de lidstaten ingegaan.

In het kader van de jaarlijkse groeianalyse benadrukt de Europese Commissie het belang van opwaartse convergentie van arbeids- en levensomstandigheden: “Hervormingen zijn in dit verband van cruciaal belang, met inbegrip van de ontwikkeling van inclusieve en groeivriendelijke socialebeschermingsstelsels, eerlijkere belasting- en uitkeringsstelsels en arbeidsmarktinstellingen die flexibiliteit en veiligheid doeltreffend combineren. Naarmate er nieuwe vormen van werk opkomen, met inbegrip van werk via platforms en in eigen beheer, zal de sociale bescherming, die traditioneel gericht is op de bescherming van werknemers met voltijdse contracten van onbepaalde duur, moeten worden gemoderniseerd en aangepast.”

4.2.4 Diensten van algemeen (economisch) belang

De lidstaten van de EU zijn vrij om, overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. Diensten worden ‘van algemeen belang’ genoemd wanneer de overheid de toegang tot deze diensten voor iedereen tegen een betaalbare prijs wil waarborgen.

Binnen de groep diensten van algemeen belang wordt een subgroep diensten van algemeen economisch belang onderscheiden. Dan gaat het om diensten van economische aard (zoals vervoer, post, energie en communicatie) waarvoor afnemers een prijs betalen maar waarvoor tevens openbardienstverplichtingen gelden.

Dit onderscheid is van belang voor de doorwerking van EU-regelgeving.⁷ De niet-economische diensten van algemeen belang – die overwegend uit publieke midde-

6 J. Cremers (2019) *Open Europese arbeidsmarkt zet nationale arbeidswetgeving onder druk*, ESB, 104 (4769) pp. 6-9.

7 Zie: SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, publicatienr. 05/07, inz. pp. 59-60; SER (2010) *Advies Overheid én markt: Het resultaat telt!*, publicatienr. 10/01, inz. pp. 78-83.

len worden gefinancierd, zoals onderwijs – zijn niet onderworpen aan de interne marktregels. Economische activiteiten met een algemeen belang vallen in beginsel wel onder de EU-regelgeving (inclusief de mededingingsregels) “voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert” (artikel 106 lid 2 VWEU). En artikel 14 VWEU draagt de EU en de lidstaten op ervoor te zorgen dat “deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen”.

Het Protocol betreffende de diensten van algemeen belang verduidelijkt dat de gedeelde waarden in dezen met name omvatten:

- de essentiële rol en de ruime discretionaire bevoegdheid van nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te (doen) verrichten en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van gebruikers;
- de diversiteit tussen verschillende diensten van algemeen economisch belang en de verschillen in de behoeften en voorkeuren van de gebruikers die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische, sociale of culturele omstandigheden;
- een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker.

4.2.5 Het belang van financiële stabiliteit

Financiële stabiliteit is een belangrijke voorwaarde voor een goed investeringsklimaat en een goed werkend financieel systeem. Een belangrijke les uit de financiële crisis is dat financiële stabiliteit niet samengaat met financiële integratie als het toezicht op financiële instellingen en markten nationaal blijft. Effectief toezicht veronderstelt ook het daadwerkelijke vermogen (ook de financiële middelen) om in voorkomende gevallen tot afwikkeling van een financiële instelling over te gaan. Dit is gerealiseerd door het aangaan van een bankenunie met centralisatie van het toezicht bij de ECB; daardoor heeft men ook de vicieuze cirkel tussen de slechte toestand van de overheidsfinanciën en de slechte toestand van bankbalansen in een aantal lidstaten kunnen doorbreken. Grote schokken in de overheidsfinanciën komen vooral voort uit bankencrises. Versterking van het EU-instrumentarium voor het voorkomen en opvangen van financiële schokken stelt de lidstaten beter in staat om via de eigen begroting landspecifieke schokken op te vangen. Om de EMU stormbestendig te maken, de bankenunie verder te ontwikkelen en de kredietverlening van banken overal weer soepel te laten verlopen, is het volgende voorgesteld:

- a. Verdere vermindering van de risico's bij banken door slecht presterende bankleningen.
- b. Aanscherping van de minimumeisen voor buffers om te zorgen dat banken verliezen zelf kunnen dragen.
- c. Een gemeenschappelijke achtervang voor het resolutiefonds via het Europees Stabilisatie Mechanisme.
- d. Strengere regels rond staatsobligaties op bankbalansen zodat banken minder kwetsbaar worden voor problemen bij de eigen overheid.
- e. Een Europees depositogarantiestelsel dat de slagkracht van de nationale stelsels vergroot. Hierdoor worden rekeninghouders beter beschermd waardoor ze minder snel hun geld weghalen als een bank in de problemen komt.

Het betreft dus zowel maatregelen die risico's verminderen (a, b, d) als maatregelen om risico's gezamenlijk te delen (c en e). Op de onderdelen a, b en c zijn recent afspraken gemaakt door de regeringsleiders van de eurozone om de besluitvorming volgend jaar af te ronden. Er is nog geen overeenstemming over de onderdelen d en e. Met name Nederland en Duitsland zijn van mening dat een Europees depositogarantiestelsel er alleen kan komen als bankbalansen minder kwetsbaar zijn voor problemen bij de eigen overheid.

4.3 Goede werking van de interne markt verzekeren

In de adviesaanvraag noemt het kabinet een aantal speerpunten voor verdieping van de interne markt:

- a. De verdere ontwikkeling van een interne markt die volledig uitgerust is voor het digitale tijdperk;
- b. Het vergemakkelijken van het grensoverschrijdend aanbieden van diensten, met bijzondere aandacht voor het wegnemen van belemmeringen voor het mkb;
- c. Slimmer en beter handhaven van Europese regelgeving.

Bij het streven naar een eerlijkere interne markt zet de adviesaanvraag het bereiken van een gelijk speelveld en goede arbeidsomstandigheden alsmede het uitgangspunt 'gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats' centraal. Daarbij verwijst het kabinet naar recente aanpassingen van regels rond grensoverschrijdende arbeid, zoals de handhavingsrichtlijn, de detacheringsrichtlijn en de Verordening Sociale Zekerheid, naar de Europese pijler van sociale rechten, en naar een betere naleving en handhaving van de regels en de bijdrage die de Europese Arbeidsautoriteit daaraan kan gaan leveren. Maar het realiseren van betere arbeidsvoorwaarden en

arbeidsomstandigheden is niet alleen een kwestie van regelgeving, maar vraagt ook de inzet van sociale partners en het bedrijfsleven.

De SER meent dat de verdere ontwikkeling van de interne markt niet alleen een technische kwestie moet zijn maar ook opnieuw een politieke prioriteit moet worden. In een aantal grote lidstaten bestaat weerstand om de grote kwesties die de werking van de interne markt belemmeren aan te pakken zoals een betere handhaving en implementatie van de regels. Het vertrek van het VK zal dat niet makkelijker maken. En in een aantal nieuwe lidstaten waait een protectionistische wind die de afzet van producten van elders uit de EU bemoeilijkt. En de Europese Commissie toont nauwelijks het benodigde elan om met een doortastende agenda te komen.

Digitale interne markt

In 2015 heeft de Europese Commissie een strategie voor de digitale interne markt neergelegd, met daarbij een reeks van wetgevingsvoorstellen. Een centraal thema daarin is het vergemakkelijken van grensoverschrijdende digitale handel binnen de EU. De potentiële economische baten van het wetgevingsprogramma worden geraamd op 177 miljard euro per jaar.⁸ Dat is zo'n 1,2 procent van het bbp van de EU. De welvaartswinst is een resultante van:

- a. Betere werking van de interne markt: lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden voor consumenten, schaalvoordelen en versterking van de mondiale concurrentiepositie;
- b. Verdere digitalisering in de EU: productiviteitsverhoging, lagere transactiekosten, innovatie van producten, diensten en productieprocessen, en versterking van de mondiale concurrentiepositie.

Door recente EU-wetgeving kunnen burgers beter en goedkoper gebruik maken van de digitale interne markt dankzij de afschaffing van roamingkosten, het verbod op ongerechtvaardigde geoblocking, en het regelen van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten. Bij aankopen op onlinemarktplaatsen is echter niet altijd duidelijk wie precies de tegenpartij is bij wie men verhaal kan halen bij niet-levering of non-conformiteit. Via onlineplatformen kunnen ook goederen en stoffen uit derde landen (zoals China) worden geïmporteerd die niet aan de Europese eisen inzake veiligheid en gezondheid voldoen. Hier is Europese regelgeving nodig voor meer transparantie, zodat consumenten weten met wie zij een overeenkomst sluiten, of de regels voor consumentenbescherming van toepassing zijn en

⁸ J. Scott Marcus, G. Petropoulos, T. Yeung (2019) *Contribution to Growth – The European Digital Single Market – Delivering economic benefits for citizens and businesses*, Study requested by the IMCO Committee (EP).

bij wie men terecht kan als zich problemen voordoen.⁹ Ook moet worden gezocht naar betere controles op dergelijke verzendingen uit derde landen om risico's voor veiligheid en gezondheid te verkleinen.

Wegnemen belemmeringen voor het mkb

Het mkb is goed voor twee derde van de banen en 57 procent van de toegevoegde waarde in de EU. Voor het mkb biedt een diepere interne markt verdere ontplooiingsmogelijkheden. Voor kleine bedrijven vormen extra formaliteiten en procedures die zijn verbonden aan internationale handel, een disproportioneel grote hindernis. De bestaande harmonisatie van regels en procedures in het kader van de interne markt verlaagt die hindernis al in belangrijke mate. Daarnaast heeft het mkb behoefte aan heldere en gemakkelijk toegankelijke informatiebronnen over de specifieke regels (procedures, vereiste vergunningen) in een bepaalde lidstaat. De centrale contactpunten ('Single Points of Contact') – de overheidsportals in elk van de lidstaten die ondernemers informeren over benodigde vergunningen en formaliteiten – zijn daarvoor heel belangrijk. Om te zoeken naar pragmatische oplossingen voor problemen die het gevolg zijn van de verkeerde of gebrekkige toepassing van interne marktregels door overheidsinstanties, bestaat er ook de Solvit-procedure. Het heeft het karakter van een buitenrechtelijk geschillenbeslechtigingsmechanisme. Het kan dus nooit in de plaats komen van de overheidstaak met betrekking tot handhaving en naleving van EU-regelgeving.

Solvit

Solvit is een gratis onlinedienst die sinds 2002 door de nationale overheid van elke EU-lidstaat en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen wordt verstrekt. Solvit werkt met korte deadlines en biedt EU/EER-burgers en -bedrijven pragmatische oplossingen wanneer zij problemen ondervinden in verband met de erkenning van hun EU-rechten door overheidsinstanties, met name bij grensoverschrijdend verkeer en zaken doen in de EU. Solvit behandelt alle grensoverschrijdende problemen die verband houden met de vier vrijheden van verkeer (van personen, goederen, diensten en kapitaal) en beleid dat daar nauw mee samenhangt (zoals belastingen, werkgelegenheid, sociaal beleid en vervoer). Het netwerk wordt door de Europese Commissie gecoördineerd. Sinds de start van het netwerk in 2002 is Solvit uitgegroeid tot een

⁹ Zie: Staatssecretaris van EZK, Versterking van de positie van de consument, Tweede Kamer, 2018-2019, 27 879, nr. 64, p. 4.

zeer belangrijk middel om EU/EER-burgers en -bedrijven te helpen hun plaats in het centrum van de eengemaakte markt op te eisen. Solvit heeft inmiddels 15 jaar ervaring en het aantal dossiers is van 5 tot 200 zaken per maand gestegen. In 2016 heeft Solvit 2414 zaken behandeld. Voor de behandeling van een zaak hadden de Solvit-centra gemiddeld 59 dagen nodig en zij hebben 89 % van de zaken opgelost.

Bron: Europese Commissie*

* Zie ook: http://ec.europa.eu/solvit/index_nl.htm

De Europese Commissie stelt voor om de rol van Solvit te versterken door¹⁰:

- ondersteuning van de capaciteitsopbouw van de Solvit-centra in de lidstaten en het delen van juridische kennis met de lidstaten. De Commissie constateert dat met name de capaciteit van de nationale centra tekortschiet;
- de bekendheid en het gebruik van Solvit stimuleren bij bedrijven door onder andere een betere samenwerking met het Enterprise Europe Network voor het mkb en startende bedrijven;
- het via Solvit verzamelde bewijsmateriaal op een meer gestructureerde en systematische wijze te gebruiken.

Verdieping en eerlijker maken van de interne markt dienen hand in hand te gaan. De SER spreekt zich uit voor een verdere ontwikkeling van de interne markt, waarbij verdieping en het eerlijker maken hand in hand gaan. Daarbij is het goed om ‘verdieping’ niet te vereenzelvigen met de economische dimensie, en ‘eerlijk’ niet louter met de sociale dimensie van de Europese integratie. Voor de goede werking van de interne markt is juist nodig dat de twee in elkaar overvloeien. Zo is het voor een ondernemer die zich op de interne markt wil bewegen belangrijk dat niet alleen de markttoegang goed geregeld is, maar ook dat sprake is van een gelijk speelveld en dat de spelregels goed worden gehandhaafd. Dat vraagt onder meer om effectieve waarborgen voor een eerlijke mededinging (waaronder het tegengaan van ongeoorloofde staatssteun), voor bestrijding van corruptie en voor een onafhankelijke rechtspraak (dit onderstreept het belang dat de Europese Unie aan de kwaliteit van de rechtsstaat in de lidstaten hecht).

Economie en sociale dimensie vloeien ook anderszins in elkaar over. Bedrijven – ondernemers en werkenden – dragen bij aan de leefbaarheid van dorpen, steden en platteland en leveren goederen en diensten die ons maatschappijmodel vormen.

¹⁰ Europese Commissie (2017) *Actieplan ter versterking van Solvit; de voordelen van de interne markt bereikbaar maken voor burgers en bedrijven*, COM (2017) 255.

4.3.1 Aard van de belemmeringen die het speelveld scheeftrekken

De belemmeringen die bedrijven, werknemers en consumenten op de interne markt ervaren zijn vaak terug te voeren op de volgende punten:

- onvoldoende handhaving en uitvoering van bestaande Europese regelgeving, waarbij ook onduidelijkheden in de regelgeving een rol spelen;
- onvoldoende harmonisatie van regelgeving tussen lidstaten;
- hiermee samenhangend: onvoldoende aanpassing van regels aan technologische veranderingen als gevolg van digitalisering;
- de complexiteit van regelgeving en procedures en onvoldoende informatie daarover.

Deze vier punten komen bijvoorbeeld terug in een enquête onder Nederlandse mkb'ers (zie bijlage 5). Ze komen ook naar voren bij belemmeringen die consumenten ervaren. De afgelopen decennia heeft de EU de rechten van consumenten in een flink pakket aan wetgeving vastgelegd. Dat pakket moet geregeld aan nieuwe ontwikkelingen worden aangepast.¹¹ Door recente wetgeving kunnen EU-burgers beter en goedkoper gebruik maken van de digitale interne markt dank zij de afschaffing van de roamingkosten, het verbod op ongerechtvaardigde geoblocking¹², en het regelen van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten. Desondanks blijven veel consumenten zich geremd voelen bij het doen van grensoverschrijdende aankopen. Men houdt rekening met meer potentiële problemen rond bijvoorbeeld klachtenafhandeling en reparatie, en met de mogelijkheid dat ondernemers uit andere lidstaten de regels voor consumentenbescherming minder zullen respecteren dan binnenlandse ondernemers. Veel burgers en bedrijven zijn niet goed bekend met hun rechten en plichten; tussen de lidstaten bestaan op dit vlak flinke verschillen. Verder kunnen taalbarrières en uiteenlopende belastingregels een rol spelen.¹³

Daarnaast vertonen de regels voor consumentenbescherming en de feitelijke toepassing ervan nog tekortkomingen. Uit een recente evaluatie door de Europese Commissie komt naar voren dat EU-regels voor consumentenbescherming hebben bijgedragen tot de werking van de interne markt en tot een hoog niveau van consumentenbescherming, maar dat de toepassing en handhaving van de regels verbetering behoeft.¹⁴

11 Momenteel doorloopt de New Deal for Consumers, een nieuw pakket regelgeving van de Commissie, de wetgevende procedure.

12 Een voorbeeld van geoblocking is het uitsluiten van in een andere lidstaat woonachtige EU-burgers van het sluiten van een verzekeringscontract via internet. Zie: European Consumer Centre Germany (2014) *The European Single Insurance Market – Cross-border insurance contracts: conclusion or exclusion?*, www.cec-zev.eu.

13 Vgl. SER CCA (2009) *Advies Consumentenrechten in de interne markt*, publicatienr. 09/05, par. 2.3.1.

Het onderstaande gaat in op een aantal terreinen waar een gelijk speelveld ontbreekt of het speelveld als ongelijk wordt ervaren door onvoldoende handhaving en onduidelijkheid van regelgeving, ontoereikende regelgeving, onvoldoende aanpassing van Europese regelgeving aan de nieuwe technologische werkelijkheid of onvoldoende bekendheid van regelgeving. Die terreinen betreffen zowel diensten als goederen.

Bij de interne markt van diensten spelen meerdere aspecten (paragraaf 4.3.2 – 4.3.7). Dienstverlening is vaak onderworpen aan complexe regelgeving die het immateriële karakter van dienstverlening en het belang van afdoende kwalificaties van specifieke soorten dienstverleners weerspiegelt. Die regelgeving vertoont tussen de lidstaten flinke verschillen en is bovendien sectorspecifiek. Voor het grensoverschrijdend verkeer is verder van belang dat takken van dienstverlening vaak een tijdelijke of vaste aanbieder op de plaats van de levering van de dienst vergen. Daarom speelt de vrijheid van vestiging in het bijzonder voor de dienstverlening. Europese regelgeving is erop gericht om discriminerende, onnodige en onevenredige verschillen in regelgeving tussen lidstaten, die het gelijke speelveld scheeftrekken, te voorkomen. Vestigingseisen moeten gericht zijn op het borgen van een algemeen belang.

De tijdelijke dienstverlening in een andere lidstaat kan gepaard gaan met detachering van werknemers. In het advies *Arbeidsmigratie* uit 2014 heeft de SER geconstateerd dat er met name ten aanzien van het vrij verkeer van diensten een vertrouwensoffensief nodig is om het draagvlak voor de interne markt te vergroten (pagina 67). Het advies wijst op een aantal misstanden als gevolg van detachering en pleit voor een betere handhaving en herziening van de regels ten aanzien van detachering om een gelijk speelveld te bewerkstelligen voor werkenden en bedrijven (idem).

Belangrijke tekortkomingen bij het vrij verkeer van goederen liggen vooral op de terreinen van normalisatie, wederzijdse erkenning van producten en markttoezicht (zie paragraaf 4.3.8).

4.3.2 Vrij verkeer van diensten en detachering

Grensoverschrijdende dienstverlening houdt in dat in een andere lidstaat tijdelijk diensten worden verricht zonder zich daar te vestigen. Van detachering van werknemers is sprake als de dienst in een andere lidstaat door de ondernemer wordt verricht met eigen personeel. Dat kan ook een uitzendbureau of een detacheerder zijn.

14 Zie: COM(2017) 259 en SWD(2017) 169.

De vraag is dan welke arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en belastingen van toepassing zijn: die van het land waar de dienst wordt verricht (het werkland) of die van het land waar de werkgevers is gevestigd (het herkomstland). Tabel 4.1 laat zien dat het antwoord daarop niet eenduidig is.

Tabel 4.1 Toepasselijke arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en belastingen bij detachering

Arbeidsvoorwaarden	<i>Detacheringsrichtlijn:</i> Harde kern van arbeidsvoorwaarden (o.a. arbeidsduur en werktijden, loon en loonstructuur, vakantiedagen, arbo-regels) van het werkland. Ge-avvde cao's gelden ook voor hier gedetacheerde werknemers. De herziene detacheringsrichtlijn maakt het mogelijk dit aan te vullen met bepalingen uit sector-cao's. Aanvullende pensioenen vallen niet onder de harde kern van de detacheringsrichtlijn of de coördinatieverordening sociale zekerheid. Pensioenpremies worden in het herkomstland betaald en pensioenopbouw vindt daar ook plaats.
Wettelijk sociale zekerheid	<i>Coördinatieverordening sociale zekerheid:</i> Werknemer kan voor maximaal twee jaar aangesloten blijven bij het sociale zekerheidsstelsel van het herkomstland . In het herkomstland worden dus sociale premies afgedragen en rechten opgebouwd.
Fiscaliteit	Bilaterale belastingverdragen/ nationale regelingen: - Werkland heeft in beginsel het recht om belasting te heffen. - De meeste bilaterale belastingverdragen maken een uitzondering voor de eerste 183 dagen. In deze periode is het herkomstland heffingsbevoegd. Aanvullend geldt in Nederland dat loon in deze periode niet ten laste komt van de winst van een vaste inrichting die is gevestigd in het werkland (Nederland). - Een buitenlands uitzendbureau betaalt vanaf dag één belasting in het werkland (Nederland) omdat het wordt beschouwd als een fictieve vaste inrichting.

Bron: SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, p. 35.

De in tabel 4.1 gepresenteerde regels voor detachering worden niet goed nageleefd waardoor er misstanden ontstaan. De SER heeft eerder geconstateerd dat deze in essentie op de volgende punten zijn terug te voeren:

- Het niet-naleven van de regels van de detacheringsrichtlijn ten aanzien van de toepasselijkheid van de harde kern van arbeidsvoorwaarden of van de toepasselijke cao-bepalingen.
- Het onterecht aanmerken van vergoedingen voor reis- en verblijfkosten als loon in de zin van de detacheringsrichtlijn. Ook wordt een deel van het loon (in het herkomstland) soms aangemerkt als onkostenvergoeding waarover dan geen premies worden afgedragen.
- Ingewikkelde doorleen/inleenconstructies bij het ter beschikking stellen van werknemers zodat niet meer kan worden nagegaan of en waar sociale premies worden afgedragen.
- Het zich onterecht voordoen als een buitenlandse dienstverrichter terwijl er sprake is van een postbusonderneming.

Met de implementatie van de handhavingsrichtlijn hebben de lidstaten meer mogelijkheden gekregen om misstanden op het terrein van detachering op nationaal niveau aan te pakken. Deze richtlijn bevat echter geen regeling voor samenwerking tussen bevoegde autoriteiten in grensoverschrijdende situaties (zie paragraaf 4.4.3). De Handhavingsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd door de WAGwEU (en de Wet AVV). De meldingsplicht voor gedetacheerde werknemers in Nederland van de WAGwEU die op 1 januari 2019 had moeten ingaan, is uitgesteld omdat het digitale systeem daarvoor nog niet klaar is.¹⁵ Hierdoor ontbreekt vooralsnog een belangrijk instrument voor controle en handhaving om de tijdelijkheid van de detachering te bewaken.

De detacheringsrichtlijn is in 2018 (richtlijn 2018/957) herzien waardoor ze meer bescherming aan werknemers biedt. De herziening biedt meer bescherming vanwege de uitbreiding van de harde kern van toepasselijke arbeidsvoorwaarden en vanwege beperking van de duur van detachering waarbij alleen de harde kern van arbeidsvoorwaarden van toepassing is op gedetacheerde werknemers (zie kader). De herziene richtlijn biedt lidstaten daarnaast de optie om ook niet-ge-avv'de cao-bepalingen van toepassing te verklaren op gedetacheerde werknemers. Dit is ook een belangrijke verantwoordelijkheid van sociale partners.

De herziening van de detacheringsrichtlijn is ondanks het (aanhoudende) verzet van nieuwe lidstaten als Polen en Hongarije tot stand gekomen (zie kader).

Verzet van lidstaten tegen de herziening van de detacheringsrichtlijn

De herziening van de detacheringsrichtlijn is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Met name Polen en Hongarije hebben zich hiertegen verzet. Samen met de andere lidstaten uit Midden- en Oost-Europa (uitgezonderd Slovenië) maakten zij eerst hun bezwaren kenbaar tegen het voorstel van Commissaris Thyssen. De herziening zou in de ogen van deze landen ertoe leiden dat de vrijheid van dienstverrichting belemmerd zou worden. Ook de verwijzing naar gelijk loon voor gelijk werk op de werkvloer zou niet verenigbaar zijn met de interne markt. Samen met het Deense parlement, hebben de parlementen van de MOE-landen vervolgens een gele kaart getrokken tegen het voorstel van de Commissie (zie paragraaf 2.2.5). Commissaris

15 https://www.svb.nl/int/nl/bbz/actueel/nieuwsoverzicht/171210_meldingsplicht.jsp

Thyssen heeft het voorstel echter gehandhaafd. Op het belangrijkste argument van de MOE-landen dat door bepalingen ter bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers het vrij verkeer van diensten op ontoelaatbare wijze beperkt zou worden, stelde zij:

“Posting of workers is a cross-border issue by nature. Any posting activity has effects in at least two Member States. The rules on posting necessarily create rights and obligations between persons in different Member States – that is, between an employer in the Member State of origin and a worker who temporarily resides in another Member State. Individual action by national governments would fragment the internal market – the opposite of what we want to achieve. Therefore, the rules are best set at Union level. And this, by the way, is not new, we have European rules on posting in place since about 20 years....But, the internal market is not, and has never been, a market without rules. It is an organised market with rules to ensure a level playing field for workers and businesses.”

De herziening van de detacheringsrichtlijn is eind juni 2018 door de Raad en het EP vastgesteld. Hongarije, Polen, Letland en Litouwen stemden eerder in oktober 2017 tegen het compromis dat in de Raad werd bereikt. Ierland, het VK en Kroatië onthielden zich daarbij van stemming. Polen (zaak C 626/18) en Hongarije (zaak C 620/18) hebben daarna beiden een zaak bij het Hof van Justitie aangespannen tegen de Raad en het Europees Parlement over de herziening van de detacheringsrichtlijn vanwege de vermeende belemmering van het vrij verkeer van diensten. Het Hof heeft nog geen uitspraak gedaan in beide zaken. De gang naar de Europese rechter ontslaat Polen en Hongarije niet van de plicht om de herziening in de gestelde termijn te implementeren. Het beginsel van Unietrouw (artikel 4 lid 3 VEU) verplicht lidstaten een goede uitvoering te geven aan deze wetgeving.

Bronnen: Brief MOE-landen naar EC Thyssen: http://arbetsratt.juridicum.su.se/euarb/15-03/nio_medlemsstater_utstationeringsdirektivet_augusti_2015.pdf; motivatie EC Thyssen voor handhaving van haar voorstel: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2598_en.htm ; stemverhoudingen Raad bij de herziening van het voorstel: <https://euobserver.com/social/141166>.

De herziene detacheringsrichtlijn heeft tot gevolg dat de harde kern van toepasselijke arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers niet beperkt is tot het minimumloon, maar tot ‘beloning’ (al de beloningselementen die in een lidstaat per wet of cao algemeen verbindend zijn met uitzondering van het aanvullend pensioen). De lidstaten zijn verplicht om hierover informatie te verschaffen op een website. Aan de harde kern zijn twee elementen toegevoegd:

1. de voorwaarden van huisvesting van werknemers, indien de werkgever huisvesting ter beschikking stelt aan werknemers die zich niet op hun gewone werkplaats bevinden;
2. toeslagen of vergoedingen van uitgaven voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten voor werknemers die beroepshalve van huis zijn.

De herziene richtlijn gaat uit van een duur van 12 maanden; op basis van een gemotiveerd verzoek van de dienstverlener wordt deze verlengd tot 18 maanden. Daarna wordt de harde kern van de op de detachering toepasselijke arbeidsvoorwaarden uitgebreid met alle overige arbeidsvoorwaarden zoals vastgelegd in de wet of in ge-avv'de cao's (zoals premies voor O&O-fondsen en verlofregelingen). Hiervan zijn uitgezonderd het ontslagrecht en de aanvullende pensioenen. Na 24 maanden is volgens de coördinatie-richtlijn sociale zekerheid geen sprake meer van detachering. Onderstaand kader vat een en ander samen.

Geldende arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid gedurende detachering na in kracht treden herziening detacheringsrichtlijn

Eerste 12 maanden: harde kern arbeidsvoorwaarden (na herziening uitgebreid met alle beloningscomponenten zoals eindejaarsuitkeringen).

Na 12 (18) maanden: + overige wettelijke en cao-bepalingen arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld bijdrage O&O-fondsen). Uitgezonderd ontslagrecht en aanvullende pensioenen.

Na 24 maanden: + wettelijke sociale zekerheid.

Om te voorkomen dat deze beperkingen op de duur van de detachering worden ondermijnd door zogeheten draaideurconstructies, waarbij bedrijven gedetacheerde werknemers vervangen door een andere werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert (waarna de klok weer opnieuw zou gaan lopen), bepaalt de herziene detacheringsrichtlijn dat de duur van de detachering gelijk is aan de totale duur van detachering van de afzonderlijke betrokken werknemers.

Bij de herziening van de detacheringsrichtlijn is uitgegaan van het beginsel gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats. Vanwege verschillen in sociale premies tussen het herkomstland en het werkland kunnen er verschillen in *loonkosten* ontstaan die versterkt kunnen worden door verschillen in belastingdruk tussen het

werkland en het herkomstland. De verschillen in premie- afdracht kunnen naar schatting 20-30 procent bedragen, waardoor er een kostenverschil bestaat van 10 tot 15 procent van het brutobasisloon (zie kader).¹⁶

Loonkostenverschillen en detachering

Om te laten zien hoe dit loonkostenverschil tot stand komt, vergelijken we een Nederlandse werknemer met een Bulgaarse werknemer die tijdelijk in Nederland gedetacheerd wordt en daarmee onder de sociale zekerheid en de fiscaliteit in Bulgarije blijft vallen. In Bulgarije bestaan de loonkosten namelijk uit een loondeel dat wordt belast en waar sociale zekerheid van wordt ingehouden en een deel zogenaamde onkostenvergoedingen die niet zijn belast. Vaak wordt er ook een bijkomende onbelaste vergoeding betaald van 10 euro per dag.

De kosten van sociale zekerheid in Bulgarije zijn gemiddeld ongeveer 18 procent van het loon. Deze worden betaald door de werkgever en bestaat uit:

- 11 procent AOW staatspensioen;
- 2,8 procent aanvullend pensioen;
- 2,1 procent ziekte en ouderschap;
- 0,6 procent werkloosheid;
- Tussen 0,4 procent en 1,1 procent arbeidsongevallen en ziekte, afhankelijk per sector.

Als de Bulgaarse werknemer tijdelijk in Nederland wordt tewerkgesteld, geldt de eerste twee jaar van de detachering deze lage premieafdracht. Bovendien hoeft over het eerste half jaar over het loon van de Bulgaarse werknemer geen belasting in Nederland te worden afgedragen.

Voor een Nederlandse werknemer moet ruim 35 procent aan premies voor de volksverzekeringen (loonheffingen) en werknemersverzekeringen worden afgedragen.* Daarbij komen nog pensioenpremies, die gemiddeld ongeveer 15 procent van de brutoloonkosten bedragen. Daarmee moet een werkgever voor een Nederlandse werknemer al gauw 50 procent bovenop de loonkosten betalen. Mogelijk kan de werkgever aanspraak maken op kortingen, maar het verschil in premieafdracht is daarmee inderdaad 20-30 procent.

* Belastingdienst Handboek Loonheffingen 2018, Tarieven, bedragen en percentages vanaf 1 januari 2018. Bron: CNV

¹⁶ Zie voor een onderbouwing hiervan ook: H. M. ter Beek, et al. (r), (2004) *Poolshoogte*, Regioplan beleidsonderzoek, met name hoofdstuk 3 met een vergelijking van de belasting- en premiedruk in Nederland en Polen. Zie meer recentelijk SEO (2014) *Grensoverschrijdend aanbod van personeel*, p. 24.

Deze potentiële kostenvoordelen van detachering kunnen worden versterkt als lidstaten gebruik maken van de nationale bevoegdheid op sociaalzekerheidssterrein om een oneigenlijk concurrentievoordeel voor (een deel van) de eigen bedrijven in de toegang tot de interne markt te creëren. In Slovenië moet elke werkgever in principe socialezekerheidsbijdragen voor zijn werknemers betalen in het Sloveense socialezekerheidsstelsel.¹⁷ In het geval van gedetacheerde werknemers wordt de socialezekerheidsbijdrage echter berekend op basis van het loon dat de gedetacheerde werknemer zou ontvangen voor hetzelfde of vergelijkbare werk in Slovenië.¹⁸ De socialezekerheidsbijdrage komt derhalve niet overeen met de werkelijke beloning van de gedetacheerde werknemer, maar wordt berekend op basis van het fictieve lagere inkomen in Slovenië. Die ondernemingen die werknemers detacheren, zijn aldus vrijgesteld van een deel van de socialezekerheidsbijdragen, die andere bedrijven wél moeten betalen. In Bulgarije gebeurt dit door de sociale-zekerheidsafdracht van bedrijven te maximeren op omgerekend ongeveer 1329 euro per maand, ook als zij gedetacheerd zijn naar een andere lidstaat en daar een hoger loon ontvangen.¹⁹

De SER heeft er eerder voor gepleit de regels omtrent de coördinatie van de sociale zekerheid tegen het licht te houden om binnen de EU een gelijk speelveld te bevorderen tussen werknemers en werkgevers en te bevorderen dat de bedoeling van de coördinatieregels, namelijk dat de werknemer daar onder de sociale zekerheid valt waar dat vanuit het perspectief van deze werknemer het meest logisch is, ook wordt gerealiseerd. Voorkomen moet worden dat het toepasselijk socialezekerheidsregime als instrument voor oneerlijke concurrentie wordt gebruikt. Hiertoe is het van belang dat de herziene detacheringsrichtlijn de tijdelijkheid van detachering benadrukt en duidelijkheid geeft over het loon waarover premies moeten worden betaald. Een betere handhaving van de coördinatie-richtlijn is van belang om onder andere postbusondernemingen uit te sluiten.

Hierbij zijn ook de bepalingen van de dienstenrichtlijn van belang die lidstaten verplichten tot het verlenen van wederzijdse bijstand en het nemen van maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverrichters en hun diensten (artikel 28).²⁰ Relevant zijn tevens de optionele criteria uit de handhavingsrichtlijn om vast te stellen of er sprake is van een postbusonderneming (zie

17 § 14, lid 3, Sloveense wet inzake pensioenen en invaliditeitsverzekering, ZPIZ-2, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6280#>.

18 § 144 lid 2, Sloveense wet inzake pensioenen en invaliditeitsverzekering ZPIZ-2.

19 Zie: https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&l = 359 & lang = _eng.

20 Richtlijn 2006/123 betreffende diensten op de interne markt. Lidstaten zijn verplicht tot het verstrekken van informatie over de dienstverrichters aan een andere lidstaat op verzoek van die lidstaat (art. 29.1) en het uitvoeren van verificaties, inspecties en onderzoeken op verzoek van een andere lidstaat; en het in kennis stellen van die lidstaat van de resultaten en de eventueel genomen maatregelen.

kader). Het optionele karakter van deze criteria maakt de handhaving wel ingewikkelder: de richtlijn schrijft niet voor dat de lidstaten de criteria ook daadwerkelijk moeten toepassen om vast te stellen dat een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht in de lidstaat waar ze aangeeft gevestigd te zijn.

Elementen om vast te stellen of er sprake is van een postbusonderneming in de handhavingsrichtlijn

De handhavingsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten een aantal criteria *kunnen* hanteren om vast te stellen of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht, anders dan uitsluitend intern beheer en/of administratieve activiteiten, en daarmee geen postbusondernemingen zijn:

- a. de plaats waar de onderneming haar statutaire zetel heeft en haar administratie wordt verricht, waar zij kantoren heeft, belasting en socialezekerheidspremies betaalt, en waar zij, indien van toepassing, overeenkomstig het nationaal recht een vergunning voor de uitoefening van een beroep heeft of is ingeschreven bij kamers van koophandel of beroepsorganisaties;
- b. de plaats waar gedetacheerde werknemers worden aangeworven en van waaruit ze worden gedetacheerd;
- c. het recht dat van toepassing is op de overeenkomsten van de onderneming met haar werknemers, enerzijds, en haar klanten, anderzijds;
- d. de plaats waar de onderneming haar belangrijkste ondernemingsactiviteiten ontplooit en waar zij administratief personeel heeft;
- e. het aantal overeenkomsten en/of de grootte van de omzet in de lidstaat van vestiging, rekening houdend met onder andere de specifieke situatie van nieuwe ondernemingen en het mkb.

Bron: Richtlijn 2014/ 67, artikel 4, lid 2.

4.3.3 Internationaal wegvervoer

De SER heeft in het advies *Arbeidsmigratie* aandacht gevraagd voor de situatie in het internationaal vervoer over de weg. Van een gelijk speelveld voor bedrijven en werknemers is daar nu geen sprake. Dat is terug te voeren op drie punten:

1. Onvoldoende duidelijkheid over de toepasselijke arbeidswetgeving bij grensoverschrijdend vervoer.
2. Hiermee samenhangend: een onvoldoende scherp vestigingsbegrip dat 'regime-shopping' uitlokt om arbeidskosten te drukken.
3. Onvoldoende mogelijkheden om de geldende regels te handhaven.

Onvoldoende duidelijkheid toepasselijke wetgeving

Bij de vraag welke arbeidswetgeving van toepassing is op internationaal vervoer gaat het ten eerste om de vraag wat het gewoonlijk werkland (herkomstland) is van waaruit de werknemer zijn transportopdracht verricht, instructies voor zijn opdrachten ontvangt, zijn werk organiseert en waar de vrachtwagen zich bevindt. De hoofdregel is dat de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid worden bepaald door het gewoonlijk werkland. In het klassieke businessmodel waarbij een transportbedrijf gevestigd in land A internationale import- en export-transporten doet vanuit land A, is land A het gewoonlijk werkland van de chauffeur en zijn dus de dwingende arbeidsvoorwaarden van land A van toepassing. Dat is ook het geval als hetzelfde werk in onderaanneming (charter) wordt uitbesteed aan een transportbedrijf uit land B, ook dan is land A het gewoonlijk werkland voor de chauffeur in dienst van het charterbedrijf.

Er ontstaan problemen als er aan de hand van de criteria uit het arrest-Koelzsch geen gewoonlijk werkland valt aan te wijzen.²¹ In dat geval zijn de arbeidsvoorwaarden van toepassing van het land waar de werkgever is gevestigd (Rome I, 2008). Op basis van deze regel zijn verdienmodellen ontwikkeld om in Noord- en Noordwest-Europa internationaal transport te verrichten met gebruikmaking van chauffeurs en arbeidsvoorwaarden uit lageloonlanden. Daarbij bedient men zich van schijnconstructies zoals postbusfirma's. Maar ook van de inzet van transportbedrijven uit lageloonlanden die tijdelijk chartervervoer verrichten, bijvoorbeeld voor een Nederlands transportbedrijf (vaak ook het moederbedrijf) en dat afwisselen met transport vanuit het eigen lageloonland of een ander land waardoor het lastig wordt om een "gewoonlijk werkland" aan te wijzen. Daarnaast maken multinationals met een netwerk van laad- en loscentra in Europese regio's, waarbij de regio veelal is gecentraliseerd in een kantoor/plaats buiten de regio, in toenemende mate gebruik van chauffeurs in dienst van werkgevers uit lageloonlanden. Naast de bepaling van het gewoonlijk werkland is ook de aard van het grensoverschrijdend vervoer van belang.

Van cabotage is sprake als een vervoerder na aflevering van goederen in een andere lidstaat goederen vervoert voor derden. Het doel van de cabotagemogelijkheid is het zo veel mogelijk voorkomen van lege kilometers en het verminderen van wachtperiodes uit milieutechnisch en sociaal-economisch oogpunt. Met andere woorden:

²¹ Volgens dit arrest (C-29/10) moet de rechter bij de aanwijzing van het gewoonlijk werkland vooral kijken in welke lidstaat zich de plaats bevindt van waaruit de werknemer zijn transportopdrachten verricht, instructies voor zijn opdrachten ontvangt en zijn werk organiseert, alsmede de plaats waar zich de arbeidsinstrumenten bevinden. Hij moet tevens nagaan in welke plaatsen het vervoer hoofdzakelijk wordt verricht, in welke plaatsen de goederen worden gelost en naar welke plaats de werknemer na zijn opdrachten terugkeert.

geen nodeloze uitstoot, verminderde kosten waar geen baten tegenover staan voor de ondernemer en voor de chauffeur niet ellenlang wachten ver van huis, vaak niet of beperkt betaald. Cabotage dient dus een duidelijk doel en is bedoeld om van tijdelijke aard te zijn. Volgens de huidige regels mag dat gedurende zeven dagen waarbinnen maximaal drie ritten mogen plaatsvinden. De Europese Commissie heeft voorgesteld om het maximaal aantal cabotageritten te schrappen, de maximale duur waarin deze plaatsvinden te beperken tot vijf dagen, nadat eerst in een *andere* lidstaat is gelost. Sociale partners in de Nederlandse transportsector vinden dit onwenselijk; cabotage moet alleen in de lidstaat waar is gelost worden toegestaan.²² Op cabotage is in Nederland nu in de regel de detacheringsrichtlijn vanaf de eerste dag van toepassing.²³

Bij andere vormen van internationaal vervoer bestaat momenteel onduidelijkheid over de toepassing van de detacheringsrichtlijn. In Nederland gelden de bepalingen van de detacheringsrichtlijn in beginsel ook vanaf dag één. Maar de detacheringsrichtlijn wordt niet in elke lidstaat op dezelfde wijze toegepast.

Naar aanleiding van een door de FNV aangespannen rechtszaak over de betaling van Hongaarse chauffeurs in Nederland heeft de Hoge Raad op 23 november 2018 besloten prejudiciële vragen te stellen over de uitleg van de detacheringsrichtlijn²⁴:

De Hoge Raad wenst van het Hof van Justitie onder meer een antwoord op de vraag of de detacheringsrichtlijn van toepassing is op een werknemer die als chauffeur werkzaam is in het internationaal wegvervoer, hoe moet worden bepaald of zo'n chauffeur tijdelijk op het grondgebied van een lidstaat werkt, en wanneer volgens de Detacheringsrichtlijn sprake is van een algemeen verbindend verklaarde cao.

Bij de herziening van de detacheringsrichtlijn is afgesproken dat deze herziening zal worden toegepast op de transportsector zodra de bijzondere regels voor detachering in de transportsector van kracht worden (zie hieronder). Het kabinet noemt het van groot belang dat nu duidelijk geworden is dat het wegtransport binnen de reikwijdte van de detacheringsrichtlijn valt, aangezien dit door verschillende lidstaten lang in twijfel is getrokken.²⁵

22 FNV, TLN, CNV: Position paper Mobility package, <https://www.tln.nl/actueel/nieuws/Paginas/Sociale-partners-voorkom-oneerlijke-concurrentie-voor-Nederlands--transport.aspx>

23 Zie uitgebreider Kamerstuk 34 408, nr. 3, p. 6. (Memorie van toelichting regeling van arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers).

24 <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Hoge-Raad-stelt-prejudiciële-vragen-over-de-Detacheringsrichtlijn-bij-internationaal-wegvervoer-.aspx>

25 Kamerbrief, TK 21 501-31, nr. 459, p. 3.

Het zeer mobiele karakter van het wegvervoer maakt volgens de Commissie speciale regels voor de transportsector met betrekking tot detachering noodzakelijk. De Commissie heeft hiervoor in het kader van het zogeheten Mobiliteitspakket voorstellen gedaan.²⁶ In de Transportraad van 4 december 2018 hebben de lidstaten hierover een compromis bereikt, dat gesteund wordt door een gekwalificeerde meerderheid (nieuwe lidstaten stemden overwegend tegen). Het compromis houdt in dat²⁷:

1. De detacheringsrichtlijn vanaf dag één van toepassing is op cabotageritten (dat was al zo in Nederland) en op crosstradevervoer (vervoer tussen twee lidstaten uitgevoerd door een voertuig geregistreerd in een derde land, dat wil zeggen een andere dan de twee landen waar het laden en lossen plaatsvindt).
2. Bilateraal vervoer (vervoer vanuit land van vestiging naar een andere lidstaat) en transitvervoer uitgezonderd zijn van de toepassing van de detacheringsrichtlijn.
3. Voor bilateraal vervoer er één crosstrade-operatie op de heenweg en twee op de terugweg uitgezonderd zijn van de toepassing van de detacheringsrichtlijn.
4. De huidige cabotageregels blijven gehandhaafd (maximaal drie ritten in zeven dagen). Om systematische cabotage tegen te gaan is het de bedoeling om een afkoelperiode van vijf dagen na de laatste cabotagerit in te stellen.

De besluitvorming over het Mobiliteitspakket speelt nog steeds op EU-niveau. De Raad heeft weliswaar zijn standpunt bepaald, maar het EP heeft nu voor de derde maal onderdelen van het pakket weggestemd.

Een onvoldoende scherp vestigingsbegrip

Een van de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning voor de wegvervoerder is dat er sprake moet zijn van een werkelijke en duurzame vestiging. Het advies *Arbeidsmigratie* constateert (pagina 47) dat hieraan in de desbetreffende verordening 1071/2009 onvoldoende eisen worden gesteld. Van belang daarbij is dat er volgens de rechtsspraak van het Hof daarbij niet alleen sprake kan zijn van administratieve personeelsleden in de lidstaat van vestiging.²⁸ Mede op basis hiervan oordeelde de rechtbank Amsterdam in 2017 dat vrachtwagenchauffeurs die via een Cypriotisch bedrijf voor Nederlandse transportbedrijven werken, onder de Nederlandse socialezekerheidswetgeving blijven vallen, en niet onder die van Cyprus. Het Hof constateert dat vanaf het moment dat zij in dienst traden bij het Cypriotische bedrijf er feitelijk niet echt iets verandert: de Nederlandse transportbedrijven, waar de chauff-

²⁶ Het Mobiliteitspakket raakt naast het wegvervoer ook Bus en Touringcar.

²⁷ Kamerbrief 21501-33, nr. 737 p. 2.

²⁸ Zie Rechtbank Amsterdam, zaak AMS 14/5265, overwegingen 12.2-12.7

feurs aanvankelijk in dienst waren, zijn ook na de overdracht van het personeel feitelijk sturend gebleven. Het Cypriotische bedrijf is er in de ogen van het Hof weliswaar als contractspartner bij gekomen, maar dat heeft niet tot een andere uitvoering van werkzaamheden geleid. Het Cypriotische bedrijf gaat ook niet over de chauffeurs: de transportbedrijven zijn degenen die beslissen over werving en ontslag van de chauffeurs.

De Europese Commissie stelt in het Mobiliteitspakket voor om het vestigingsbegrip te verduidelijken door aan het desbetreffende artikel 5 van Verordening 1071/2009 toe te voegen dat er niet alleen over een of meer voertuigen moet worden beschikt, maar ook over de daarbij passende technische apparatuur. Verder is toegevoegd dat er activa moeten worden aangehouden en personeel in dienst moet zijn genomen in verhouding tot de activiteiten van de vestiging.²⁹ De mogelijkheid en de wenselijkheid om het vestigingsbegrip verder aan te scherpen komt in paragraaf 4.4.3 aan de orde.

Onvoldoende mogelijkheden voor handhaving

Het mobiele karakter van de vervoersdienst stelt in combinatie met de ingewikkelde regels hoge eisen aan de handhaving van de regels. Wordt het aantal bij cabotage toegestane maximale ritten in acht genomen? Is dat binnen de gestelde termijn? Is er sprake van transit- of crosstradevervoer? Is er sprake van een postbusonderneming? Het is met name van belang om te weten wanneer en waar een vrachtwagen de grens over is gekomen en om de laad- en losplaatsen te lokaliseren. In de Transportraad is overeengekomen dat vrachtwagens voor het einde van 2024 uitgerust dienen te zijn met een 'slimme' tachograaf die dergelijk zaken registreert.

Ook de sociale partners in de Nederlandse Transportsector vragen aandacht voor een goede handhaving.³⁰ Met het oog daarop dringen ze aan op duidelijke regels die niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Zij pleiten voor een proportioneel boetesysteem dat past bij de omvang van de overtreding en dat is gericht op het voorkomen van oneerlijke concurrentie, bevordering van de verkeersveiligheid en de bescherming van de chauffeur tegen sociale misstanden (zie ook paragraaf 4.4.2). Tot slot pleiten ze ervoor dat alle internationaal werkzame chauffeurs – ook zelfstandigen – geregistreerd dienen te zijn bij hun eigen nationaal bevoegde instantie. Hierbij dient ook te worden geregistreerd welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn en waar sociale zekerheidspremies worden afgedragen.

²⁹ In het advies *Arbeidsmigratie* heeft de SER geconstateerd dat de Verordening 1071/2009 tekortschoot.

³⁰ FNV, TLN, CNV: Position paper Mobility package, <https://www.tln.nl/actueel/nieuws/Paginas/Sociale-partners-voorkom-oneerlijke-concurrentie-voor-Nederlands-transport.aspx>

4.3.4 Regime-shopping en toepasselijke arbeidsvoorwaarden in de luchtvaart

Een actuele zaak waarbij het gelijk speelveld voor werknemers aan de orde is betreft de sluiting van de basis van Ryanair in Eindhoven per 5 november 2018. Deze sluiting volgde na stakingsacties als vervolg op het vastlopen van het cao-overleg met de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers en FNV-luchtvaart. Als gevolg van deze sluiting zouden piloten worden overgeplaatst en het cabinepersoneel worden ontslagen. De vluchten van en naar Eindhoven zouden vanuit een andere basis worden ondernomen. Op basis hiervan hebben de piloten een kort geding aangespannen waarin zij de rechtbank om een verbod op eenzijdige overplaatsing hebben gevraagd, om loondoorbetaling zeker te stellen en te zorgen dat ze bevoegd blijven om in een Boeing 737 te vliegen. Volgens Ryanair was de Nederlandse rechter in deze zaak niet bevoegd vanwege de rechtskeuze in de contracten voor het Ierse recht. De rechtbank heeft zich echter wel bevoegd verklaard en vastgesteld dat de piloten zich kunnen beroepen op dwingendrechtelijke bepalingen van Nederlands recht. Relevant daarbij is volgens het Hof dat de vliegers gewoonlijk hun arbeid in Nederland verrichten en dat uit alle omstandigheden blijkt dat de arbeidsovereenkomsten een nauwe band met Nederland hebben.³¹ De rechtbank concludeerde verder dat het besluit tot sluiting is gemotiveerd vanwege de stakingen en niet door bedrijfseconomische redenen. De rechtbank heeft de vorderingen van de piloten grotendeels toegewezen. De sluiting van de basis is niet verboden. Het UWV heeft vastgesteld dat het cabinepersoneel onterecht is ontslagen.³²

Om stakingen in de kerstperiode te voorkomen heeft Ryanair in Duitsland een voorlopig akkoord met de bonden gesloten voor betere arbeidsvoorwaarden. In België is een cao afgesloten tussen Ryanair en de piloten. De nieuwe cao is onder Belgisch arbeidsrecht gesloten en regelt de salarissen en de werktijden voor de komende vier jaar.³³ Maar in Polen werkt Ryanair verder aan de uitbouw van een nieuwe dochteronderneming waar piloten als zzp'ers zouden moeten werken. Ryanair zou vliegers onder druk zetten om over te stappen naar deze nieuwe dochter Ryanair Sun.³⁴

De Nederlandse regering constateert dat een aantal Europese luchtvaartmaatschappijen de randen van het arbeidsrecht opzoekt of overschrijdt.³⁵ Ze vindt dat vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden niet wenselijk en wil zich inzetten om in Europees verband om onduidelijkheden in de regelgeving aan te pakken, om ongewenste situaties boven tafel te krijgen

31 Zie ECLI: NL: RBOBR: 2018L 5330, Vonnis Rechtbank Oost-Brabant van 1 november 2018, regel 4.3-4.10.

32 <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/08/uwv-ryanair-mag-personeel-in-nederland-niet-ontslaan-a3169426>

33 Trouw, 16-02-2019

34 Ryanair sluit akkoord met Duitse vakbond, Trouw 5-12-2018.

35 Kamerbrief 31 936, nr. 852 van de Ministers Van Nieuwenhuizen en Koolmees nalv. de sluiting van de basis Eindhoven door Ryanair.

en om afspraken te maken om dergelijke situaties tegen te gaan. Samen met België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg heeft Minister Van Nieuwenhuizen begin oktober 2018 een verklaring voor een sociale agenda in de luchtvaart ondertekend (zie kader). De Nederlandse regering ziet hierbij ook een rol voor een nieuwe Europese Commissie. De SER deelt deze mening.

The Social Agenda in Aviation – Towards Socially Responsible Connectivity

Legal certainty and effective enforcement of European and national rules are the pillars of a socially responsible connectivity. No competitive advantage should be obtained by depriving aviation workers of their national and European social rights and protections. It must be clear, at all times, which rules and protections apply, especially for transnationally highly mobile workers. It must be ensured that the labour law of the country where the crews have their operational home base applies, and that European rules – including on posting of workers – are fully respected. As Ministers of transport we therefore call upon the Commission to take stock of the existing measures and their implementation, as well to outline, by the end of 2018, concrete and effective measures to tackle the major unresolved issues. These measures should be developed and implemented within an ambitious timeline – including guidelines on the applicable law of the operational home base –, to ensure healthy and fair competition and to prevent social dumping in Europe's aviation market.

4.3.5 Gelijk speelveld en de digitale economie

In paragraaf 2.3.6 is geconstateerd dat digitalisering het mogelijk maakt om maatschappelijke uitdagingen efficiënter aan te pakken en dat het voor consumenten nieuwe producten en diensten oplevert – en daarmee bijdraagt aan verhoging van de maatschappelijke welvaart, maar dat het ook een disruptieve technologie vormt. Met name de toepassing in de platformeconomie, leidt tot een vervaging van de afbakening tussen sectoren en tussen de begrippen werkgever en werknemer. Lidstaten kiezen hier vaak een eigen weg die het gelijke speelveld bedreigt. Duidelijkheid in de regelgeving is ook van belang voor een effectieve handhaving en toezicht.

Afbakening tussen sectoren: informatiediensten of gewone diensten?

Voor de nationale bevoegdheid om van activiteiten van platformbedrijven zoals Uber te reguleren is het van groot belang hoe ze worden geclassificeerd: als

dienst van de informatiemaatschappij of als vervoersdienst. In de Zaak C-434/15 (Asociación Profesional Elite Taxi) oordeelde het Hof dat Ubers activiteit moet worden beschouwd als een vervoersdienst en moet worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 56 VWEU (vrij verkeer van diensten), de dienstenrichtlijn en richtlijn 2001/31 betreffende juridische aspecten van de informatiemaatschappij. Het Hof heeft dit bevestigd in de zaak over de Franse vereisten aan vervoerders en Uber (zaak C-320/16). Dat wil zeggen dat lidstaten deze diensten kunnen beperken en zelfs verbieden.³⁶ Ook de Nederlandse kantonrechter oordeelde in de Zaak tegen Deliveroo dat deze onder de werkingssfeer van de cao beroepsgoederenvervoer valt, waar zowel gemotoriseerd als ongemotoriseerd vervoer onder valt.³⁷

Vervagen begrippen werkgever en werknemer

In de platformeconomie – maar niet alleen daar – vervagen de begrippen werkgever en werknemer.³⁸ Platformwerkers worden vaak formeel gecontracteerd als zelfstandigen, en de werkverhouding heeft in de regel een aantal kenmerken die niet zo goed binnen het concept van de traditionele arbeidsverhouding passen, zoals het gebruik van eigen materialen, autonomie in bepaling van de werktijden en het tri- of multilaterale karakter van de verhouding (bijvoorbeeld: de passagier, het platform en de chauffeur). Vaak ontbreekt ook een gezamenlijke fysieke werkplek. Tegelijkertijd kan sprake zijn van economische afhankelijkheid van het werk via het platform en kan de zelfstandigheid gekunsteld zijn vormgegeven (denk aan een chauffeur die jarenlang voltijds werkt voor hetzelfde platform maar formeel steeds per rit wordt gecontracteerd). Bovendien mist de platformwerker bepaalde vormen van rechtsbescherming (met inbegrip van regels voor arbeidsomstandigheden) en sociale zekerheid die voor werknemers gelden.

Platformwerkers kunnen zich lastig collectief organiseren. Dat beperkt de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een sociale dialoog en van oplossingen via zelfregulering. Als het om de toepassing van bestaande arbeidswetgeving gaat, zien we in lidstaten van de EU verschillende reacties. Vaak wordt per geval door de rechter bezien of een platformwerker een werknemer is, een zelfstandige, of mogelijk in een tussencategorie valt. De Nederlandse kantonrechter oordeelde dat de rechtsverhouding tussen Deliveroo en zijn bezorgers is aan te merken als een arbeidsovereenkomst.³⁹ In de verschillende EU-lidstaten leidt dat soms tot zeer uiteenlopende uitkomsten. Dat leidt tot rechtsonzekerheid. En het roept de vraag op of binnen de EU

³⁶ Zie: S. Garben (2018) Arbeid in de onlineplatformeconomie: ontregeling en reacties, *SEW*, p. 530.

³⁷ Zie ECLI: NL: RBAMS: 2019: 210.

³⁸ Zie: S. Garben (2018) Arbeid in de onlineplatformeconomie: ontregeling en reacties, *SEW*, pp. 522-531; G. Evers en F. Pot (2018) Platformwerk ontwricht ons arbeidsbestel, *ESB*, 103 (4768S), pp. 42-44; H. Bennaars (2018) Holistische duiding van de arbeidsrelatie maakt het platformeconomie moeilijk, *ESB*, 103 (4768S), pp. 32-37.

³⁹ ECLI: NL: RBAMS: 2019: 198.

aan werkenden in de platformeconomie passende bescherming wordt gegeven. Onderzoek naar de reikwijdte en toepassing van de traditionele begrippen werknemer, opdrachtgever en werkgever lijkt aanbevelingswaardig.⁴⁰ Het is van belang hier op Europees niveau duidelijkheid over te scheppen gezien het grensoverschrijdende karakter van de onlinediensten en de vergelijkbare problematiek die er in de lidstaten speelt.

4.3.6 Aanbesteding

De openstelling van overheidsopdrachtenmarkten is een belangrijk onderdeel van de interne markt.⁴¹ Discriminatie van de in de EU gevestigde leveranciers is verboden. Overheden en publiek gefinancierde organisaties moeten zich houden aan (Europese en Nederlandse) aanbestedingsregels om een eerlijke gunning van overheidsopdrachten en een goede prijs-kwaliteitsverhouding van de inkoop te borgen. Deze regels gelden boven bepaalde drempelbedragen (voor leveringen/diensten rond 200.000 euro, voor werken 5,2 miljoen euro en voor sociale diensten 750.000 euro⁴²). Het basisbeginsel van het Europese aanbestedingsrecht is dat aanbestedende diensten ondernemers in de EU op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelen, en zorgen voor een transparante aanbestedingsprocedure. Dat zou moeten zorgen voor een gelijk speelveld. Dit wordt echter niet zo ervaren door zowel opdrachtnemers als opdrachtgevers.

Met name mkb-bedrijven vinden het vaak lastig om ertussen te komen in aanbestedingsprocedures in andere lidstaten (zie bijlage 5).⁴³ Met het oog hierop zijn bij de herziening van de aanbestedingsrichtlijnen in 2014 maatregelen getroffen die het voor het mkb gemakkelijker zouden moeten maken om ertussen te komen zoals de aanmoediging om de aanbesteding in kleinere kavels op te delen, een grens aan de vereiste omzet als voorwaarde voor deelname aan een procedure en een vermindering van de documentatievereisten.

Het is echter niet duidelijk of de aanhoudende klacht van het mkb te maken heeft met het niet goed uitvoeren of implementeren van de Europese aanbestedingsricht-

40 In december 2018 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die de regering vraagt de SER een verkenning te laten doen naar de praktijk van de platformeconomie, met aandacht voor de positie van platformwerkers, de positie en aard van platformbedrijven en de handhaving van schijnzelfstandigheid.

41 Zie: SER Commissie ISEA (1989) *Advies overheidsopdrachten in de interne markt* EG, publicatienr. 10.

42 Het drempelbedrag voor sociale diensten is bij de herziening van de aanbestedingsrichtlijn in 2014 verhoogd. De herziening in 2014 heeft er ook toe geleid dat de lidstaten een grotere vrijheid hebben gekregen om deze diensten zo te regelen op een wijze die hen het meest geschikt voorkomt (zie artikel 75 en 76 richtlijn 2014/24/EG).

43 De bevindingen in Nederland sporen met het meer algemene beeld hierover. Zie b.v. Europese Commissie (2017) *Making Public Procurement work in and for Europe*, COM (2017) 512, p. 9. Iets minder dan de helft van de totale waarde van de aanbestedingscontracten gaat naar het mkb (zowel direct, als gezamenlijke bieder of als onderaannemer).

lijn of dat het te maken heeft met factoren die buiten het bereik van deze richtlijnen liggen zoals taalbarrières, de onervarenheid van aanbestedende diensten met bedrijven uit andere lidstaten, de noodzaak om sommige diensten van dichtbij aan te bieden in verband met after-sales dienstverlening et cetera.⁴⁴

Vanuit de opdrachtgevers worden verschillende knelpunten ervaren die maken dat in aanbestedingsprocedures vaak niet de prijs-kwaliteitsverhouding maar de laagste prijs de doorslag geeft en dat bepaalde groepen aanbieders buiten de boot vallen. Voor een goede werking is nodig dat er zowel aan kwaliteit een flink gewicht wordt toegekend als voldoende onderscheidende scores voor dit criterium worden geboekt. Anders is het uiteindelijk toch de prijs die de doorslag geeft. Het is dan wel zaak dat ondernemers de overtuiging hebben dat ook de kwaliteit daadwerkelijk meeweegt bij de uiteindelijke gunning.

Openbare aanbestedingen kunnen biedingen uitlokken die te scherp zijn om de kosten en een redelijk rendement te dekken. Daarvoor bestaan in de literatuur de volgende verklaringen⁴⁵:

- a. De vloek van het winnende bod: indien de kosten en/of opbrengsten onzeker zijn, zullen bedrijven die deze te positief inschatten een scherpere prijs kunnen bieden en daarmee een grotere kans maken op het winnen van de aanbesteding;
- b. Het is ook mogelijk dat aanbieders bewust laag inschrijven bij een aanbesteding en dan aansturen op een heronderhandeling tijdens de concessieperiode (bijvoorbeeld over ‘meerwerk’);
- c. Een bedrijf dat op de rand van faillissement staat, kan agressief bieden als een laatste uitweg zien.

Te scherpe biedingen leiden tot besparingen op de kwaliteit van de dienstverlening. Er zijn aanwijzingen dat de kwaliteit van het openbaar vervoer hoger is bij aanbestede concessies, maar dat deze kwaliteit gedurende de concessieperiode afneemt.⁴⁶ Door meer balans te brengen in de verdeling van de risico’s tussen de aanbestedende dienst (concessieverlener) en de aanbieder (concessiehouder) kan het probleem van de vloek van de winnaar worden verkleind. Daarnaast zou de aanbestedende dienst ook naar de opbouw van de prijs en de mate waarin risico’s hierin zijn meegenomen, moeten kijken. De Europese aanbestedingsrichtlijnen roepen de aanbestedende diensten daartoe op wanneer sprake is van ‘abnormaal lage’

⁴⁴ Zie b.v. Smith en Lilico (2014) *Public Procurement and Concessions, Cost of Non-Europe in the single market*, p. 48; J. Pelkmans, F. Mustilli en J. Timini (2014) *Services et al, Cost of Non-Europe in the single market*, p. 25,

⁴⁵ Zie: K. van Buiren, T. Smits (2016) Kwaliteit aanbesteed ov daalt gedurende de concessieperiode, *ESB*, december 2016.

⁴⁶ Idem.

inschrijvingen. De aanbestedingsrichtlijnen bieden mogelijkheden voor het stellen van sociale voorwaarden in de verschillende fases van het aanbestedingstraject en dwingen niet om de aanbieder met de laagste prijs te kiezen, mits het aanbestedingspakket voldoende duidelijk en volledig is geformuleerd. Tabel 4.2 geeft hiervan een overzicht. De SER heeft eerder aanbevolen dat de overheid bij de aanbesteding van grote infrastructurele projecten beter gebruik maakt van deze mogelijkheden.⁴⁷

Tabel 4.2 Mogelijkheden voor het bevorderen van sociale doeleinden in het aanbestedingsrecht

Fase aanbestedingstraject	Mogelijkheid voor bevorderen sociale doelstellingen
Vaststellen opdracht en technische specificaties	De eisen/criteria moeten direct verband houden met de opdracht. In dat verband kunnen keurmerken worden gevraagd. Aanbestedende dienst kan kiezen voor 'social return on investment'.
Selectie ondernemers	Uitsluitingsmogelijkheid bij o.a. niet-onderschrijven resp. schenden sociaal en arbeidsrecht, niet betalen sociale premies, belastingschulden, ernstige beroepsfouten.
Gunningscriteria	Bij abnormaal lage inschrijvingen kan onderzoek plaatsvinden naar naleving van arbeidsbescherming. Bij de gunning mag aanbestedende dienst rekening houden met de kwaliteit van het personeel dat de opdracht gaat uitvoeren.
Bepalen van de voorwaarden voor uitvoering van de opdracht	In acht nemen van geldende EU- en nationaal recht en collectieve arbeids-overeenkomsten. Aanbestedende dienst mag minimumlooneis stellen met een verplichte verklaring daarover bij inschrijving (Arrest Regiopost). Minimumlooneis kan gebaseerd zijn op loonschalen van een algemeen verbindende cao.

Een goed gebruik van de ruimte die het Europees aanbestedingsrecht biedt, vraagt om een verdere professionalisering van de inkoopfuncties van (decentrale) overheden en publieke instellingen. Minister De Jonge heeft een aanpak vastgesteld om gemeentes en aanbieders te ondersteunen bij de inkoop in het sociaal domein. Hij heeft de Europese Commissie aanbevolen de aanbestedingsrichtlijn specifiek te evalueren op het terrein van ondersteuning in het sociale domein. Waar geen sprake is van grensoverschrijdende interesse zouden die diensten moeten worden uitgezonderd van de werking van de richtlijn.⁴⁸

4.3.7 Gereguleerde beroepen

Dienstverlening is vaak onderworpen aan complexe regelgeving die het belang van afdoende kwalificaties van specifieke soorten dienstverleners weerspiegelt. De

⁴⁷ SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, p. 71.

⁴⁸ Brief van de Minister van VWS van 24 januari 2019 over inkoop en aanbesteden in het sociaal domein, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 477, nr. 54.

regulering van bepaalde beroepen kan nodig zijn om bepaalde doelstellingen van algemeen belang te waarborgen. Regulering kan ook nodig zijn omdat er sprake is van een vertrouwensgoed, waarvan de kwaliteit pas achteraf kan worden vastgesteld – en vaak zelfs dan nog niet, want hoe stel je als cliënt vast of de advocaat daadwerkelijk in jouw belang al het mogelijke heeft gedaan?⁴⁹ Er zijn momenteel zo'n 600 gereguleerde beroepen in de EU (inclusief subcategorieën zelfs 5500). Het betreft een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking (een vijfde deel in de EU28, in Duitsland zelfs een derde).⁵⁰

Het EU Werkingsverdrag (artikel 53) bevat de bevoegdheid voor het vaststellen van richtlijnen voor de onderlinge erkenning van beroepskwalificaties met het oog op de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere lidstaat. Op basis hiervan zijn de inhoud en duur van de opleidingen grotendeels geharmoniseerd voor zeven beroepen die in elke lidstaat zijn gereguleerd (artsen, verpleegkundigen, tandartsen, dierenartsen, apothekers, verloskundigen en architecten).⁵¹ Voor deze beroepen geldt het beginsel van automatische erkenning van kwalificaties in elke lidstaat. Voor (gereguleerde) beroepen waarvan de opleidingseisen niet zijn geharmoniseerd, geldt het zogeheten algemene stelsel van erkenning. Dit is gebaseerd op een individuele beoordeling van diploma's en eventueel beroepservaring waarbij de ontvangende lidstaat eventueel compenserende maatregelen kan vragen⁵². Door het ontbreken van specifieke bepalingen in het Unierecht voor het harmoniseren van de vereisten voor de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep is het een bevoegdheid van de lidstaten om te beslissen of en hoe een beroep wordt gereguleerd, zolang de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid in acht worden genomen.⁵³

Figuur 4.1 laat zien dat er in 2013 aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten bestonden in de regulering van gereguleerde beroepen, waarbij de noordelijke lidstaten over het algemeen een lichte vorm van regulering kennen en de nieuwe lidstaten (en Duitsland) een zware vorm van regulering.

⁴⁹ Zie SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, p. 82.

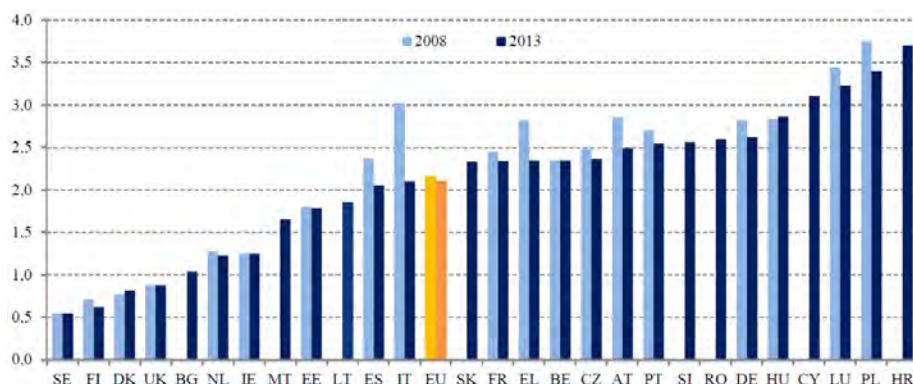
⁵⁰ Zie Europese Commissie (2016) *Communication on reform recommendations for regulation of professional services*, COM(2016) 820, pp. 6-7.

⁵¹ Op basis van Richtlijn 2005/36. Deze richtlijn is herzien door richtlijn 2013/55.

⁵² Idem.

⁵³ Zie overweging (2) richtlijn 2018/958 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen.

Figuur 4.1 Regulation in professional service (2008-2013)



Bron: OECD (aggregate index; data for Latvia not available)

Ook bij beroepen waarvoor de inhoud en duur van de opleidingen grotendeels geharmoniseerd is, zoals architecten, blijken er in de praktijk toch nog aanzienlijke verschillen te bestaan in kwalificatievereisten.⁵⁴

In de periode 2013-2016 heeft de Commissie een programma opgezet waarbij de lidstaten elkaars regulering van gereguleerde beroepen konden evalueren. Dit heeft geleid tot een aantal rapporten voor specifieke beroepen en nationale actieplannen van de lidstaten. Een aantal lidstaten heeft echter nog geen actieplan ingediend. Er is ook een richtlijn (2018/559) aangenomen die beoogt voorschriften vast te stellen voor de evenredigheidsbeoordelingen die de lidstaten moeten verrichten voordat zij nieuwe regels inzake beroepen invoeren of de bestaande regels wijzigen. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de voorgenomen invoering of wijziging gerechtvaardigd is uit het oogpunt van algemeen belang en de invoering of wijziging en niet verder gaat om deze doelstelling te verwezenlijken.⁵⁵

4.3.8 Vrij verkeer van goederen

Het vrij verkeer van goederen is in de EU ver ontwikkeld⁵⁶. Dit berust in belangrijke mate op het vertrouwen in de veiligheids-, gezondheids- en milieuvoorschriften van

⁵⁴ Zie Europese Commissie, 2016, mededeling on reform recommendations for regulation of professional services, COM (2016) 820, p. 10.

⁵⁵ Het gaat daarbij zowel om de doelstellingen van algemeen belang zoals bedoeld in het Verdrag (openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid en de dwingende redenen van algemeen belang, die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie (o.a. bescherming van consumenten, werknemers, milieu, doelstellingen van sociaal beleid etc.). Zie voor een overzicht overweging 17 van richtlijn 2018/959.

⁵⁶ Zie uitgebreider: Europese Commissie (2017) *Voorstel voor een verordening betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht*, COM(2017) 796, p. 1.

de EU. Dat vraagt om een goede handhaving van deze voorschriften. Maar er zijn ook nog een aantal hardnekkige uitdagingen om het vrije verkeer van goederen werkelijk een realiteit te maken. Daarbij gaat het nu vooral om productnormering, wederzijdse erkenning en markttoezicht.

Geharmoniseerde normen

Geharmoniseerde normen krijgen momenteel prioriteit wat betreft het vrij verkeer van goederen. Deze geharmoniseerde normen zijn belangrijk omdat ze bedrijven helpen in hun complianceproces: wanneer je een geharmoniseerde norm gebruikt, heeft het product een vermoeden van overeenstemming met de betreffende wetgeving. Recentelijk, volgende op Europese rechtspraak ('James Eliot' en 'Global Garden' zaken) heeft de Commissie zichzelf een zwaardere rol toegekend in het proces van normalisatie. Op de eerste plaats gaat de Commissie de geharmoniseerde norm uitgebreid controleren voordat deze gepubliceerd kan worden in het Official Journal – en dus gebruikt kan worden. Maar ook het mandaat dat de Commissie moet geven voor de ontwikkeling van geharmoniseerde normen wordt minder flexibel en meer gedetailleerd. Dit alles is een groot probleem voor bedrijven omdat hierdoor vertragingen optreden. Bedrijven zijn daardoor ook niet langer geïnteresseerd in het ontwikkelen van de normen en zullen niet meer meedoen in het maken van Europese geharmoniseerde normen. De meeste concrete problemen doen zich momenteel voor in medische apparatuur en producten voor de bouw. Het is dus zaak dat het primaat bij geharmoniseerde normen in de markt blijft.

Wederzijdse erkenning.

Recentelijk is werk aan de nieuwe verordening op dit gebied afgerond (EP plenaire stemming over het eindresultaat was in februari 2019). Deze nieuwe verordening kan positieve verandering teweegbrengen (bijvoorbeeld expliciet gebruik van Solvit door bedrijven voor problemen op dit gebied), en het is natuurlijk positief dat het principe opnieuw in wetgeving is bevestigd. Desalniettemin is de toepassing van het principe van wederzijdse erkenning voor het merendeel aan de lidstaten, en is als zodanig dus afhankelijk van hun engagement. Dat engagement ontbreekt regelmatig, waardoor te vaak bedrijven hun producten moeten aanpassen of helemaal niet op de markt kunnen brengen in een andere lidstaat. Dit is een aanzienlijk probleem bij bijvoorbeeld voedsel en etikettering. Er is dus meer engagement van de lidstaten nodig bij wederzijdse erkenning.

Markttoezicht voor productveiligheid

Het toezicht op het gebied van productveiligheid wordt uitgevoerd door de toezichthouders in lidstaten en niet centraal op Europees niveau. Dit is problematisch

niet alleen omdat er veel toezichthouders zijn (in Nederland overigens met name de Voedsel en Warenautoriteit) maar ook omdat er vaak is bezuinigd op deze toezichthouders waardoor zij hun werk niet goed kunnen doen. Daardoor circuleren er veel onveilige producten in de interne markt, wat leidt tot concurrentievervalsing. Dit probleem wordt nog versterkt voor de opmars van online retail. De recente nieuwe verordening op dit gebied (EP plenaire stemming over het eindresultaat zal zijn in maart/april) had als doel deze situatie te verbeteren. Qua coördinatie van toezichthouders is de verordening wel een stap vooruit; maar qua capaciteit is het toch vooral aan de lidstaten om dit te verbeteren. Het valt dus te bezien of deze verordening in praktijk echt leidt tot meer en beter toezicht. Er is dus meer capaciteit bij toezichthouders nodig.

4.4 Betere handhaving van de interne marktregels

4.4.1 Het belang van handhaving en doeltreffende uitvoering

Bedrijven, werknemers en consumenten verwachten op een interne markt zonder binnengrenzen een gelijk speelveld. Een gelijk speelveld is daarom essentieel voor het draagvlak voor de interne markt. Dit blijkt ook duidelijk uit het opinieonderzoek van het SCP.⁵⁷ Uit paragraaf 4.3.1 komt naar voren dat veel van de belemmeringen die bedrijven, consumenten en werknemers ervaren op de interne markt voortkomen uit een gebrekkige implementatie en handhaving van bestaande regels, waardoor er in de praktijk van een gelijk speelveld geen sprake is. Voor het scheppen van draagvlak is het dus essentieel dat gezamenlijke regels en afspraken over marktopening en de beoogde hoge beschermingsniveau voor werknemers, consumenten en het milieu ook daadwerkelijk door de lidstaten worden geïmplementeerd en nagekomen.

Dit geldt zeker voor het vrij verkeer van diensten, waar de kwaliteit van diensten moeilijk vooraf te controleren en te vergelijken is en waarbij als gevolg het vertrouwen in de handhaving belangrijker is.⁵⁸ Bij het vrij verkeer van diensten speelt ook de bescherming van werknemers een belangrijke rol. Een goede handhaving is nodig om te zorgen dat detachering niet wordt misbruikt omdat daar kostenvoordelen aan verbonden kunnen zijn. Dat vraagt ook om heldere regels over het toepasselijke arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties en een goed afgebakend vestigingsbegrip om postbusondernemingen te voorkomen. Een goede handhaving

⁵⁷ Zie paragraaf 2.3.1.

⁵⁸ Zie ook SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, p. 47.

is ook van belang om ongewenste vormen van beleidsconcurrentie tussen lidstaten tegen te gaan die afbreuk doet aan de beoogde hoge beschermingsniveaus voor werknemers en consumenten of die leiden tot bevoordeling van ‘eigen’ ondernemingen.

4.4.2 Elementen doeltreffende handhaving en uitvoering

Voor een doeltreffende handhaving en uitvoering van Europese wetgeving zijn de volgende elementen van belang:

- a. Tijdige, juiste en volledige implementatie van Europese regelgeving door de lidstaten, een goed toezicht daarop door de Europese Commissie en de bereidheid van de Commissie om zo nodig een inbreukprocedure bij het Hof van Justitie te starten.
- b. Heldere regels over welke wetgeving van toepassing is in grensoverschrijdende gevallen.
- c. Voldoende handhaving- en inspectiecapaciteit op nationaal niveau en samenwerking tussen lidstaten bij grensoverschrijdende problemen.
- d. Doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende sancties bij overtredingen.

Europese rechtsinstrumenten bevatten over het algemeen precieze bepalingen omtrent de termijn of datum waarbinnen de lidstaten maatregelen moeten vaststellen. Dat is per definitie het geval voor richtlijnen.⁵⁹ Implementatie moet ook volledig zijn, er kan niet worden volstaan met een gedeeltelijke implementatie of een implementatie op hoofdlijnen. Volledige implementatie vereist onder meer dat het nationale recht zodanig wordt aangepast dat er na de implementatie geen tegenstrijdigheden in het nationale recht ontstaan. Het belang van een goed toezicht op de implementatie van wetgeving kan goed geïllustreerd worden aan de hand van de arbeidstijdenrichtlijn (zie kader).

Toezicht op de implementatie van de arbeidstijdenrichtlijn

In de arbeidstijdenrichtlijn zijn de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd vastgesteld. Lange werkdagen en onvoldoende rust (in het bijzonder gedurende langere perioden) kunnen schadelijke effecten hebben op de gezondheid van werknemers (hogere percentages ongevallen en fouten, meer stress en vermoeidheid, gezondheidsrisico's op de korte en lange termijn).

59 Zie Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) (2017) *Handleiding wetgeving in Europa*.

In April 2017 heeft de Commissie een "interpretatieve mededeling" gepresenteerd over de arbeidstijdenrichtlijn en een verslag over de wijze waarop deze ten uitvoer is gelegd. Deze instrumenten zijn bedoeld om de toepasselijke wetgeving te verduidelijken. Daarbij is het doel van de Commissie vooral om nationale autoriteiten, beoefenaars van juridische beroepen en sociale partners bij te staan bij het interpreteren van de richtlijn.

De ongelijke toepassing van de arbeidstijdenrichtlijn in de lidstaten heeft bepaalde categorieën werknemers uitgesloten van de bescherming die de richtlijn biedt. In de publieke sector hebben werknemers van de strijdkrachten, de politie en civiele beschermingsdiensten zoals gevangenispersoneel en brandweerlieden niet altijd de vruchten van de richtlijn kunnen plukken. Ook in de particuliere sector van sommige lidstaten hebben nationale werknemers niet altijd geprofiteerd van de rechten die ze krachtens de richtlijn hebben. Het recht op jaarlijks vakantie met behoud van loon – een van de kernelementen van de richtlijn – is niet altijd correct in het nationale recht opgenomen. Nadat de Commissie inbreukprocedures had ingeleid, hebben Frankrijk en Spanje in 2017 hun wetgeving gewijzigd om ook bepaalde categorieën werknemers van hun politiediensten te laten profiteren van de voordelen van de arbeidstijdenrichtlijn.

De afgelopen twintig jaar hebben de handhavingsmaatregelen van de Commissie dergelijke tekortkomingen aangepakt. Bovendien zijn de bepalingen van de arbeidstijdenrichtlijn in meer dan vijftig arresten en beschikkingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie uitgelegd. De gevolgen van deze uitleggingen zijn aanzienlijk: ze worden door nationale rechtbanken gebruikt om nationaal recht te interpreteren en worden derhalve opgelegd aan werkgevers.

Bron: Europese Commissie

Het belang van heldere regels voor goede handhaving en toezicht spreekt voor zich. In de paragrafen hierboven is echter geconstateerd dat duidelijkheid over toepasselijke wetgeving in grensoverschrijdende situaties in de transportsector, de luchtvaart en de platformeconomie ontbreekt. Ook in andere sectoren, zoals waar er sprake is van grensoverschrijdend uitzendwerk en subcontracting doet, zich deze onduidelijkheid voor.

Handhaving en naleving speelt pas nadat een richtlijn omgezet is in nationale wetgeving of nadat de uitvoering en handhaving van een verordening is vastgesteld in een nationaal besluit.⁶⁰ Dat vereist voldoende capaciteit op nationaal niveau. Maar

⁶⁰ Een voorbeeld van een nationaal besluit tot handhaving van een Europese Verordening is het besluit tot handhaving van de verordening financiële markten. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032230/2019-02-01>

de bevoegdheid van de nationale autoriteiten om te handhaven normen te controleren, stopt aan de grens. De bevoegde instanties van lidstaten zijn afhankelijk van de medewerking van de (bevoegde instanties) van andere lidstaten. Bij grensoverschrijdende situaties is daarom een goede regeling van de samenwerking tussen bevoegde instanties en, waar nodig een centralisatie van toezicht en handhaving belangrijk. Daarnaast verschillen vaak de instanties die bevoegd zijn met de handhaven tussen de lidstaten. Juridisch kan de samenwerking vaak niet eens omdat verschillende datasets en instanties nodig zijn om fraude te identificeren. De op te richten Europese Arbeidsautoriteit kan voorzien in het op verzoek van de lidstaten faciliteren van oplossingen voor grensoverschrijdende problemen. Zie verder paragraaf 4.3.3.

Het Hof van Justitie eist dat lidstaten voorzien in doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende sancties voor overtreding van Europese wetgeving. Het eist ook een gelijke behandeling van ingezetene en niet-ingezetenen. Lidstaten zijn vrij hoe ze sancties onder deze voorwaarden vormgeven. Het belang van proportionele en niet-discriminerende sancties wordt ook beklemtoond door sociale partners in de Nederlandse Transportsector⁶¹:

Tot slot vinden sociale partners het van belang dat handhaving proportioneel gebeurt. In veel landen ontbreekt de juiste verhouding tussen de ernst van de begane overtreding en de opgelegde sanctie, waardoor ondernemers en chauffeurs boetes vaak als disproportioneel ervaren. Zorg ook voor een gelijke behandeling tussen ingezetenen en niet-ingezetenen bij het opleggen van sancties.

4.4.3 Mogelijkheden tot verbetering van de toepassing en handhaving

Lidstaten zijn primair aan zet

Voor een effectieve handhaving en een goede implementatie van de regelgeving is de EU primair afhankelijk van de lidstaten. Een essentiële voorwaarde om de doelstellingen van de EU te verwezenlijken is dat het EU-recht op uniforme wijze wordt toegepast in de lidstaten. In artikel 197 VWEU is opgenomen dat de doeltreffende uitvoering van het recht van de Unie door de lidstaten wordt beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Verder is bepaald dat de Unie de inspanningen van de lidstaten om dit te verwezenlijken kan ondersteunen. Dit artikel kan als een verdere uitwerking worden gezien van het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 4 lid 3 VEU).

⁶¹ <https://www.tln.nl/actueel/nieuws/Documents/position%20paper%20mobility%20package%20%28definitief%29.pdf>

Vanwege het belang van een doeltreffende uitvoering en handhaving en omdat het niet vanzelfsprekend is, is het van belang dat dit regelmatig op het hoogste niveau van de Unie – de Europese Raad – aan de orde komt.

Betere handhaving door de Europese Commissie

De Europese Commissie ziet volgens het EU-verdrag toe op de toepassing van de Verdragen als de regelgeving die krachtens het Verdrag wordt vastgesteld. Onder de controle van het Hof van Justitie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de EU (artikel 17 lid 1 VEU). De Europese Rekenkamer constateert dat de Europese Commissie doortastender zou kunnen optreden bij de handhaving van de dienstenrichtlijn door onder andere⁶²:

- De duur van inbreukprocedures bij het Hof van Justitie zoveel mogelijk te verkorten.
- En belangrijke kwesties van niet-uitvoering en onjuiste toepassing voor te leggen aan het Hof van Justitie.⁶³

Het is van belang dat een nieuwe Commissie haar Verdragstaak serieus neemt. Het meer ‘politieke’ karakter van de Commissie mag niet ten koste gaan van de rol van de Commissie als onafhankelijke scheidsrechter en toezichthouder. Juist voor een middelgrote lidstaat als Nederland is dat van belang om te voorkomen dat het recht van de sterkste overheerst.⁶⁴

Europese Arbeidsautoriteit

Als onderdeel van het Social Fairness package, dat is gericht op creëren van een eerlijker interne markt, heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor de oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit met als doel om eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU te realiseren en de lidstaten en de Commissie te ondersteunen bij de coördinatie van hun sociale zekerheidsstelsels.⁶⁵ Over dit voorstel is op 14 februari 2019 een akkoord bereikt tussen de Raad en het EP. De Arbeidsautoriteit heeft de volgende doelstellingen:

1. ondersteuning van de lidstaten in het faciliteren van de toegang tot informatie voor personen en werkgevers over hun rechten en plichten op het gebied van mobiliteit van werknemers en de coördinatie van de sociale zekerheid, en van de toegang tot de toepasselijke diensten;

⁶² Europese Rekenkamer (2016), Heeft de Commissie gezorgd voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn.

⁶³ idem

⁶⁴ Zie ook SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, p. 12

⁶⁵ Voorstel voor een verordening van de oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, COM(2018) 131.

2. ondersteuning van de operationele samenwerking tussen de nationale instanties bij de grensoverschrijdende handhaving van het toepasselijke EU-recht, waaronder het faciliteren van gezamenlijke inspecties;
3. het bieden van bemiddeling en het faciliteren van oplossingen bij geschillen tussen de nationale instanties.

De Europese Arbeidsautoriteit kan een voorstel aan de lidstaten doen tot een gezamenlijke inspectie als zij een mogelijke fraude- of misbruikzaak vermoedt. Het recht arbeidsinspecties uit te voeren, nationaal dan wel grensoverschrijdend, berust op nationaal niveau. De nationale sociale partners kunnen ook een zaak onder de aandacht van de ELA brengen.

De Europese Arbeidsautoriteit moet in de plaats komen van de volgende organisaties en activiteiten:

- het management van het Europese portaal voor beroepsmobiliteit EURES;
- het technisch comité voor het vrij verkeer van werknemers;
- het comité van deskundigen voor gedetacheerde werknemers;
- het technisch comité, de rekencommissie en het bemiddelingscomité van de administratieve commissie voor de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels. De administratieve commissie zelf, die een regelgevende bevoegdheid heeft, blijft zelfstandig bestaan;
- het Europees platform tegen zwart werk.

Door middel van de handhavingsrichtlijn hebben nationale autoriteiten meer mogelijkheden gekregen om misstanden op het terrein van detachering aan te pakken. Het SER-advies over de dienstenrichtlijn uit 2005 signaleerde reeds dat efficiënte controle en naleving bemoeilijkt worden door een gebrekkige samenwerking tussen nationale controle instanties en tussen de lidstaten.⁶⁶ In het licht van de geconstateerde misstanden met grensoverschrijdende arbeid in het kader van het vrij verkeer van diensten, lijkt deze constatering nog steeds actueel.⁶⁷ Het kabinet constateert dat een intensievere en meer structurele samenwerking tussen lidstaten van groot belang is voor de Nederlandse handhaving om grensoverschrijdende problemen effectiever te kunnen aanpakken.⁶⁸ Bestaande instellingen zijn volgens het kabinet niet optimaal toegerust om voldoende ondersteuning te bieden bij de bestrijding van grensoverschrijdend misbruik en oneigenlijk gebruik. Het ver-

⁶⁶ SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, p. 126.

⁶⁷ Zie b.v. SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, casus Eemshaven; voor het punt van de samenwerking; zie met name p. 196; zie verder: J. Cremers (2017) *Towards a European Labour Authority: Mandate, Main Tasks and Open Questions*, Friedrich Ebert Stiftung.

⁶⁸ Kamerstuk 34 924, nr. 3 (BNC-fiche oprichting Europese Arbeidsautoriteit).

wacht dat door het creëren van een zelfstandige Arbeidsautoriteit, met grensoverschrijdende arbeid als uitdrukkelijk taakveld, er een praktijk van grensoverschrijdende handhaving tot stand zal komen die méér kan bereiken dan waar de nationale instanties zelfstandig toe in staat zijn. Het kabinet onderstreept daarbij het ondersteunende karakter van de Autoriteit bij het uitwisselen en bundelen van informatie, het vergemakkelijken van bewijsvoering in grensoverschrijdende situaties, het tijdig informeren en waarschuwen voor frauderende ondernemers, en het vergroten van de pakkans van deze ondernemers.

Veel van de geschillen tussen lidstaten op het terrein van arbeidsrecht en detachering spitsen zich toe op de geldigheid van zogeheten A1-verklaringen waarmee kan worden aangetoond dat de gedetacheerde werknemer in zijn gewoonlijk werkland is verzekerd. Het Hof van Justitie heeft hierover recentelijk het volgende bepaald:

1. Nationale rechterlijke instanties mogen in het geval van fraude het socialezekerheidscertificaat van binnen de Europese Unie gedetacheerde werknemers (de A1-verklaring), dat is uitgegeven door een andere lidstaat, buiten toepassing laten.⁶⁹ Maar dit mag alleen als het orgaan van afgifte op de hoogte is gebracht van de fraude en het niet binnen een redelijke termijn daarvan heroverweegt of dat certificaat terecht is afgegeven. Een lidstaat mag niet eenzijdig de A1-verklaring ongeldig verklaren bij vermoeden van fraude.⁷⁰
2. Een A1-verklaring is bindend voor het ontvangende land, zolang het niet ongeldig is verklaard door het ontvangende land, ook al heeft het ontvangende lidstaat de zaak voorgelegd aan de Administratieve Commissie voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels en ook al heeft deze Commissie geconcludeerd dat de A1-verklaring ten onrechte is afgegeven en zou moeten worden ingetrokken.⁷¹

De rechten van het ontvangende land ten opzichte van het zendende land zijn hiermee niet duidelijk afgebakend en in voorkomende gevallen zal het Hof van Justitie hierover de knoop moeten doorhakken. Dat is echter een kostbare en langdurige procedure die een effectieve handhaving en controle in de weg staat. Er is daarom behoefte aan een snelle procedure waarmee bindende uitspraken kunnen worden gedaan zodat rechtszekerheid kan worden geboden.

De raad is van mening dat het werkland de bevoegdheid moet hebben om na vaststelling van fraude de A1-verklaring in te trekken.

⁶⁹ Zie arrest C-359/16 Ömer Altun e.a. Dit arrest had betrekking op een Bulgaarse postbusonderneming die werknemers in de bouwsector in België detacheerde.

⁷⁰ Zie arrest C-356/15 Commissie tegen België.

⁷¹ Arrest C-527/16 Alpenrind.

Verduidelijking regels en vestigingsbegrip

Effectieve handhaving veronderstelt heldere en handhaafbare regels. In de vorige paragrafen is geconstateerd dat deze ontbreken bij de toewijzing van het geldend arbeidsrecht in hoge mobiele sectoren zoals de transportsector en de burgerluchtvaart: vanuit welke lidstaat wordt er gewoonlijk gewerkt en op basis waarvan kan dat worden vastgesteld? Dit hangt ook samen met de definitie van het vestigingsbegrip in deze sectoren om postbusondernemingen in het wegvervoer te voorkomen of om regime-shopping door het sluiten van een basis en het opereren vanuit een andere basis zoals in de luchtvaart te voorkomen. Het is van belang dat hier snel meer duidelijkheid over wordt geschept en deze punten ook hoog op de agenda blijven van een nieuwe Europese Commissie.

5 Samenvattende slotbeschouwing

5.1 Het belang en de betekenis van de Europese Unie

Voor de SER zijn de Europese samenwerking en integratie essentieel voor onze toekomstige welvaart. Het doel van de Europese Unie (EU) is de vrede, gemeenschappelijke waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen. Veel vraagstukken zijn grensoverschrijdend en vragen om een internationale – vaak Europese – aanpak. Samen staan wij sterker in een wereld waarin machtsuitoefening en streven naar dominantie meer en meer de boventoon gaan voeren.

De EU is veel meer dan een samenwerkingsverband tussen staten. In de EU heerst niet het recht van de sterkste, maar de kracht van het recht. Zij vormt een waarden-gemeenschap, een politieke gemeenschap die democratische waarden hooghoudt, en een rechtsgemeenschap die staat voor de rechtsstaat. De EU is daarmee meer dan de drager van een economisch project; zij staat ook voor een specifiek maatschappijmodel van de sociale markteconomie die uitgaat van een breed, inclusief welvaartsbegrip.

Het bevorderen van cohesie en opwaartse convergentie is een belangrijke doelstelling van de EU. Lange tijd heeft de ‘convergentiemachine’ van de EU prima gewerkt en velen welvaart gebracht. Maar die machine is de afgelopen jaren gaan haperen. Binnen de EU worden breuklijnen zichtbaar: tussen landen, tussen regio’s, en tussen groepen mensen. Deze dreigen zich te verdiepen en te verbreden, en voeden politieke verdeeldheid tussen de lidstaten. Dat is schadelijk voor de samenhang en de kracht van de Europese Unie.

De SER vindt het van groot belang om het proces van opwaartse convergentie binnen de EU te herstellen (zie kader en paragraaf 5.4). Dat is nodig voor behoud en versterking van het maatschappelijk draagvlak voor de Europese integratie; het is evenzeer nodig om de EU in staat te stellen naar buiten toe effectief, als eenheid, te opereren. En uiteindelijk is ook de toekomstige welvaart in ons eigen land sterk afhankelijk van een voorspoedige sociaal-economische ontwikkeling van de overige lidstaten van de EU (die immers tot onze belangrijkste handelspartners behoren).

Wat is opwaartse convergentie?

Van convergentie is sprake als productiviteit, levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid tussen en binnen lidstaten naar elkaar toegroeien en de verschillen daardoor kleiner worden. Van opwaartse convergentie is sprake als de lage scores zich naar de hoge scores bewegen (en dus niet andersom).

Het algemene beeld is dat (paragraaf 2.4):

- Er in de inkomensniveaus tussen de oude en nieuwe lidstaten sprake is van opwaartse convergentie. De zuidelijke lidstaten (en met name Griekenland) zijn echter door de eurocrisis hard getroffen, waardoor de convergentie tussen de zuidelijke en de noordelijke lidstaten deels teniet is gegaan.
- Regionale inkomensverschillen binnen de lidstaten toenemen. Dat komt vooral door agglomeratie-effecten, gebieden rond hoofdsteden hebben vaak de beste infrastructuur en het beste onderwijs en trekken zo de meeste bedrijvigheid aan.
- Door de ongelijke kansen om menselijk kapitaal op te bouwen, tekent zich een kloof in vaardigheden af. Door de technologische vooruitgang dreigen laaggeschoolde werknemers en minder productieve bedrijven steeds verder achterop te raken.

Wat kan de EU doen om opwaartse convergentie te bevorderen (zie hoofdstuk 3)?

- Ervoor zorgen dat hieraan prioriteit wordt gegeven in het beleid van de lidstaten. Het moet de prioriteit vormen van de nieuwe meerjarenstrategie van de EU en de lidstaten. De Europese pijler van sociale rechten vormt daarvoor een belangrijk kompas.
- Een belangrijk aangrijpingspunt hierbij is het investeren in de vaardigheid van mensen. De EU kan hierbij aanvullend aan het nationale beleid optreden door bijvoorbeeld het Erasmus+-programma.
- Gerichte inzet van voldoende financiële middelen door de EU en de lidstaten. Wat betreft de EU gaat het om een gerichte inzet van de middelen van de EU-begroting en van het Europees Fonds voor Strategische Investerings.
- Het verder verdiepen en eerlijker maken van de interne markt als basis voor versterking van het concurrentievermogen en de economische groei.

5.2 Europa staat voor belangrijke opgaven en uitdagingen

De SER wil het belang onderstrepen van behoud en versteviging van het maatschappelijk draagvlak voor Europese integratie. Daartoe is het zaak een doeltreffend – en voor de burgers overtuigend – antwoord te geven op de uitdagingen waarvoor

Nederland en Europa staan. Onder burgers in ons land bestaat er een behoefte aan rechtvaardigheid (een rechtvaardige verdeling tussen landen), aan veiligheid, rust en stabiliteit, en aan bescherming door de nationale overheid en de EU. De steun voor de EU is daarmee wel redelijk breed verspreid maar gaat niet erg diep. Sceptis is duidelijk aanwezig. Tegelijkertijd – en dat is de paradox – kijken veel burgers wel naar de EU voor antwoorden op heel fundamentele vraagstukken van bijvoorbeeld immigratie, defensie en veiligheid.

Door de langdurige financieel-economische crisis die in 2008 uitbrak, en de toegenomen flexibilisering van arbeidsrelaties is het toekomstperspectief voor een grote groep mensen onzekerder geworden. Dat uit zich bijvoorbeeld in negatieve reacties op vormen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.¹ Deze toegenomen zorgen van burgers vragen om een serieus antwoord in het nationale, maar ook in het Europese beleid. Het aanpakken van gevallen van oneerlijke concurrentie, onder meer door betere regels, en het effectief handhaven van regels zijn daarbij belangrijk. Daarnaast is het zaak uitsluiting van groepen mensen tegen te gaan en de sociale samenhang te versterken

De wereld om ons heen stelt de EU en haar lidstaten voor grotere uitdagingen dan een aantal jaren geleden. Dat komt door verschillende factoren, waaronder verschuivende machtsverhoudingen in de wereldeconomie, minder bereidheid tot multilaterale samenwerking, snelle technologische ontwikkelingen (digitalisering) met nog onduidelijke gevolgen voor arbeidsmarkt en werkgelegenheid, oplopende politieke spanningen aan de buitengrenzen van de EU, en de noodzaak van aanpak van en aanpassing aan klimaatverandering. Paragraaf 5.3 gaat dieper op deze uitdagingen in.

Bij het aanpakken van deze uitdagingen wordt de EU gehandicapt door een aantal zwakke plekken. Het effectief aanpakken van externe uitdagingen vraagt om een sterke interne samenhang en een voldoende mate van eensgezindheid. Daarin moet de komende tijd worden geïnvesteerd.

Door de langdurige financieel-economische crisis, de disruptieve veranderingen in technologie en maatschappij en de toegenomen flexibilisering van arbeidsrelaties is het toekomstperspectief voor veel mensen onzekerder geworden. Dat uit zich bijvoorbeeld in het afwijzen van inkomende grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Door digitalisering en klimaatverandering worden de Europese Unie en haar lidstaten geconfronteerd met een aantal flinke transitieopgaven, zeker in combinatie met de vergrijzing van de bevolking die zich in Europa in toenemende mate gaat manifesteren. De vergrijzing onderstreept het belang van een goed begeleide immi-

1 Zie: SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, publicatienr. 14/09, inz. p. 66.

gratie en van een hogere productiviteitsgroei – dan Europa in de afgelopen periode heeft weten te realiseren – om de toekomstige welvaart voor iedereen, jongeren en ouderen, actieven en niet-actieven, te kunnen veiligstellen.

Op deze transitieopgaven zullen de lidstaten ook elk afzonderlijk een effectief beleidsantwoord moeten ontwikkelen. Maar daarnaast is een gemeenschappelijke, onderling afgestemde beleidsreactie van de EU gewenst. Waar nieuwe regels nodig zijn, is het beter om in de EU één set regels te hanteren dan 27 verschillende sets. En waar het gaat om mondiale uitdagingen, kan de EU extern veel meer gewicht in de schaal leggen dan enige lidstaat afzonderlijk.

5.3 Mondiale uitdagingen en transitieopgaven

Geopolitiek en verschuivende economische machtsverhoudingen

De machtsverhoudingen in de wereld verschuiven, en niet ten gunste van de landen van Europa.² Er is sprake van concurrentie tussen de verschillende sociaal-economische systemen en strijd om de hegemonie tussen de VS, China en de EU. Deze gaat gepaard met toenemend protectionisme. In het internationale handelsverkeer neemt de rol van geopolitieke overwegingen toe; zie bijvoorbeeld het opereren van Chinese staatsbedrijven en grootschalige strategische projecten zoals het *One Belt One Road*-initiatief. Daarenboven vertoont de trans-Atlantische relatie veel spanningen nu de huidige Amerikaanse regering zo duidelijk afstand neemt van multilaterale samenwerkingsvormen en zich expliciet negatief uitlaat over de Europese samenwerking als zodanig. Door de weigering van de VS om nieuwe rechters voor het geschillenbeslechtsingsmechanisme van de WTO te benoemen, dreigt dit mechanisme te worden stilgelegd.

Van oudsher heeft de EU samen met andere landen veel geïnvesteerd in de multilaterale samenwerking en ook veel voordeel gehad van de ordening van economische relaties die eruit voortvloeit. Maar nu ziet de Europese Unie zich gesteld voor existentiële politieke en economische uitdagingen. De EU kan op zich mondiaal nog steeds het nodige gewicht in de schaal leggen, maar alleen als het eensgezind en voldoende strategisch opereert.

Met de EU staan de lidstaten sterker in het globaliseringsproces vanwege de omvang van de interne markt en het onderhandelingsgewicht dat daaraan kan worden ontleend. Nederland is – evenals de andere lidstaten van de EU – te klein om de spel-

2 Zie: SER (2012) *Advies Verschuivende economische machtsverhoudingen*.

regels voor het globaliseringsproces te kunnen beïnvloeden en vormgeven. De EU heeft wél het gewicht om daarop flinke invloed uit te oefenen en daarmee de loop van het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart, onder andere door het sluiten van bilaterale handelsakkoorden. De (toegang tot de) interne markt is een belangrijk geopolitieke middel waarover de Europese Unie beschikt, en vormt een belangrijke basis voor onze welvaart.

De SER heeft voor de beoordeling van bilaterale handelsakkoorden van de EU met derde landen een aantal uitgangspunten geformuleerd: een meetlat om de duurzaamheid te borgen.³ Daarmee beschermt de EU de eigen normen en waarden en draagt deze ook naar derde landen uit. Ratificatie van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO moeten integraal onderdeel zijn van handels- en investeringsakkoorden met derde landen. Bilaterale handelsakkoorden mogen geen aanleiding vormen voor verandering van niveaus van bescherming van mens en milieu. De EU moet haar hoge beschermingsniveau kunnen handhaven en zo nodig verder verhogen. En overheden moeten vrij blijven om bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten.

De EU zet wereldwijd de standaard door normen voor consumentenbescherming, veiligheid, milieubescherming, en accountancy. Het is nu ook aan de EU om de kaders voor verantwoorde kunstmatige intelligentie te bepalen en daarmee een wereldwijde standaard te zetten.

Migratie van buiten de EU

Irreguliere migratie is voor veel mensen een grote zorg. De grote vluchtelingenstroom in 2015 heeft de verhoudingen binnen de EU op scherp gezet. Italië en Griekenland voelen zich als eerste aankomstlanden in de steek gelaten door andere lidstaten die hun grenzen sloten. Hongarije en Polen raakten in conflict met andere lidstaten rond het Raadsbesluit over de verdeling van de binnengekomen asielzoekers uit Griekenland en Italië. Zonder effectief beleid van de EU dreigt de steun voor de EU af te brokkelen en komt het vrij verkeer van personen binnen de EU – en in het verlengde daarvan de interne markt – onder druk te staan.

De SER vindt dat een effectief migratiebeleid gedragen moet worden door de EU en de lidstaten tezamen. Het moet zich uitstrekken over de gehele ‘migratieketen’ – aanpakken van grondoorzaken, tegengaan van mensenhandel, effectieve controle

3 SER (2016) *Advies TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership*, publicatienr. 16/04.

aan de buitengrens, opvang en selectie, terugkeerbeleid, herverdeling binnen de EU tot en met integratie van erkende asielzoekers op de arbeidsmarkt – en daarbij voorzien in een menswaardige opvang van vluchtelingen.

Klimaat en energie

Klimaatverandering is een mondiaal fenomeen dat op verschillende vlakken risico's en negatieve gevolgen met zich draagt. De EU – die verantwoordelijk is voor rond 10 procent van de mondiale uitstoot van broeikasgassen – heeft al in 2009 besloten om de uitstoot in 2050 met 80 tot 95 procent te verminderen. Dat vraagt om een fundamentele herziening van het energiesysteem.

Het verhogen van de energie-efficiëntie en het koolstofvrij maken van de economie vormen een belangrijk streven van het gemeenschappelijke energiebeleid. Daarnaast is een energiezekerheid een belangrijke doelstelling. Dan gaat het om het verzekeren van een betrouwbare, veilige, betaalbare en duurzame energievoorziening. De sterke afhankelijkheid van de invoer van aardgas en olie uit instabiele landen en regio's wordt in dit verband als een geopolitiek risico gezien. Door het vergroten en beter benutten van grensoverschrijdende transportcapaciteit kan de verduurzaming van de energievoorziening worden bevorderd en de afhankelijkheid van energie-invoer uit derde landen worden verminderd.

Voor de overgang op een koolstofneutrale economie en samenleving zijn extra investeringen nodig. Het Emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) is een belangrijk mechanisme om op basis van het principe 'de vervuiler betaalt' de emissie van broeikasgassen te beperken. Daartegenover staan de baten van matiging van de klimaatverandering, minder schade door extreme weersomstandigheden en minder (zieken en voortijdige sterfgevallen door) luchtverontreiniging.

De transitie naar een koolstofvrije economie gaat met verschuivingen in economie en werkgelegenheid gepaard. Deze kunnen voor bepaalde sectoren en regio's flinke gevolgen hebben. De EU en haar lidstaten dienen de nodige beleidsinstrumenten beschikbaar te hebben om de transitie goed te begeleiden. Het tijdig om- en herscholen van werknemers maakt daar een cruciaal onderdeel van uit. De energietransitie onderstreept het grote belang van het investeren in de skills van grote groepen mensen.

Digitale uitdaging

De digitalisering maakt het mogelijk om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen en om maatschappelijke uitdagingen efficiënter aan te pakken. Het is van

belang dat zoveel mogelijk mensen de vruchten van de digitalisering kunnen plukken. Tegelijkertijd gaat digitalisering gepaard met flinke verschuivingen in productieprocessen en -structuur en kan daarmee grote gevolgen hebben voor ondernemingen, de arbeidsmarkt, werkenden en de arbeidsverhoudingen.⁴ Het is daarom van het grootste belang dat bedrijven en werkenden zich toerusten met andere (sets van) vaardigheden en dat het onderwijsbeleid daarop wordt ingericht. Dit onderstreept het belang van een in Europees verband gecoördineerde skillsstrategie.

Digitale innovaties kunnen en moeten ook worden ingezet voor de verhoging van de kwaliteit van het werk. Dat is mede afhankelijk van fundamentele keuzes over de inrichting van het werk en overleg tussen werkgevers en werknemers.

De opkomst van grote digitale platformen leidt tot een ontregeling van bestaande arbeidsverhoudingen tussen een werkgever en een werknemer, en roept daarnaast spanningen op door centralisatie van economische macht, de mogelijke toepassing van systematische (prijs)discriminatie en bedreiging van grondrechten zoals privacy en veiligheid.

Binnen de EU wordt gewerkt aan beleid voor verantwoorde ontwikkeling, inzet en toepassing van kunstmatige intelligentie (KI), waarbij rekening wordt gehouden met de maatschappelijke, ethische en juridische aspecten. Europa speelt in het onderzoek naar KI een vooraanstaande rol, maar in de commerciële toepassing lopen Azië en Noord-Amerika voorop. Daarmee loopt de EU het risico kansen op versterking van het concurrentievermogen te missen en afhankelijk te worden van elders ontwikkelde oplossingen. Het is van urgent geostrategisch belang dat de EU meer gaat investeren in KI, mede met het oog op het overeind houden van de eigen benadering van een verantwoorde toepassing van KI. De publieke belangen die bij nieuwe ICT-toepassingen in het geding zijn, vragen mede om borging in Europees verband. Daartoe heeft de EU High Level Expert Groups ingesteld. Tussen de terechte nadruk in de EU op de waarde van privacy en het streven naar versterking van de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven op digitale markten blijft een zekere spanning bestaan.

4 SER (2016) *Verkenning Mens en technologie – Samen aan het werk*.

De belangrijkste aanbevelingen:

- Ratificatie van de fundamentele arbeidsnormen van de ILO moet integraal onderdeel zijn van handels- en investeringsakkoorden van de EU met derde landen. Bilaterale handelsakkoorden mogen geen aanleiding vormen voor verandering van niveaus van bescherming van mens en milieu. De EU moet haar hoge beschermingsniveau kunnen handhaven en zo nodig verder verhogen. En overheden moeten vrij blijven om bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten.
- Het is nu aan de EU om de kaders voor verantwoorde kunstmatige intelligentie te bepalen en daarmee een wereldwijde standaard te zetten.
- Een effectief migratiebeleid moet gedragen worden door de EU en de lidstaten tezamen. Het moet zich uitstrekken over de gehele ‘migratieketen’ – aanpakken van grondoorzaken, tegengaan van mensenhandel, effectieve controle aan de buitengrens, opvang en selectie, terugkeerbeleid, herverdeling binnen de EU tot en met integratie van erkende asielzoekers op de arbeidsmarkt – en daarbij voorzien in een menswaardige opvang van vluchtelingen.
- Door het vergroten en beter benutten van grensoverschrijdende transportcapaciteit kan de verduurzaming van de energievoorziening worden bevorderd en de afhankelijkheid van energie-invoer uit derde landen worden verminderd. Voor de overgang op een koolstofneutrale economie en samenleving zijn extra investeringen nodig. Het Emissiehandelssysteem van de EU (EU-ETS) is een belangrijk mechanisme om op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’ de emissie van broeikasgassen te beperken.
- De transitie naar een koolstofvrije economie gaat met verschuivingen in economie en werkgelegenheid gepaard. Deze kunnen voor bepaalde sectoren en regio’s flinke gevolgen hebben. De EU en haar lidstaten dienen de nodige beleidsinstrumenten beschikbaar te hebben om de transitie goed te begeleiden. Het tijdig om- en herscholen van werknemers maakt daar een cruciaal onderdeel van uit. De energietransitie onderstreept het grote belang van het investeren in de skills van grote groepen mensen.
- Om de digitale uitdaging aan te gaan is het van het grootste belang dat bedrijven en werkenden zich toerusten met andere (sets van) vaardigheden en dat het onderwijsbeleid daarop wordt ingericht. Dit onderstreept het belang van een in Europees verband gecoördineerde skillsstrategie.
- Het is van urgent geostrategisch belang dat de EU meer gaat investeren in KI, mede met het oog op het overeind houden van de eigen benadering van een verantwoorde toepassing van KI. De publieke belangen die bij nieuwe ICT-toepassingen in het geding zijn, vragen mede om borging in Europees verband.

5.4 Prioriteit voor opwaartse convergentie

Economische, sociale en territoriale samenhang en opwaartse convergentie zijn belangrijke doelstellingen van de Europese Unie. Zonder opwaartse convergentie kan de Economische en Monetaire Unie niet goed functioneren. Opwaartse convergentie – in levensomstandigheden, in productiviteit, in werkgelegenheid en in arbeidsvoorwaarden – is bovendien belangrijk voor het behoud van maatschappelijk draagvlak; gevoelens van sociale onrechtvaardigheid en ongelijkheid onder burgers kunnen zich richten tegen Europa en daarmee het Europese integratieproces ondermijnen.

Lange tijd heeft de Europese Unie ook daadwerkelijk als een convergentiemachine gewerkt, maar die machine is de afgelopen periode gaan haperen. Door de financieel-economische crisis heeft een aantal Zuid-Europese landen een forse terugslag ervaren. In de meeste Midden- en Zuidoost-Europese landen vindt nog steeds inhaal-groei plaats, maar dat vertaalt zich vaak niet in evenredige loonstijgingen en verbetering van de inkomenspositie van huishoudens, terwijl de regionale verschillen tussen centrum en periferie toenemen.

Meerjarenstrategie van EU en lidstaten nodig

De SER vindt het belangrijk dat het proces van opwaartse convergentie binnen de Europese Unie wordt hersteld. Dit moet naar de mening van de raad de prioriteit worden van de nieuwe meerjarenstrategie van de EU en haar lidstaten – de opvolger van de Europa 2020-strategie. Anders riskeert men dat de breuklijnen die zich nu al aftekenen tussen en binnen lidstaten, zich verder gaan verdiepen en verbreden. Dat zou schadelijk zijn voor de samenhang en de kracht van de Unie en ten koste gaan van de rol die de interne markt als groeimotor kan vervullen. Het kan ook het maatschappelijk draagvlak voor Europese integratie ondergraven.

De Europese pijler van sociale rechten vormt een belangrijk kompas voor hernieuwde convergentie naar betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de gehele EU. Deze beginselen dienen als referentiepunt voor de Europese beleidscoördinatie die bedoeld is om de beleidsconcurrentie tussen lidstaten in goede banen te leiden, richting opwaartse convergentie.

Uitgangspunt bij de meerjaren-strategie is de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. Op sociaal-economisch terrein is die bevoegdheidsverdeling naar het oordeel van de SER momenteel in balans. Op beleidsterreinen waar primair de lidstaten aan zet zijn, is er behoefte aan gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen – naar het voorbeeld van de Europa 2020-strategie – om de opwaartse

convergentie te bevorderen. Nieuwe sociale indicatoren (op het sociale scorebord) spelen daarbij een belangrijke rol. Het is van belang om sociale partners te betrekken bij de ontwikkeling van de indicatoren en de monitoring van de scores.

Voor de meerjarige strategie moeten voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt, zowel door de lidstaten als door de Europese Unie. Wat de EU betreft gaat het dan om een gerichte inzet van de middelen van de EU-begroting en van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSD) respectievelijk InvestEU. Binnen de EU-begroting zijn de structuurfondsen en het cohesiefonds bij uitstek bedoeld om opwaartse convergentie – van lidstaten, van regio's en van groepen mensen – te ondersteunen en te investeren in de kwaliteit van infrastructurele voorzieningen. Die doelen zijn van belang voor de goede werking van de interne markt en komen indirect Nederland ten goede.

Investeren in infrastructuur

Een hoogwaardige infrastructuur is wezenlijk voor de concurrentiekracht van Europa en vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een goede werking van de interne markt. Investeren in infrastructuur is van belang op verschillende gebieden: in kennisinfrastructuur (onderzoekscapaciteit die het innovatieve vermogen versterkt), in communicatie- en energienetwerken en in fysieke infrastructuur (zoals wegen en spoorwegen).

De ontwikkeling van een Europese Energie-Unie, om een duurzame energievoorziening veilig te stellen, laat die samenhang goed zien. Het gaat daarbij om het investeren in goede onderlinge verbindingen tussen nationale netten, om voldoende afstemming van energie- en klimaatbeleid tussen lidstaten, en om regelingen voor vrij verkeer. Lidstaten blijven daarbij krachtens het Verdrag overigens vrij in de keuze van energiebronnen.

Investeren in menselijk kapitaal

Een belangrijk aangrijpingspunt voor de bedoelde meerjarenstrategie is het investeren in skills van mensen, in menselijk kapitaal. Onderwijs en beroepsopleiding vormen een terrein waarop de EU bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren en/of aan te vullen. Daaraan moet de komende periode invulling worden gegeven door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke skills-agenda. Daartoe zijn in eerste instantie sociale partners aan zet.

Door meer te investeren in de vorming, het benutten en het onderhoud van menselijk kapitaal (leven lang leren) kunnen de kansen van verdere digitalisering, de over-

stap naar een koolstofarme economie en globalisering beter worden benut, de veerkracht van Europa worden vergroot en daarmee de risico's van werkloosheid en achterblijven van groepen op de arbeidsmarkt worden verminderd.

De kansen om menselijk kapitaal op te bouwen zijn vaak ongelijk verdeeld, ten koste van mensen met een lager inkomen en minder vooropleiding. Door de technologische vooruitgang (digitalisering) dreigen laaggeschoolde werknemers, productiebedrijven en perifere regio's steeds verder achterop te raken. Dat is niet alleen om sociale, maar ook om economische redenen – onderbenutting van beschikbaar potentieel – ongewenst.

Nu al is op de arbeidsmarkt sprake van verschillen tussen de vaardigheden die worden gevraagd en die welke worden aangeboden. Dan gaat het niet alleen om digitale vaardigheden, maar ook om intermenselijke vaardigheden, probleemoplossend vermogen, vermogen tot samenwerken en dergelijke. Daarnaast moet worden ingespeeld op verschuivingen in werkgelegenheid die onder invloed van bijvoorbeeld digitalisering en de overgang naar een duurzame energievoorziening plaatsvinden en nog zullen plaatsvinden.

De skills-agenda vormt een belangrijke bouwsteen voor de bredere – integrale – aanpak die nodig is en die vorm moet krijgen in de meerjarige strategie van de EU en de lidstaten. Daarin wordt tevens geïnvesteerd in de kwaliteit en omvang van de infrastructuur en wordt de interne markt verder ontwikkeld en verbeterd.

Rol van de sociale partners⁵

Het is belangrijk om sociale partners goed te betrekken bij de ontwikkeling van de bedoelde nieuwe EU-strategie voor opwaartse convergentie. In het verlengde daarvan dienen sociale partners ook nauw te worden betrokken bij het Europees Semester. Voor de uitvoering van de skills-aanpak nemen sociale partners op verschillende niveaus de voornaamste verantwoordelijkheid.

De Europese sociale dialoog is een fundamenteel onderdeel van het Europees sociaal model en van de Europese Pijler van Sociale Rechten. Deze dialoog omvat de overeenkomsten, besprekingen, onderhandelingen en gemeenschappelijke acties die door sociale partners op gang worden gebracht. De dialoog wordt zowel in afzonderlijke sectoren als cross-sectoraal gevoerd.

⁵ Deze paragraaf bevat het antwoord op de adviesvragen 3 en 6 over de bijdrage van sociale partners, nationaal en Europees, aan een diepere en eerlijkere interne markt.

De Europese sociale dialoog kan in voorkomende gevallen leiden tot EU-regelgeving. Voorbeelden zijn de uitzendrichtlijn en de richtlijn voor parttime werk. Vanaf de financieel-economische crisis is de sociale dialoog in de lidstaten en op EU-niveau onder druk komen te staan. Wel zijn nog sectorale overeenkomsten omgezet in EU-(ontwerp)wetgeving.

In het kader van de sociale dialoog worden sociale partners ook geconsulteerd over sociale wetgeving van de EU. De SER benadrukt dat consultatie meer inhoudt dan het vrijblijvend aanhoren van de opvattingen van sociale partners.

Voor de periode 2019-2021 hebben Europese sociale partners voor de cross-sectorale dialoog een werkprogramma opgesteld met een zestal prioriteiten: digitalisering; betere werking van de arbeidsmarkt en socialezekerheidsstelsels; vaardigheden (skills); psychosociale aspecten en werk gerelateerde risico's; capaciteitsontwikkeling met het oog op versterking van de sociale dialoog; en de circulaire economie. De bedoeling is om over digitalisering een autonome overeenkomst te sluiten, met aandacht voor onder andere de gevolgen voor gevraagde vaardigheden, werkorganisatie en arbeidsomstandigheden.

Daarnaast hebben ook diverse sectoren werkprogramma's voor de eigen sociale dialoog opgesteld.

De arbeidsvoorwaarden worden uiteindelijk decentraal vastgesteld door sociale partners. Het is belangrijk dat Europees en nationaal de juiste kaders worden gezet die sociale partners in staat stellen tot een verantwoorde loonvorming te komen die past in het streven naar duurzame opwaartse convergentie.

De belangrijkste aanbevelingen:

- Opwaartse convergentie moet de prioriteit worden van de nieuwe meerjarenstrategie van de EU en haar lidstaten – de opvolger van de Europa 2020 strategie.
- De Europese pijler van sociale rechten vormt een belangrijk kompas voor hernieuwde convergentie naar betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden in de gehele EU. Deze beginselen dienen als referentiepunt voor de Europese beleidscoördinatie die bedoeld is om de beleidsconcurrentie tussen lidstaten in goede banen te leiden, richting opwaartse convergentie.
- Op beleidsterreinen waar primair de lidstaten aan zet zijn, is er behoefte aan gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen – naar het voorbeeld van de Europa 2020-strategie – om de opwaartse convergentie te bevorderen. Nieuwe sociale indicatoren (op het sociale scorebord) spelen daarbij een belangrijke rol.

- Voor de meerjarige strategie moeten voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt, zowel door de lidstaten als door de Europese Unie. Wat de EU betreft gaat het dan om een gerichte inzet van de middelen van de EU-begroting en van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) respectievelijk InvestEU.
- Een belangrijk aangrijpingspunt voor de meerjarenstrategie is het investeren in skills van mensen, in menselijk kapitaal. Onderwijs en beroepsopleiding vormen een terrein waarop de EU bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren en/of aan te vullen.
- Het is belangrijk om sociale partners goed te betrekken bij de ontwikkeling van de bedoelde nieuwe EU-strategie voor opwaartse convergentie. In het verlengde daarvan dienen sociale partners ook nauw te worden betrokken bij het Europees Semester. Voor de uitvoering van de skills-aanpak nemen sociale partners op verschillende niveaus de voornaamste verantwoordelijkheid.

5.5 Interne markt: dieper en eerlijker

De interne markt heeft in de afgelopen decennia een belangrijke bijdrage geleverd aan de welvaart van Nederland en andere lidstaten. De SER onderstreept het belang van een verdere ontwikkeling en versterking van de interne markt. Verdieping en het eerlijker maken dienen daarbij hand in hand te gaan. Een eerlijkere interne markt – die een gelijk speelveld met fatsoenlijke condities voor iedereen biedt – is van belang voor werknemers, maar ook voor ondernemers en consumenten. Zo is het voor een ondernemer die zich op de interne markt wil bewegen belangrijk dat niet alleen de markttoegang goed geregeld is, maar dat ook sprake is van een gelijk speelveld en dat de spelregels goed worden gehandhaafd.⁶ Het waarborgen van een gelijk speelveld en handhaving van de regels is een gemeenschappelijk belang van de lidstaten.

De SER meent dat de verdere ontwikkeling van de interne markt niet alleen een technische kwestie is maar ook – opnieuw, zoals in de aanloop naar ‘1992’ – een politieke prioriteit moet worden. Op onderdelen is de interne markt aan erosie onderhevig, waardoor het gelijke speelveld wordt verstoord. In een aantal grote lidstaten bestaat weerstand om de grote kwesties die de werking van de interne markt belemmeren zoals een betere handhaving en implementatie van de regels, aan te

⁶ Deze paragraaf bevat het antwoord op de vragen 1 en 2 (over kansen en belemmeringen voor het mkb en voor burgers en over maatschappelijk draagvlak) en de vragen 4 en 5 (over stappen naar een eerlijker interne markt, de behoefte aan normatieve EU-regelgeving en intensievere handhaving) van de adviesaanvraag.

pakken. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk zal dat niet makkelijker maken. En in een aantal nieuwe lidstaten waait een protectionistische wind die de afzet van producten van elders uit de EU bemoeilijkt. En de Europese Commissie toont nauwelijks het benodigde elan om met een doortastende agenda te komen. Daarom zal Nederland zich met gelijkgezinde landen moeten inzetten om dit thema in de verschillende vak-raden hoog op de agenda te krijgen.

In lijn met het EU-Verdrag beklemtoont de SER de gelijkwaardigheid van de economische vrijheden en de sociale rechten in de EU. Die gelijkwaardigheid vormt ook een maatstaf voor de goede werking van de interne markt. Deze biedt ook ruimte aan de lidstaten om bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren. Grondrechten en de rechtsstaat vormen belangrijke basisvoorwaarden voor het goed functioneren van de Europese Unie als rechtsgemeenschap en waardengemeenschap.

Kansen en belemmeringen

Burgers in Nederland (en andere lidstaten) hebben in verschillende hoedanigheden (hetzij als ondernemer of werknemer, hetzij als reiziger en consument) met de interne markt te maken. Dat kan leiden tot uiteenlopende ervaringen en beelden. Als consument trekken burgers in het algemeen ruimschoots profijt van de interne markt, ook als zij geen grensoverschrijdende aankopen doen. Dit voordeel wordt als vanzelfsprekend ervaren. Dat geldt ook voor het benutten van de ruimte zonder binnengrenzen.

Consumenten voelen zich overigens vaak nog geremd bij het doen van grensoverschrijdende aankopen, niet alleen door taalbarrières maar ook door onzekerheid of als er problemen rijzen, deze ook bevredigend zullen worden opgelost. Daarom is het zaak consumenten meer zekerheid te bieden bij grensoverschrijdende en onlineaankopen door verhaal bij oneerlijke handelspraktijken te vergemakkelijken en door versterking van vormen van alternatieve en online geschillenbeslechting. Het voorstel van de Europese Commissie om gedupeerde consumenten in alle lidstaten de mogelijkheid van collectief verhaal te halen, mits daarbij misbruik van rechtsgang wordt voorkomen, verdient steun.

Bij aankopen op online marktplaatsen is niet altijd duidelijk wie de tegenpartij is bij wie men zo nodig verhaal kan halen. Ook kunnen via onlineplatformen goederen en stoffen uit derde landen worden geïmporteerd die niet aan EU-eisen inzake veiligheid en gezondheid voldoen. Hier is EU-regelgeving nodig om afnemers meer transparantie te geven en inzicht in hun rechten.

Het mkb is goed voor twee derde van de banen en 57 procent van de toegevoegde waarde in de EU. Voor het mkb biedt een diepere interne markt verdere ontplooiingsmogelijkheden. Voor kleine bedrijven vormen extra formaliteiten en procedures die zijn verbonden aan internationale handel, een disproportioneel grote hindernis. De bestaande harmonisatie van regels en procedures in het kader van de interne markt verlaagt die hindernis al in belangrijke mate. Daarnaast heeft het mkb behoefte aan heldere en gemakkelijk toegankelijke informatiebronnen over de specifieke regels (procedures, vereiste vergunningen) in een bepaalde lidstaat. De centrale contactpunten ('Single Points of Contact') – de overheidsportals in elk van de lidstaten die ondernemers informeren over benodigde vergunningen en formaliteiten – zijn daarvoor heel belangrijk.

Overheden mogen bij het doen van inkopen en aanbestedingen niet discrimineren naar nationaliteit van in de EU gevestigde aanbieders. De (Europese en Nederlandse) aanbestedingsregels hebben tot doel een eerlijke gunning van overheidsopdrachten en een goede prijs-kwaliteitsverhouding van de inkoop te borgen. Deze marktopening geeft kansen aan ondernemingen die een goed concurrerend aanbod kunnen doen.

In de praktijk treden knelpunten op. Vaak geeft in aanbestedingsprocedures de laagste prijs en niet de beste prijs-kwaliteitsverhouding of het leveren van een dienst onder fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden met naleving van sociale wetgeving de doorslag doordat aan kwaliteit en sociale voorwaarden te weinig gewicht is toegekend. Ook wordt nog niet optimaal gebruik gemaakt om bij 'abnormaal lage' inschrijvingen nader onderzoek te plegen. Een goed gebruik van de ruimte die het EU-aanbestedingsrecht biedt, vraagt om een verdere professionalisering van de inkoopfuncties van (decentrale) overheden en publieke instellingen. Op het terrein van sociale diensten is evaluatie van de aanbestedingsrichtlijn wenselijk. Wanneer gemeenten bepalen dat er bij uitstek sprake is van lokale zorg zouden die diensten moeten worden uitgezonderd van de werking van de aanbestedingsrichtlijn.

Om verdere verdieping van de interne markt te realiseren is het van belang zowel naar het vrij verkeer van goederen als naar takken van zakelijke dienstverlening te kijken. Belangrijke tekortkomingen bij het vrij verkeer van goederen liggen vooral op de terreinen van normalisatie, wederzijdse erkenning van producten en markttoezicht. Wat betreft normalisatie is het van belang dat geharmoniseerde normen snel tot stand kunnen komen en relevantie voor de markt behouden. Daarnaast moet het systeem van wederzijdse erkenning, dat onder andere van belang is om de veiligheid van producten vast te stellen, beter functioneren. Dat vraagt meer betrokkenheid van de lidstaten. Verder is beter markttoezicht nodig, met intensivering

van nalevingscontroles en betere grensoverschrijdende samenwerking tussen handhavingsinstanties. Dat is nodig om bijvoorbeeld de veiligheidsvoorschriften van producten te kunnen handhaven. Het is met name ook van belang gezien de omvangrijke importen in kleine zendingen die de markt van de Unie binnenkomen. Een gelijk speelveld door wederzijdse erkenning en markttoezicht komt vooral ook het mkb ten goede.

Het is belangrijk om door passende regelgeving een afdoende kwalificatie van specifieke soorten zakelijke dienstverleners te waarborgen. Binnen de EU worden zo'n 600 gereguleerde beroepen onderscheiden. Tussen de lidstaten van de EU bestaan er aanzienlijke verschillen in de mate van regulering. Een aantal lidstaten werkt niet mee aan de beoordeling van de evenredigheid van deze regulering.

Voor het draagvlak voor de interne markt zijn de ervaringen en percepties van burgers als werkenden van belang. Werknemers en zelfstandigen ervaren dat het speelveld binnen de interne markt bepaalde oneffenheden bevat en daardoor leidt tot vormen van oneerlijke concurrentie. Dat ligt voor een deel aan niet-sluitende regelgeving, maar vaker nog aan tekortschietende handhaving van de bestaande Europese en nationale regelgeving. Dit onderstreept het belang van het streven naar een eerlijkere interne markt

Het eerlijker maken van de interne markt begint met goede regelgeving die effectieve bescherming biedt aan werknemers, consumenten en milieu, en ondernemers een gelijk speelveld biedt. Nieuwe ontwikkelingen, zoals digitalisering en de opkomst van online-platformen, vragen om nieuwe, passende regels om publieke belangen goed te borgen en publieke waarden effectief te beschermen. Maar regelgeving moet ook worden gehandhaafd, en daaraan ontbreekt het te vaak.

De arbeidsmarkt: Europees én nationaal

Met het vrij verkeer van personen respectievelijk werkenden is een Europese arbeidsmarkt ontstaan. De EU-wetgeving op sociaal terrein is erop gericht om een gelijk speelveld te scheppen en te waarborgen. De EU kent op het terrein van de arbeidsmarkt een groot aantal richtlijnen die een bindende ondergrens bepalen voor bescherming van werkenden en daarmee uitsluiten dat die bescherming onderhevig kan worden aan concurrentie op de interne markt. Als bestaande sociale maatregelen onvoldoende bescherming bieden, omzeild of geschonden worden bij het inzetten van grensoverschrijdend werk, is betere handhaving en nieuwe regelgeving nodig.

De Europese inkadering door richtlijnen die een minimumbeschermingsniveau vastleggen neemt niet weg dat er in sociaaljuridische zin nog steeds sprake is van nationale arbeidsmarkten. Het toepasselijke arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht en fiscaal recht zijn, evenals de inrichting van het pensioenstelsel, nationaal van aard. Ook de controle op de naleving van sociale en fiscale regels is in handen van de lidstaten. Het naast elkaar bestaan van verschillende nationale systemen ten aanzien van arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit betekent dat er voor grensoverschrijdende situaties Europese wetgeving nodig is (zoals over de coördinatie van de sociale zekerheid). De toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, die wordt versterkt door nieuwe ontwikkelingen zoals de opkomst van platformarbeid, roepen belangrijke vragen op:

- In hoeverre is de reikwijdte en toepassing van de traditionele begrippen werknemer, ondernemer, opdrachtgever en werkgevers in nationale en EU-arbeidsmarktpraktijk nog toereikend?
- In hoeverre zijn nationale stelsels van sociale bescherming ingesteld op veranderende arbeidsmarkten, waardoor een steeds groter deel van de beroepsbevolking onvoldoende toegang heeft tot sociale bescherming vanwege hun rechtspositie op de arbeidsmarkt of de aard van hun arbeidsrelatie?
- Welke veranderingen zijn nodig in scholing en training?
- Hoe kan de onderhandelingsmacht van flexibele werkenden worden versterkt?

De SER acht het van belang dat deze vragen op nationaal en Europees niveau met prioriteit worden beantwoord.

Handhaving van regels verbeteren

Voor het vertrouwen in de goede werking van de interne markt is meer aandacht voor naleving en handhaving essentieel. Belemmeringen op de interne markt komen voort uit lacunes in regelgeving, onduidelijke regelgeving en onvoldoende handhaving van regelgeving. De lidstaten zullen daartoe veel beter moeten gaan samenwerken en systematisch informatie met elkaar moeten gaan delen. Op het gebied van de arbeidsmarkt wordt daartoe de Europese Arbeidsautoriteit opgezet. Het is zaak om sociale partners nauw te betrekken bij de werkzaamheden van de Europese Arbeidsautoriteit, en hun rol als stakeholder betekenisvol in te vullen, door hen de mogelijkheid te geven fraudegevallen aan te kunnen brengen.

Een effectieve handhaving van de bestaande regelgeving vraagt om een grotere inzet en betere samenwerking van de lidstaten en om het bewaken van de onafhankelijkheid van de rechtspraak in de lidstaten. De druk die de EU nu uitoefent om de

kwaliteit van de rechtsstaat te borgen, is zeer van belang voor de goede werking van de interne markt.

Bij het vrij verkeer van diensten speelt de bescherming van werkenden een belangrijke rol. Een goede handhaving is nodig om te zorgen dat detachering niet wordt misbruikt omdat daar kostenvoordelen aan verbonden kunnen zijn. Dat vraagt ook om goed afgebakend vestigingsbegrip om postbusondernemingen en regime-shopping te voorkomen. Een goede handhaving is ook van belang om ongewenste vormen van beleidsconcurrentie tussen lidstaten tegen te gaan die afbreuk doet aan de beoogde hoge beschermingsniveaus voor werknemers of het milieu.

Voor het bevorderen van een gelijk speelveld binnen de EU is het zaak om de regels inzake de coördinatie van de sociale zekerheid nog eens tegen het licht te houden. De bedoeling van de coördinatieregels is dat de werknemer daar onder de sociale zekerheid valt waar het vanuit diens perspectief het meest logisch is. Voorkomen moet worden dat het toepasselijk sociale zekerheidsregime als middel voor oneerlijke concurrentie wordt gebruikt. Daarom is het van belang dat bij de herziening van de detacheringsrichtlijn de tijdelijkheid van detachering is benadrukt. De tijdelijkheid in de coördinatieverordening zou hiermee in overeenstemming moeten worden gebracht. Daarom is ook een betere handhaving van de coördinatie-richtlijn nodig om onder andere postbusondernemingen uit te sluiten.

Het is essentieel, dat A1-verklaringen, waarmee kan worden aangetoond dat een gedetacheerde werknemers in zijn gewoonlijk werkland is verzekerd, betrouwbaar zijn. Daarvan is nu nog onvoldoende sprake. Er is een probleem op het moment dat het werkland constateert dat er een frauduleus, onbetrouwbare A1-verklaring is afgegeven. De SER vindt het belangrijk dat dit wordt opgehelderd.

Voor het grensoverschrijdend vervoer zijn nieuwe regels nodig. In het internationaal vervoer over de weg is van een gelijk speelveld voor bedrijven en voor werknemers geen sprake. Dat komt door: onvoldoende duidelijkheid over de toepasselijke arbeidswetgeving bij grensoverschrijdend vervoer; een onvoldoende scherp vestigingsbegrip dat regime-shopping uitlokt om arbeidskosten te drukken; en onvoldoende mogelijkheden om de bestaande regels te handhaven. Het is van belang dat de herziene detacheringsrichtlijn eenduidig wordt toegepast op de transportsector in alle lidstaten.

Regime-shopping doet zich ook in de luchtvaart voor. Dat gaat ten koste van een gelijk speelveld en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Het tegengaan van deze prak-

tijden vraagt om aanpassing van regels in Europees verband en om een goede handhaving van die regels, waarbij lidstaten ook samen optrekken.

Duidelijkheid over de toepasselijke regelgeving is ook nodig om de verdere opkomst van de platformeconomie in goede banen te leiden. Er is behoefte aan een eenduidige Europees sectorafbakening van de activiteiten van digitale platformen: gaat het om informatiediensten of om vervoersdiensten? En ook de status van platformwerkers – werknemer of zelfstandige – behoeft verduidelijking, evenals de status van het platform als werkgever.

Het is goed dat opdrachtgevers, afnemers en vakbonden – vanuit een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid – afspraken maken over het weren van bedrijven die zich inlaten met oneerlijke praktijken.

De belangrijkste aanbevelingen:

- Voor het vertrouwen in de goede werking van de interne markt is meer aandacht voor naleving en handhaving essentieel. De lidstaten zullen daartoe veel beter moeten gaan samenwerken en systematisch informatie met elkaar moeten gaan delen.
- Een effectieve handhaving van de bestaande regelgeving vraagt om een grotere inzet en betere samenwerking van de lidstaten en om het bewaken van de onafhankelijkheid van de rechtspraak in de lidstaten. De druk die de EU nu uitoefent om de kwaliteit van de rechtsstaat te borgen, is zeer van belang voor de goede werking van de interne markt.
- Op het terrein van sociale diensten is evaluatie van de aanbestedingsrichtlijn wenselijk. Wanneer gemeenten bepalen dat er bij uitstek sprake is van lokale zorg zouden die diensten moeten worden uitgezonderd van de werking van de aanbestedingsrichtlijn.
- Belangrijke tekortkomingen bij het vrij verkeer van goederen liggen vooral op de terreinen van normalisatie, wederzijdse erkenning van producten en markttoezicht.
- Het is belangrijk om door passende regelgeving een afdoende kwalificatie van specifieke soorten zakelijke dienstverlening te waarborgen.
- De toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, die wordt versterkt door nieuwe ontwikkelingen zoals de opkomst van platformarbeid, roept belangrijke vragen op die op nationaal en Europees niveau met prioriteit moeten worden beantwoord.

- Het is zaak om sociale partners nauw te betrekken bij de werkzaamheden van de Europese Arbeidsautoriteit, en hun rol als stakeholder betekenisvol in te vullen, door hen de mogelijkheid te geven fraudegevallen aan te kunnen brengen.
- Een goede handhaving is nodig om te zorgen dat detachering niet wordt misbruikt omdat daar kostenvoordelen aan verbonden kunnen zijn. Dat vraagt ook om goed afgebakend vestigingsbegrip om postbusondernemingen en regime-shopping te voorkomen.
- De tijdelijkheid in de coördinatieverordening zou in overeenstemming moeten worden gebracht met de tijdelijkheid in de herziene detacheringsrichtlijn. Daarom is ook een betere handhaving van de coördinatie-richtlijn nodig om onder andere postbusondernemingen uit te sluiten.
- Het is essentieel, dat A1-verklaringen, waarmee kan worden aangetoond dat een gedetacheerde werknemers in zijn gewoonlijk werkland is verzekerd, betrouwbaar zijn. Daarvan is nu nog onvoldoende sprake. Er is een probleem op het moment dat het werkland constateert dat er een frauduleus, onbetrouwbare A1-verklaring is afgegeven. Het is belangrijk dat dit wordt opgehelderd.
- Voor het grensoverschrijdend vervoer zijn nieuwe regels nodig. Het is van belang dat de herziene detacheringsrichtlijn eenduidig wordt toegepast op de transportsector in alle lidstaten.
- Regime-shopping doet zich ook in de luchtvaart voor. Dat gaat ten koste van een gelijk speelveld en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Het tegengaan van deze praktijken vraagt om aanpassing van regels in Europees verband en om een goede handhaving van die regels, waarbij lidstaten ook samen optrekken.
- Duidelijkheid over de toepasselijke regelgeving is ook nodig om de verdere opkomst van de platformeconomie in goede banen te leiden.
- Het is goed dat opdrachtgevers, afnemers en vakbonden – vanuit een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid – afspraken maken over het weren van bedrijven die zich inlaten met oneerlijke praktijken.



Bijlagen

Adviesaanvraag SZW 22 juni 2018



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Sociaal-economische Raad
T.a.v. Mevr. Drs. M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum 22 juni 2018
Betreft Adviesaanvraag SER interne markt

Onze referentie
2018-000098398

Geachte mevrouw Hamer,

Hierbij zend ik u, mede namens Staatssecretaris Keijzer van Economische Zaken en Klimaat, een adviesaanvraag inzake een diepere en eerlijkere interne markt.

1. Inleiding

De Europese interne markt bestaat dit jaar 25 jaar en is een belangrijke basis voor economische groei in de Europese Unie. Europese burgers en bedrijven ondervinden in tal van opzichten voordelen van de interne markt. Zo kunnen Nederlandse ondernemers makkelijker binnen de gehele EU kopen en verkopen, en hebben consumenten meer keuze uit betaalbare en betrouwbare producten en diensten. In bredere zin kan geconstateerd worden dat een open economie ons welvaart brengt. Nederland, dat zijn welvaart traditioneel in belangrijke mate ontleent aan de internationale handel, is binnen Europa dan ook een consequent pleitbezorger van de verdieping van de interne markt.

Tegelijkertijd dient men zich te realiseren dat de interne markt nooit af is. De Europese economie verandert snel, bijvoorbeeld onder invloed van technologische ontwikkelingen. Dat vergt aanpassingen van het regelgevend kader, dat zo toekomstbestendig mogelijk vormgegeven dient te worden. Ook is er nog veel te winnen in een verbeterde handhaving van bestaande Europese regels. En hoewel bedrijfsleven en burgers tal van voordelen ondervinden van de interne markt, moet onderkend worden dat deze niet in alle gevallen in gelijke mate bij iedereen terecht komen. Ook zien we dat er misstanden bestaan op de interne markt, en dat het vrij verkeer van personen en diensten effecten heeft die door burgers als negatief ervaren worden. Omvangrijke arbeidsmobiliteit heeft invloed op sociale structuren, zowel in de werklanden als in de landen van herkomst. Zo kan concurrentie op loonkosten en arbeidsomstandigheden die niet aan zekere voorwaarden gebonden is de solidariteit tussen Europese burgers en bedrijven ondermijnen. Het is daarom belangrijk om toe te blijven werken naar een optimaal werkende interne markt waarvan EU-burgers op gelijke wijze profiteren: een diepere en eerlijkere interne markt.

Pagina 1 van 5

Dit is niet in de laatste plaats belangrijk voor het draagvlak voor de EU. Veel burgers voelen zich, ondanks de herstellende economie, onzeker over hun toekomst. In zijn Europatoespraak bij de Bertelsmann Stichting in Berlijn op 2 maart jl. stelde MP Rutte dat mensen concrete resultaten van de EU mogen verwachten en dat afspraken waargemaakt moeten worden. Verdere verbetering van de interne markt is hierin een prioriteit. Wanneer deze verbeteringen zo worden vormgegeven dat iedereen de vruchten ervan kan plukken, biedt dit de beste kansen voor een welvarend Nederland en voor het vergroten van draagvlak voor de EU. De verdieping van de interne markt en het eerlijker maken van interne markt moeten dan ook hand in hand gaan. Dat vraagt om behoud van verworvenheden op het gebied van sociale bescherming en welvaartsniveau, en tegelijkertijd dient Europese samenwerking te beschermen tegen zaken als oneerlijke concurrentie en verslechterende arbeidsomstandigheden. Het kabinet heeft zich in dit kader ingezet voor sociale standaarden als gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats.

Datum
22 juni 2018

Onze referentie
2018-000098398

2. Achtergrond

Door diverse ontwikkelingen, zoals de Brexit, de verkiezingen in Frankrijk en Duitsland van het afgelopen jaar, de aanstaande verkiezingen van het Europees Parlement (mei 2019) en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie (najaar 2019), acht het kabinet het essentieel voortgang te boeken op die terreinen waarop de meerwaarde van de EU vooropstaat, zoals de interne markt. In dat kader verzoekt het kabinet u een verkenning te maken van de belangrijke keuzes en prioriteiten op weg naar een diepere en eerlijkere interne markt.

Onder dieper kan in het kader van deze adviesaanvraag worden begrepen het wegnemen van nog resterende belemmeringen voor ondernemers op de interne markt, specifiek voor het mkb en specifiek op de dienstenmarkt, het verbeteren van de handhaving, het versterken van de positie van consumenten waar nodig en het toewerken naar een interne markt die beter is toegerust op een verdere digitalisering van de economie.

Onder eerlijker kan verstaan worden het verdere streven naar een gelijk speelveld voor bedrijven en werknemers, gepaard gaand met een adequate handhaving van de regels op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, het bevorderen van acceptabele leefomstandigheden voor mobiele werknemers en het bevorderen van eerlijke concurrentie op lonen en werktijden. Zowel binnen de EU als in Nederland bestaat een brede consensus dat misstanden op de interne markt, zoals onderbetaling, uitbuiting, verdringing en schijnconstructies krachtig moeten worden bestreden. Een internationaal gelijk speelveld voor bedrijven en werknemers moet voorkomen dat het in de EU tot een race to the bottom komt op het terrein van arbeidsvoorwaarden.

Met betrekking tot beide invalshoeken zijn al belangrijke stappen gezet, maar het kabinet is van mening dat verdere voortgang mogelijk en nodig is en wil mede met het oog op de Europese verkiezingen in het voorjaar van 2019 de Nederlandse positionering en speerpunten voor de periode daarna verder ontwikkelen. De inzet van het kabinet is erop gericht om in de Europese Raad van december 2018, waar wordt gesproken over de toekomst van de interne markt, de eerste Nederlandse positionering en speerpunten naar voren te brengen. Ook in de periode daarna zal het kabinet haar inzet continueren om de beleidsagenda van de nieuwe Europese Commissie, die in november 2019 aantreedt, te beïnvloeden.

Het kabinet beveelt aan om deze adviesaanvraag te zien als een uitnodiging om te reflecteren op mogelijke beleidsopties, binnen de context van de nationale maar vooral ook Europese politiek. Met name zou uw Raad daarbij ook kunnen voortbouwen op zijn advies over Arbeidsmigratie van 10 december 2014 en de Verkenning en Werkagenda digitalisering van 21 oktober 2016. Het kabinet verzoekt uw Raad uiterlijk in februari 2019 het advies uit te brengen en de adviezen waar mogelijk te illustreren met praktijkvoorbeelden.

Datum
22 juni 2018

Onze referentie
2018-0000098398

3. Een diepere interne markt

Op 28 oktober 2015 heeft de Europese Commissie de interne marktstrategie (SMS) aangenomen als een van haar belangrijkste prioritaire acties om een diepere en eerlijkere interne markt te leveren waarvan zowel consumenten als bedrijven zouden moeten profiteren. Ook de Digitale Interne Markt (DSM) strategie is in dit kader van groot belang. Onder beide strategieën zijn diverse voorstellen gepresenteerd en met name op de digitale interne markt is veel voortgang geboekt. Meer gedetailleerde informatie hierover is te vinden in de brief van Staatssecretaris Keijzer aan de Tweede Kamer van 19 maart jl. aangaande de Europese interne markt (22 112 nr. 2506).

Ook na afronding van de dossiers onder SMS en DSM is het werk echter niet af. Het kabinet wil ten eerste verder werken aan een interne markt die volledig uitgerust is voor het digitale tijdperk. Digitalisering maakt fysieke afstand irrelevanter, waardoor er veel hinder kan ontstaan als regelgeving te gefragmenteerd is. Wanneer een ondernemer in de hele EU producten wil aanbieden en daarbij te maken krijgt met verschillende etiketteringseisen, dan is dat nog hinderlijker bij een webwinkel, die sneller en makkelijker grensoverschrijdend kan werken, dan bij een traditionele fysieke winkel. En wat betekent de toenemende digitalisering voor de positie van werknemers in het algemeen, en met name zij die niet aan tijd en plaats gebonden in de IT-sector werkzaam zijn? Nederland wil een breed debat aanjagen in Europa over de kansen en impact van digitalisering, en daarin bovenstaande vraagstukken meenemen, zodat te zijner tijd de nieuwe Europese Commissie hier voortvarend mee aan de slag kan.

Ten tweede wil het kabinet het grensoverschrijdend aanbieden van diensten verder vergemakkelijken. De kansen en belemmeringen op de dienstenmarkt verschillen sterk per sector en per (grens)regio. Daarom ziet Nederland het meest in een aanpak die maatwerk biedt en inzoomt op de concrete behoeftes en belemmeringen die ondernemers ervaren als zij markten in andere EU-landen willen betreden. Specifieke aandacht gaat uit naar het mkb. Belangrijk is dat de voordelen van de interne markt voor zowel grote als kleine bedrijven bereikbaar zijn.

Ten derde is de verdere verbetering van de interne markt in de EU na 25 jaar niet enkel een kwestie van nieuwe wetgeving, maar ook van een adequate handhaving. Te vaak blijkt bijvoorbeeld dat Europese regelgeving door lidstaten niet goed wordt geïmplementeerd of op verschillende wijze wordt toegepast. Ook gaat het bij de handhaving om het voorkomen van invoeren van nationale regelgeving die de werking van de interne markt verstoort. Het kabinet zet in op slimmer en beter handhaven, waarbij zowel de Europese Commissie als de lidstaten een rol hebben en ervoor moeten zorgdragen dat het transparant en objectief gebeurt.

Vragen

- 1) Welke kansen en belemmeringen zijn er voor het Nederlandse bedrijfsleven, en specifiek het mkb, om meer te kunnen profiteren van de interne markt? Naar welke sectoren gaat de aandacht in het bijzonder uit? Hoe kunnen kansen verzilverd en belemmeringen geadresseerd worden?
- 2) Welke kansen en belemmeringen zijn er voor Nederlandse burgers om meer te kunnen profiteren van de interne markt? Naar welke doelgroep gaat de aandacht in het bijzonder uit? In welke mate kunnen deze kansen bijdragen aan het draagvlak voor de interne markt? Hoe kunnen de belemmeringen geadresseerd worden?
- 3) Hoe kan daaraan door sociale partners, zowel nationaal als Europees, bijgedragen worden?

Datum
22 juni 2018

Onze referentie
2018-0000098398

4. Een eerlijkere interne markt

Om te komen tot een eerlijkere interne markt zijn de laatste jaren verschillende stappen gezet in de richting van een interne markt waarin een gelijk speelveld en goede arbeidsomstandigheden centraal staan, en die het streven van een gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats ondersteunen. Te denken valt hierbij aan de aanpassingen van de regels rond grensoverschrijdende arbeid, zoals de handhavingsrichtlijn, detacheringsrichtlijn en aanpassingen van de Verordening Sociale zekerheid. Tijdens de sociale top met regeringsleiders en staatshoofden in Göteborg op 17 november 2017 is de interinstitutionele afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten ondertekend. De aandacht gaat nu naar het uitvoeren en naleven van deze wetgeving, waarin een rol voor de sociale partners is weggelegd. In dat kader is het voorstel van de Commissie voor de oprichting van een Europees Arbeidsautoriteit (ELA) verwelkomd. Maar de vraag is of we er daarmee zijn.

Betere regelgeving en adequatere handhaving zijn noodzakelijke voorwaarden om tot een evenwichtiger en socialere interne markt te komen, maar om het gevoel van betrokkenheid van burgers bij het Europese project te vergroten is méér nodig. Ook van sociale partners en het bedrijfsleven mag verwacht worden dat zij zich inzetten voor beter arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De uitdaging hierbij is dat deze doelstellingen niet alleen binnen de nationale kaders bereikt kunnen worden.

De vraag hoe een sociaal Europa verder vorm kan krijgen, staat dan ook steeds meer in de schijnwerpers binnen de Europese discussie. Het is zinvol te verkennen hoe de bevoegdheden van de lidstaten en de Europese Unie zich verhouden tot de mogelijke toekomstige doelstellingen van een eerlijkere interne markt. Het kabinet komt, voor het aantreden van de nieuwe Europese Commissie in 2019, met een visie over een 'sociaal Europa'. Het is dan ook heel uitdrukkelijk gewenst te verkennen welke mogelijkheden er zijn, in de periode na de verkiezingen van het Europees Parlement en het aantreden van de Europese Commissie in 2019 om in Europa, in het licht van de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie en de lidstaten, tot een opwaartse convergentie te komen op het terrein van arbeidsvoorwaarden, en welke rol sociale partners daarbij kunnen spelen.

In uw advies zou onder meer bezien kunnen worden wat de (Europese) mogelijkheden zijn voor het bevorderen van stabielere arbeidsrelaties en beter arbeidsvoorwaarden voor mobiele werknemers. Ook zou bezien kunnen worden wat de mogelijkheden zijn van het werken met "schone" productieketens, waarbij

door grote opdrachtgevers, afnemers en vakbonden afspraken worden gemaakt over het weren van bedrijven die zich inlaten met oneerlijke praktijken als schijnconstructies en onderbetaling.

Datum
22 juni 2018

Onze referentie
2018-0000098398

Vragen

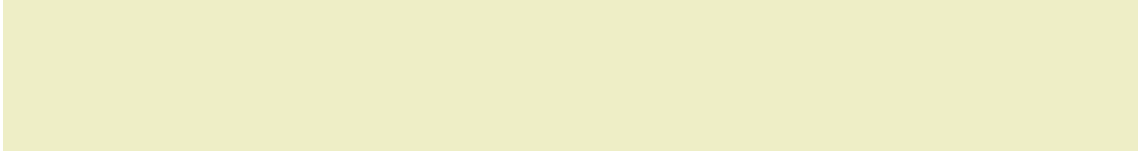
- 4) Welke stappen zijn er naar uw oordeel nog meer nodig om een eerlijkere interne markt te bewerkstelligen?
- 5) In hoeverre is, mede gezien de bevoegdheidsverdeling, op Europees niveau verdere normatieve regelgeving noodzakelijk, en in hoeverre dienen handhavingsinstrumenten te worden geïntensiveerd?
- 6) Hoe kan door sociale partners, zowel nationaal als Europees, bijgedragen worden aan een eerlijkere interne markt?

Ik zie uw advies met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees



Samenstelling Commissie Europa

Leden

Onafhankelijke leden

Drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)
 Prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot
 Prof. dr. R.J. (Romke) van der Veen
 Prof. dr. J.L.M. (Jacques) Pelkmans

Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB)
 Mr W. (Mario) van Mierlo (VNO-NCW/MKB)
 Ir. M.P. (Thijs) Cuijpers (LTO Nederland)
 Mr. W.L.E. (Winand) Quaadvlieg (VNO-NCW)

Werknemersleden

Dr. M. (Marjolijn) Bulk (FNV)
 A. (Tuur) Elzinga (FNV)
 Dr. H. (Hester) Houwing (CNV)
 Mr. C.C.J. (Catelijne) Muller (VCP)

Adviserend lid

C. (Cindy) Biesenbeek (DNB)
 Dr. G. (Gerdien) Meijerink (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

D. (Dirk) Beekman (SZW)
 J. (Judith) Jessurun Lobo (SZW)
 Mr. drs. H. (Hans) Mojet (EZK)
 F. (Françoise) Schild (BuZa)

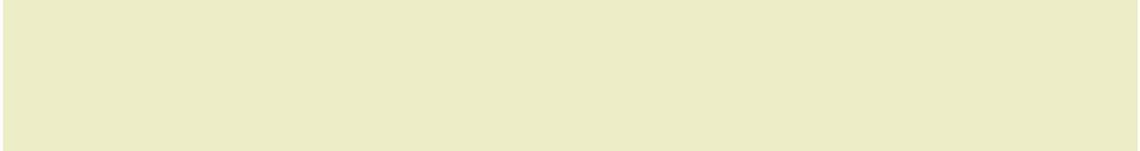
Secretariaat

Drs. M.G. (Marko) Bos
 Dr. B. (Bart) van Riel

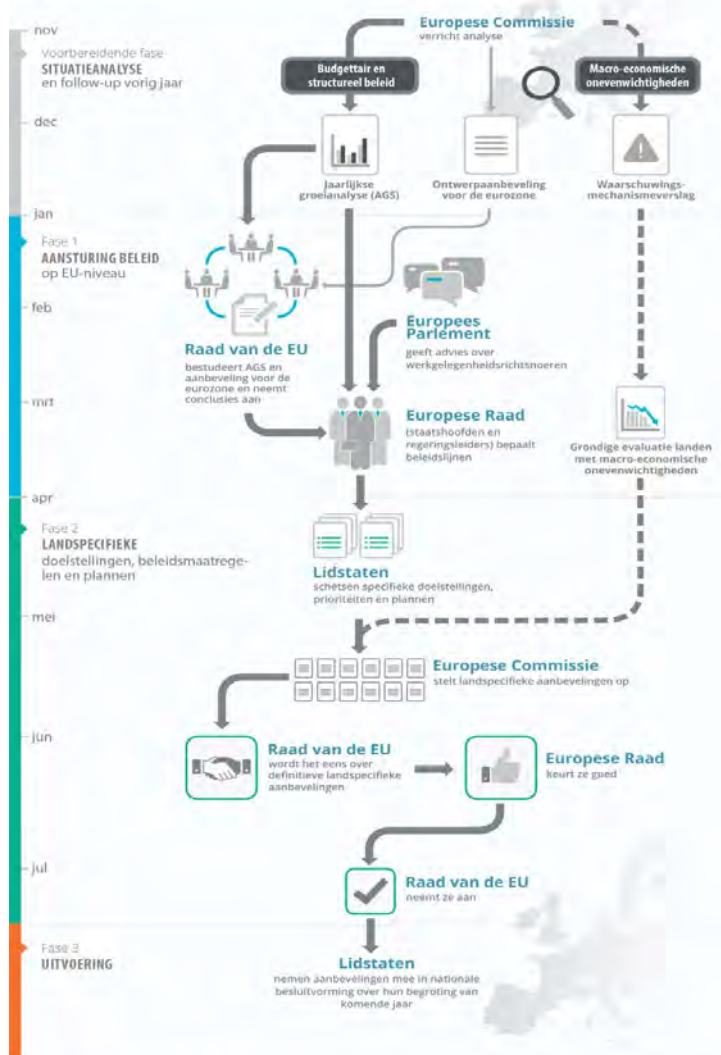
Plaatsvervangende leden

Mr. A. (Ton) Schoenmaeckers
 K.J. (Klaas Johan) Osinga
 Drs C. (Cees) Oudshoorn

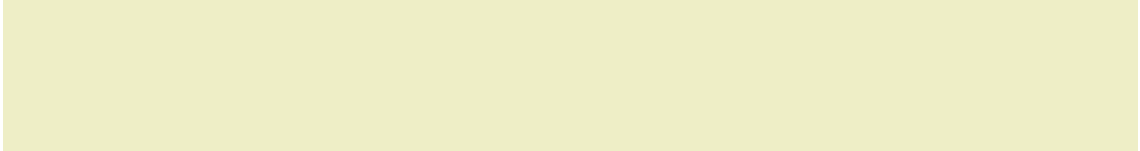
Drs. A. (Annie) van Wezel
 Drs. A. (Antonina) Ronhaar
 R. (Ruben) van der Ploeg
 Drs. B.H. (Bob) van der Wal



Wie doet wat in het Europees Semester?



Aan het eind van het jaar begint een nieuwe cyclus, wanneer de Commissie een overzicht geeft van de economische situatie in haar jaarlijkse groeianalyse voor het komende jaar.



Werkprogramma sectorale sociale dialoog

De dialoog tussen sociale partners vormt een van de pijlers van de Europese sociale markteconomie. De sectorale sociale dialoog brengt sociale partners bijeen in specifieke sectoren (zoals bijvoorbeeld de bouw). In meer dan veertig sectoren zijn er sectoralesocialedialoog comités. De werkzaamheden in deze comités zijn vastgelegd in meer jaarlijkse werkprogramma's. Het onderstaande geeft een overzicht van de werkprogramma's van de sectorale sociale dialoog in vijf sectoren (de bouw-nijverheid, de elektriciteitssector, de gezondheidszorg, lokale en regionale overheden en centrale overheden).¹

Thema's

Training en skills en duurzame inzetbaarheid

De aanpak van de skills gap in sectoren, leven lang leren en beleid gericht op duurzame inzetbaarheid nemen in de werkprogramma's een belangrijke plaats in. Met name het werkprogramma van de sociale partners in de zorg besteedt hieraan veel aandacht en identificeert verschillende subthema's zoals: de ontwikkeling van digitale skills, mobiliteit en employability en sociale innovatie.

Arbeidsomstandigheden

De werkprogramma's bevatten ook alle activiteiten gericht op de verbetering van arbeidsomstandigheden en het reduceren van werk gerelateerde gezondheidsrisico's (dit is ook een belangrijk thema in andere sectoren zoals de visserij, zie kader). In de bouw blijft dit een van de belangrijkste thema's met aandacht voor onder andere de implementatie van de Europese Arbeidwetgeving, verbetering van de kwaliteit en veiligheid van grondverzetmachines, verankering van een veiligheids-cultuur op werkplekken, aandacht voor nieuwe risico's zoals nano-producten en aandacht voor psychosociale risico's op de werkplek verbonden aan onder andere het mobiele karakter van het werk op bouwplaatsen en veranderingen op de werk-

¹ *Bouwnijverheid*: Multiannual Action Programme for the Sectoral European social dialogue of the construction industry (werknemersorganisatie: European Federation of Building and Woodworkers; werkgeversorganisatie FIEC (European Construction Industry Federation). *Elektriciteitssector*: Electricity Sectoral Social Dialogue Committee – Work Programme 2019/2020 (werknemersorganisaties: EPSU (European Public Service Union) en IndustriAll; werkgeversorganisatie: Eurelectric). *Gezondheidszorg*: Sectoral Social Dialogue Committee for the Hospital and Healthcare Sector, Workprogramme 2017-2019 (werknemersorganisatie: EPSU (European Public Service Union); werkgeversorganisatie: HOSPEEM (The European Hospital and Healthcare Employers' Association)). *Lokale en regionale overheid*: Sectoral Social Dialogue Committee of Local and Regional Governments, workprogramme 2018-2019 (werknemersorganisatie: EPSU (European Public Service Union); werkgeversorganisatie CCRE-CEMR (The Council of European Municipalities and Regions)). *Centrale overheden*: European Social Dialogue Committee for Central Government Administration, workprogramme 2016-2018 (werknemersorganisatie: Tuned (Trade Unions' National and European Administration Delegation); werkgeversorganisatie: EUPAE (European Public Administration Employers)).

vloer. De aandacht voor psychosociale risico's komt ook terug in een aantal andere werkprogramma's zoals die van de sociale partners in overheidsdiensten.

Pillars of the Sea: veiligheid aan boord van vissersschepen

Veiligheid en gezondheid op het werk vormt een belangrijk thema in de Europese sectorale sociale dialoog. Europese sociale partners in de visserij hebben bijvoorbeeld een project ontwikkeld, Pillars of the Sea, gericht op veilig werken op vissersboten. De sociale partners roepen hierin op om de internationale conventie Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel (STCW-F) te implementeren in Europese wetgeving en betere en heldere regels voor machines aan dek. De vertegenwoordiger van de werkgevers benadrukte dat: "The safety of human life must be at the forefront of EU legislation to ensure its protection as part of sustainable fishing. For this purpose, EU policies must be aligned with international standards on training and certification. It would be a huge step forward transposing into European legislation the STCW-F Convention, as recommended in my report. This instrument would bridge the legal gaps at EU level on harmonised training standards, recognition of certificates and free movement of workers."

Bron: <https://www.etf-europe.org/fishers-health-and-safety-centre-stage-in-the-european-parliament/>

Aanpak van uitdagingen voor de sector

In de elektriciteitssector gaat het over de energietransitie en de impact van digitalisering. Bij de bouw onder andere over de vergrijzing van de beroepsbevolking en de vergroening van de gebouwde omgeving. In de overheidssectoren spelen de kwaliteit van de dienstverlening, de modernisering van het openbaar bestuur en de bezuinigen in het openbaar bestuur.

Anti-discriminatie, gelijke behandeling en integratie

Met name in de sectorale dialoog in de overheidssector is er veel aandacht voor een goede work-lifebalans en gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen. In een aantal sectoren (gezondheidszorg, lokale en regionale overheid, bouw) staat ook de integratie van vluchtelingen en migranten en anti-discriminatie op de agenda.

Gelijk speelveld en functioneren van de arbeidsmarkt

De zorg voor het gelijke speelveld en het bestrijden van fraude is een van de prioriteiten in het werkprogramma in de bouw met aandacht voor de handhaving van de detacheringsrichtlijn, zwart werk en de strijd tegen sociale fraude.

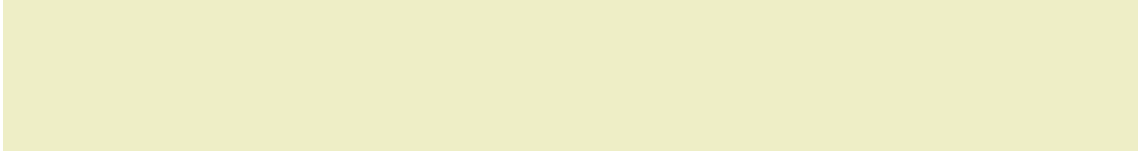
Versterking sociale dialoog en Europees Semester

Een aantal werkprogramma's richt zich waar nodig op de ondersteuning van de nationale sectorale sociale dialoog en de capaciteitsontwikkeling van sociale partners (bouw en gezondheidszorg). De sectorale sociale dialoog in de lokale en regionale overheid is een project gestart 'Localizing the European Semester' om de inbreng van sociale partners in het Europees Semester te vergroten. Sociale partners in de gezondheidszorg onderzoeken hoe ze een inbreng kunnen leveren aan landspecifieke aanbevelingen die zich op hun sector richten.

Werkvormen

In de werkprogramma's worden verschillende werkvormen genoemd voor de uitwerking van bovenstaande inhoudelijke thema's:

- Ontwikkeling van richtsnoeren.
- Verzamelen, uitwisselen en verspreiden van best practices.
- Gezamenlijk optrekking richting de Europese instellingen.
- Het ontwikkel van gezamenlijke initiatieven met Europese Agentschappen zoals dat voor veiligheid en gezondheid op het werk.
- Het maken van gezamenlijke analyses.
- Het organiseren van conferenties.
- Ontwikkeling en onderhoud van websites (bijvoorbeeld www.posting-workers.eu in de bouw).



Ervaringen met ondernemen in de EU

Om inzicht te krijgen hoe Nederlandse ondernemers het ervaren om in de EU te ondernemen heeft het Ministerie van EZK de Kamer van Koophandel (KvK) gevraagd een vragenlijst uit te zetten onder haar Ondernemerspanel. De deelnemers zijn mkb'ers en zzp'ers. Dit onderzoek sluit direct aan bij de adviesvraag, en zal worden gebruikt als startpunt voor de bespreking van belemmeringen vanuit het oogpunt van ondernemers.

De hoofdboodschap van het onderzoek kan als volgt worden samengevat:

- Ondernemers geven aan dat over het algemeen het handelen binnen de EU gemakkelijk gaat.
- Ze ervaren wel barrières die te maken hebben met complexe procedures en wet- en regelgeving.
- Het versimpelen van regels en procedures zou ondernemers helpen om kansen binnen Europa te verwezenlijken.
- Er is behoefte aan informatie omtrent netwerken en kansen, en over regels die gelden in de andere lidstaten.

Onderstaande tabel b.1 geeft aan welke belemmeringen mkb'ers ervaren die handelen in respectievelijk diensten, producten en onlinediensten of producten verkopen.

Het onderstaande gaat in op de volgende vier punten die uit deze enquête naar voren komen:

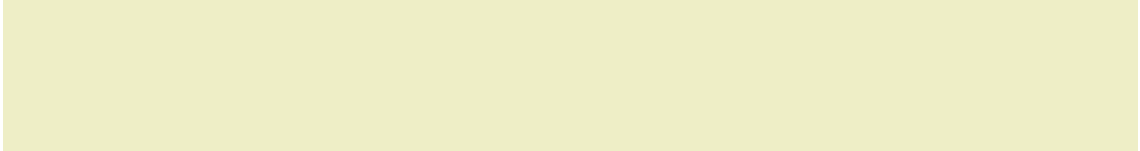
- de toegankelijkheid van aanbestedingsprocedures;
- het belang van handhaving van interne marktregels;
- integratietekorten van de digitale markt;
- administratieve lasten voor ondernemers.

Tabel b.1 Ervaren belemmeringen door mkb met ondernemen in de EU

Diensten	Goederen	Online
Aanbesteding lastig tussen te komen (42%).	Aanbesteding lastig tussen te komen (37%).	Hoge transportkosten (43%).
Vestiging is moeilijk door lokale eisen eigenaarschap, lokaal management etc. (34%).	Btw afhandelen lastig/kostbaar (20%).	Privacywetgeving (29%).

Diensten	Goederen	Online
Er is een bepaalde juridische vorm voor vestiging vereist (27%).	Verschillende eisen over de etikettering op de producten (19%).	Betaling via een e-factuur kan alleen als je voldoet aan eisen en voorschriften (19%).
Het promoten van de dienst moet aan bepaalde eisen voldoen (27%).	Andere regels over het innen van crediteuren (19%).	Verkoop van diensten is gebonden aan geografische beperkingen (18%).
Andere regels over boekhouden en administratie (27%).	Daarnaast: verschillende keurmerken voor gebruikte grondstoffen; verboden en restricties op het gebruik van chemische stoffen; regels over de vermelding van de herkomst van grondstoffen; administratieve lasten export-procedures; informatie over export is niet altijd duidelijk (elk 15%).	Gegevens moeten lokaal worden opgeslagen (14%).
Consumentenrecht is anders (27%).	Het afhandelen van belastingen btw is kostbaar.	Daarnaast: gebruik maken van intellectueel eigendom is lastig (10%); lastig om licentie te verkrijgen voor verkoop van digitale producten (10%).
Daarnaast: verplichte inschrijving bij overheidsinstantie of branchevereniging (22%); behaalde beroepskwalificaties worden niet geaccepteerd (22%).		

Bron: Samengesteld op basis van Kamer van Koophandel, Ministerie van Economische Zaken (2018), Ondernemen in Europa.



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Advies Prioriteiten voor een fair Europa - Samen sterker in een onzekere wereld
2019, 162 pp., publicatienummer 19/03

Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid
2019, n.n.b. pp., publicatienummer 19/02

Advies Grenswaarde voor Hydrazine
2019, 18 pp., publicatienummer 19/01

Advies Grenswaarde schimmel alfa-amylase
2018, 16 pp., publicatienummer 18/08

Advies Grenswaarde voor Tarwemeelstof
2018, 18 pp., publicatienummer 18/07

Advies Grenswaarde voor 4,4'-methyleendianiline (MDA)
2018, 16 pp., publicatienummer 18/06

Signalering Vluchtelingen en Werk - Een nieuwe tussenbalans
2018, 98 pp., publicatienummer 18/05

Verkenning Financiële instrumenten voor een circulaire economie
2018, 136 pp., publicatienummer 18/04

Energietransitie en werkgelegenheid - Kansen voor een duurzame toekomst
2018, 96 pp., publicatienummer 18/03

Verkenning De vele kanten van banen combineren
2018, 90 pp., publicatienummer 18/02

Advies optimalisering verlof na geboorte kind
2018, 22 pp., publicatienummer 18/01

Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 2 Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs
2017, 130 pp., publicatienummer 17/09

Consumentengeschillen moeten sneller en eenvoudiger opgelost kunnen worden
2017, 26 pp., ISBN 978-94-6134-102-0, publicatienummer 17/08

Passie Gewaardeerd - Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector
2017, 114 pp., ISBN 978-94-6134-100-6, publicatienummer 17/07

Grenswaarde voor acrylamide
2017, 18 pp., ISBN 978-94-6134-099-3, publicatienummer 17/06

Governance van het energie- en klimaatbeleid
2017, 22 pp., ISBN 978-94-6134-098-6, publicatienummer 17/05

Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan - Een richtinggevend advies
2017, 112 pp., ISBN 978-94-6134-097-7, publicatienummer 17/04

Opgroeien zonder Armoede
2017, 166 pp., ISBN 978-94-6134-095-5, publicatienummer 17/03

Medezeggenschap Pensioen in Kleine Ondernemingen
2017, 30 pp., ISBN 978-94-6134-094-8, publicatienummer 17/02

Regionaal samenwerken: Leren van praktijken
2017, 116 pp., ISBN 978-94-6134-093-1, publicatienummer 17/01

Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen
2016, 116 pp., ISBN 978-94-6134-092-4, verkrijgbaar via www.ser.nl

Grenswaarde voor meelstof
2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-091-7, bestelnummer 16/09

Verkenning Mens en technologie - Samen aan het werk
2016, 164 pp., ISBN 978-94-6134-090-0, verkrijgbaar via www.ser.nl

Een werkende combinatie - Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst
2016, Deel I Samenvatting & Visie, 110 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08
2016, Deel II Analyse, 242 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg
2016, 66 pp., ISBN 978-94-6134-088-7, bestelnummer 16/07

Versnelling van verduurzaming van de veehouderij
2016, 48 pp., ISBN 978-94-6134-087-0, bestelnummer 16/06

Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen
2016, 100 pp., ISBN 978-94-6134-085-6, bestelnummer 16/05

Verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet
2016, 42 pp., ISBN 978-94-6134-084-9, verkrijgbaar via www.ser.nl

Verkenning wettelijk minimumjeugdloon
2016, 86 pp., ISBN 978-94-6134-083-2, verkrijgbaar via www.ser.nl

Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling
2016, 102 pp., ISBN 978-94-6134-082-5, verkrijgbaar via www.ser.nl

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership
2016, 200 pp., ISBN 978-94-6134-080-1, bestelnummer 16/04

Snel en toegankelijk geschillen oplossen
2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-079-5, bestelnummer 16/03

Rapporten

Verbreiding en versterking financiering MKB

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabielere vaarwater: een macro-economische verkenning

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

Overige publicaties

IMVO Covenant Pensioen - internationaal verantwoord beleggen Pensioenfondsen

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Verzekeringen - internationaal verantwoord beleggen in de verzekeringssector

2018, 64 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Voedingsmiddelen

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

IMVO Covenant Goud - Werken aan een verantwoorde goudketen

2017, 66 pp., verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Convenant Duurzame Kleding en Textiel

2016, 100 pp. verkrijgbaar via IMVO website: www.imvoconvenanten.nl/

Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie Europa

Fotografie

Omslag: Ronald van den Heerik/HH

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2019, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl