



De heer V. S.  
Commissaris voor Werkgelegenheid,  
Sociale Zaken en Gelijke Kansen  
Europese Commissie  
Wetstraat 200  
1049 Brussel  
België

PO Box 90801  
2509 LV The Hague  
The Netherlands  
Anna van Hannoverstraat 4  
The Hague  
Telephone +31 70 333 44 44  
Telefax +31 70 333 40 33  
www.szw.nl

Contactpersoon	Uw brief	-
Doorkiesnummer	Ons kenmerk	IZ/EA/2008/12910
E-mail	Datum	29 april 2008
Onderwerp	Aandachtspunten voor de vernieuwde Sociale Beleidsagenda	

De Europese Commissie staat voor de uitdaging om een vernieuwde sociale beleidsagenda voor te stellen. Helaas zal ik niet aanwezig kunnen zijn op de conferentie van 5 mei. Gaarne wil ik echter enkele elementen en aandachtspunten toe lichten die naar mijn mening relevant zijn bij de ontwikkeling van een vernieuwde Sociale Beleidsagenda voor de Europese Unie. Ik doe dit mede tegen de achtergrond van de mededeling van de commissie “naar een nieuwe sociale visie voor het Europa van de 21ste eeuw”.

## Europese samenwerking

De Europese samenwerking was en is een essentiële voorwaarde voor stabiliteit en welvaart in het naoorlogse Europa. De interne markt fungeert daarbij als motor van de integratie en als bron van groei, werkgelegenheid en welvaart voor alle lidstaten. Het sociaal beleid in Europa stond in de jaren van de Europese Gemeenschap in het teken van de ontwikkeling van de interne markt en het vrij verkeer van personen daarbinnen. Het was gericht op het wegnemen van belemmeringen voor het vrij verkeer van werknemers, tegengaan van materiële ongelijkheid, het waarborgen van een ‘gelijk speelveld’ en het voorkomen van beleidsconcurrentie tussen de lidstaten, alsmede het verzekeren dat de stelsels van sociale zekerheid in de lidstaten zodanig waren gecoördineerd dat grensoverschrijding geen verlies aan rechten tot gevolg heeft. In meer recente jaren is hier nog de intensieve dialoog tussen lidstaten op het gebied van werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid bijgekomen.

De Europese samenwerking is in de afgelopen decennia geconfronteerd met demografische ontwikkelingen zoals migratie, vergrijzing en ontgroening. Het maatschappelijke leven is op welhaast revolutionaire wijze veranderd door technische vernieuwing, zoals digitalisering, miniaturisering en het gebruik van materialen. De politieke en economische omgeving is sterk gewijzigd door de veranderingen in Midden- en Oost-Europa en zuidoost Azië, door nieuwe dreigingen en door voortgaande internationalisering van economisch verkeer en globalisering van markten. De interne markt in Europa is daardoor onderdeel geworden van meer omvattende markten. Het vrij verkeer van werknemers binnen Europa is aangevuld en in



Ons kenmerk IZ/EA/2008/12910

omvang vaak voorbij gestreefd door een omvangrijke migratie naar Europa vanuit naburige en verder weg gelegen regio's. Beleidsconcurrentie tussen de lidstaten van de Europese Unie is vervangen door beleidsconcurrentie tussen het Europees model van de verzorgingsstaat en sociaaleconomische stelsels van geheel nieuwe snit in Azië, India en Latijns-Amerika. De vraag moet dan ook onder ogen worden gezien welke gevolgen deze veranderende omstandigheden en omgeving hebben voor het sociaal beleid en hoe de Europese samenwerking op sociaal gebied in de toekomst vorm moet worden geven.

## **Veranderende arbeidsmarkt**

Deze vraag dringt zich te meer op nu deze ontwikkelingen ook de arbeidsmarkt zelf raken. Vergrijzing en ontgroening leiden in alle Europese landen tot een krimpend arbeidsaanbod en een verlies aan traditionele vaardigheden en ervaring. Als gevolg van technische veranderingen kunnen bedrijven en bedrijfsactiviteiten, sneller en eenvoudiger worden verplaatst of uitbested, en vormen afstand en tijd steeds minder belemmering. Het betekent dat India in toenemende mate de administratie van hier gevestigde bedrijven verzorgt. Tegenover bedrijfsverplaatsingen naar elders staat een niet onaanzienlijke migratie van ongeschoolde arbeid naar West-Europa. De mogelijkheid van 'outsourcing' van bedrijfsactiviteiten naar heel andere delen van de wereld impliceert bovendien een meer rechtstreekse concurrentie van arbeid uit landen met geheel andere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Arbeidsmarkten moeten zich snel kunnen aanpassen aan veranderingen en schokken, zodat ook de werknemer die zijn baan verliest snel elders weer aan het werk kan. Dit stelt ook eisen aan werknemers. Werk is steeds minder bestendig van aard. In steeds minder werkzaamheden en beroepen kan men met zekerheid stellen dat dit over tien jaren nog steeds hetzelfde is of nog beschikbaar is. Overgangen van werk naar werk zullen dan ook steeds vaker voorkomen. Het stelt ook eisen aan de aansluiting tussen opleiding en de behoeften van de arbeidsmarkt, ook voor het aanbod van scholing aan werkenden. Ook bij een goed functionerende arbeidsmarkt en met scholingsmogelijkheden zijn er groepen die extra ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen. In deze omgeving is het zoals de Commissie ook aangeeft in haar mededeling niet mogelijk gelijke resultaten voor alle burgers te garanderen, maar moet het streven zijn om iedereen zoveel mogelijk gelijke kansen te bieden.

Deze veranderingen en ontwikkelingen bieden nieuwe kansen en grote mogelijkheden die ons dagelijks en maatschappelijk leven en functioneren sterk beïnvloeden. Het sociaal beleid en de stelsels van sociale zekerheid moeten zich aanpassen aan geheel nieuwe leefwijzen die het gevolg daarvan zijn. De veranderingen en ontwikkelingen scheppen echter ook nieuwe onzekerheden en risico's. In de afgelopen jaren is daarmee de vrees dat globalisering de eigen zekerheid aantast een nieuw aspect geworden in de samenwerking op sociaal gebied. Het opvallende daarbij is dat die zorg zich overal voordoet: in ontwikkelde, zich ontwikkelende en onderontwikkelde landen.

De arbeidsmarkt vormt vanouds de schakel tussen economie en het persoonlijk en maatschappelijk leven. De arbeidsmarkt moet door arbeidsaanbod en arbeidsdeling economische groei mogelijk maken maar tegelijk de economische ontwikkeling dienstbaar maken aan menswaardige arbeid, persoonlijke bestaanszekerheid en ontplooiing, een solidaire gemeenschap en een evenwichtige sociale ontwikkeling.

## **Nationaal en Europees sociaal beleid**

De bedoelde veranderingen en ontwikkelingen zullen dan ook tot verandering en aanpassing in het functioneren van de arbeidsmarkt moeten leiden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in de eerste plaats bij de lidstaten. Zij zijn het die in het licht van nationale omstandigheden, behoeften, voorkeuren en sociale tradities een antwoord moeten vinden op de veranderende omgeving. Diversiteit in nationale instituties impliceert dat methoden om nationale arbeidsmarkten beter te kunnen laten functioneren, van land tot land verschillen.

De moeite om overeenstemming te bereiken over richtlijnen zoals wijziging van de arbeidstijdenrichtlijn, de richtlijn inzake uitzendarbeid en de pensioenrichtlijn bevestigen niet alleen dat lidstaten niet steeds gelijksoortige oplossingen hebben voor sociale vraagstukken, maar ook dat het zeer moeilijk is om de gekozen oplossingsrichtingen te laten convergeren. De ontwikkelingen waar Europa en de lidstaten thans mee worden geconfronteerd nopen niet tot nieuwe uniforme regelgeving. Veel richtlijnen uit het verleden waren ingegeven door het streven om een 'gelijk speelveld' en uniforme voorwaarden te scheppen binnen de interne markt. In een tijd waarin de 'markten' waar Europese bedrijven op concurreren veel omvattender zijn dan alleen de Europese Unie, heeft een 'gelijk speelveld' binnen de EU slechts betrekkelijke waarde. Beleidsconcurrentie waarbij sociale bescherming en zekerheid in verschillende lidstaten in wisselwerking neerwaarts wordt aangepast teneinde bedrijfsvestigingen en activiteiten aan te trekken, moet voorkomen worden. Maar die beleidsconcurrentie dreigt in deze tijd veel meer uit landen buiten de EU, dan daarbinnen. Juist daarom is diversiteit binnen de EU een Europese kracht. Het biedt de mogelijkheid om verschillende oplossingen te onderzoeken en het maakt bedrijven krachtiger in de concurrentie op markten buiten de EU waar zij met een verscheidenheid aan regels en voortdurend wisselende omstandigheden te maken hebben.

Hoewel de aanpassing van het sociaal beleid en de stelsels van sociale zekerheid aan de veranderende omstandigheden dus in de eerste plaats op het niveau van lidstaten plaats moet vinden, heeft de Europese Unie daarbij een belangrijke rol die samenhangt met het feit dat ieder van de lidstaten wel beleid en wetgeving kan aanpassen, maar dat de ontwikkelingen en activiteiten waar deze betrekking op hebben, al lang niet meer beperkt zijn tot de nationale economie. Ieder van de lidstaten kan wel het eigen beleid en de wetgeving aanpassen, maar geen heeft nog zelfstandig greep op de economische verschijnselen en markten waarbinnen belangen beschermd moeten worden en sociale doelen gerealiseerd. Wanneer lidstaten slechts alleenstaand handelen, zullen de aanpassingen dan ook vooral een defensief karakter hebben en een terugtocht impliceren tegenover marktkrachten die voor iedere lidstaat afzonderlijk

onweerstaanbaar zijn. Gezamenlijk hebben de lidstaten meer invloed op ontwikkelingen in de wereldeconomie dan afzonderlijk; gezamenlijk kunnen zij ook meer armslag voor nationaal beleid waarborgen, dan iedere lidstaat afzonderlijk zou kunnen realiseren.

## **Europese sociale beleidsagenda**

Vanuit die optiek zijn er vier onderwerpen die meer in het bijzonder aandacht verdienen bij de samenwerking en coördinatie op Europees niveau. Dit zijn: beleidscoördinatie en een gemeenschappelijke agenda, het ordenen van nieuwe dimensies van grensoverschrijdende arbeid, handhaving en controle, en de bescherming van het Europese sociaaleconomisch model binnen de wereldeconomie.

### *Beleidscoördinatie en gemeenschappelijke agenda*

De aanpassing van beleid en wetgeving aan veranderende omstandigheden zal zoals gezegd primair op het niveau van lidstaten plaatsvinden, maar daarmee is het niet hun exclusieve verantwoordelijkheid. De grote verwevenheid van de nationale economieën maakt het tot een gedeeld belang. Lidstaten die achterblijven bij de noodzakelijke aanpassing schaden niet alleen hun eigen ontwikkeling, maar mede die van de interne markt als geheel. Een goed werkende interne markt biedt Europa een sterke concurrentiepositie op mondiaal niveau. Naast economische verwevenheid is er ook een gedeeld beleidsraam. Sociaal beleid is een gedeelde verantwoordelijkheid lidstaten en de Europese Unie. Het Europees beleid dient de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen, op elkaar af te stemmen en deze aan te vullen en de werking daarvan te versterken.

De Europese Unie heeft bij de noodzakelijke aanpassingen dan ook in de eerste plaats een rol te spelen door het stimuleren van veranderingen op basis van een gedeelde Europese agenda. De open methode van beleidscoördinatie is daarbij een geschikt instrument gebleken. De coördinatie wordt versterkt door de vaststelling van gemeenschappelijke beginselen zoals die op het gebied van flexicurity. Op het gebied van actieve integratie wordt een gelijke aanpak overwogen. Bij dergelijke innovaties is het wel zaak over een helder raamwerk te beschikken en duidelijke beleidsprocessen. Alleen dan kunnen de resultaten en uitkomsten zichtbaar worden voor een breder publiek.

### *Grensoverschrijdende arbeid*

Vrij verkeer van werknemers was vanaf het begin een van de pijlers van de gemeenschappelijke markt. Sindsdien heeft het zich ontwikkeld tot een algemeen recht op vrij verkeer van burgers van de Unie. Het vrij verkeer is gerealiseerd door de coördinatie van sociale zekerheidssystemen en een zekere harmonisatie van arbeidsomstandigheden. Toch is grensoverschrijdende mobiliteit in omvang relatief beperkt gebleven. Dit hangt vermoedelijk minder samen met juridische belemmeringen en verschillen in wetgeving, als wel met verschillen in taal, cultuur en sociale omgeving die werknemers weerhouden van een 'sprong in het ongewisse' die migratie naar een ander land toch altijd nog vormt. Uitzondering daarop zijn studenten en zgn. kennismigranten. Daarom is het ook de vraag of het loont om

verschillen in wetgeving en mogelijk nog bestaande juridische belemmeringen verder door harmonisatie te elimineren. Dit dwingt tot harmonisatie van nationale systemen en beperking van eigenheid, met alle weerstand die dit mogelijk oplevert welke nauwelijks opwegen tegen de beperkte omvang van arbeidsmobiliteit.

De inherente beperking van het vrij verkeer van werknemers bestaan niet in het geval van arbeidsmigranten die van buiten de Europese Unie komen. Deze hebben zich reeds losgemaakt uit hun natuurlijke sociale omgeving door naar Europa te komen en hebben derhalve veel minder belemmeringen om daarbinnen van het ene naar het andere land te migreren. Nadat zij eenmaal binnen Europa een vaste verblijfplaats hebben gevonden, zullen zij ook geleidelijk steeds meer door sociale banden en verwantschap aan een plaats gebonden worden. Vandaar dat met name de eerste binnenkomst van arbeidsmigranten van buiten Europa en de verplaatsing in de eerste jaren daarna, voorwerp dienen te zijn van een gemeenschappelijke aanpak.

In beide voorgaande vormen van arbeidsmigratie betreft een verplaatsing van woon- en arbeidsplaats van de werknemer naar een ander land. Fysieke verplaatsing van zowel verblijf- als arbeidsplaats vormen het conceptuele uitgangspunt van de regels van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU. Bij grensoverschrijdende arbeid in grensstreken is dit echter doorgaans niet het geval. Men woont in het ene land en werkt in het andere. In die situatie zijn er doorgaans nog vele belemmeringen die samenhangen met de territoriale scheiding van woon- en arbeidsplaats. Meer in het algemeen zijn er in grensstreken belemmeringen van verschillende aard (arbeidsbemiddeling, scholing, uitkeringen) die de ontwikkelingen van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt verhinderen. Het wegnemen van deze belemmeringen levert direct tastbare voordelen op voor de bewoners in die gebieden en kan bovendien de regionale economie van de grensstreek veranderen van een perifeer gebied in de nationale economie, naar een economische motor die gebruik maakt van de comparatieve voordelen van beide aanliggende landen. Aangezien het bij de belemmeringen zal gaan om specifieke knelpunten die samenhangen met de wetgeving van de aanliggende landen, is een algemene geldige, uniforme aanpak voor de hele EU weinig vruchtbaar. Een *bottom-up* benadering ligt meer voor de hand, waarbij de aanliggende landen tot een onderling vergelijk komen. Op Europees niveau zou het aanpakken van dit probleem echter gestimuleerd moeten worden, waarbij het Europees recht mogelijk een kader kan bieden voor de oplossing van juridische knelpunten.

De situatie dat een werknemer in een ander land woont dan waar hij werkt, doet zich ook steeds meer voor op de 'virtuele' arbeidsmarkt. Werknemers verrichten via internet of via andere communicatie middelen, in andere landen arbeid of diensten. Een voorbeeld is de receptioniste die bezoekers van gebouwen en bedrijven via een beeldscherm welkom heet en hen de weg wijst, maar die zich fysiek mogelijk aan het andere einde van de wereld bevindt. Deze vormen van arbeid en dienstverlening vergen op den duur ordening teneinde werkgevers en werknemers te beschermen tegen oneigenlijk gebruik, misbruik of schadelijke uitwassen. Gegeven het grensoverschrijdend karakter van deze activiteiten zou een in iedere lidstaat weer

andere aanpak daarvan belemmerend werken en weinig effectief zijn. Daarom zou die ontwikkeling tijdig op Europees niveau gekanaliseerd moeten worden.

#### *Handhaving*

Om mensen daadwerkelijk te laten profiteren van de mogelijkheid tot vrij verkeer is het nodig dat de regels worden nageleefd. De mogelijkheden van de interne markt tot grensoverschrijdend opereren, herbergen ook een risico van misbruik, bijvoorbeeld de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving of naleving van arbeidsvoorwaarden. Handhaving van afspraken waarbij burgers, bedrijven en toezichthouders uit meerdere lidstaten zijn betrokken, vergt samenwerking tussen de nationale autoriteiten. Dit gebeurt nu onder andere op basis van Europese regelgeving (bijvoorbeeld de coördinatieverordening sociale zekerheid of de detacheringsrichtlijn). Nederland sluit verder bilaterale overeenkomsten tussen landen waarin deze regels verder wordt geëxpliciteerd. Deze “Memoranda of Understanding” (MOU’s) bevatten vooral praktische afspraken op basis waarvan de uitvoerders in de diverse lidstaten beter met elkaar kunnen samenwerken. Soms ook worden in bilaterale afspraken zaken geregeld waarvoor geen Europese kaders bestaan.

De samenwerking op het gebied van handhaving is gebaat bij facilitering op Europees niveau. Dit moet niet gepaard gaan met verschuiving van competenties of centralisatie van toezicht. Wel moet dit leiden tot een werkbare handhavingstrategie, bijvoorbeeld door in EU-kader procedureafspraken te maken over samenwerking tussen toezichthouders. Verder is het zinvol in de coördinatieverordening sociale zekerheid meer aanknopingspunten op te nemen voor samenwerking op het gebied van handhaving. Dergelijke afspraken kunnen op bilateraal niveau verder worden ingevuld.

#### *Externe dimensie*

Het Europees sociaal beleid was lange tijd primair gericht op het functioneren en de implicaties van de interne markt. Inmiddels vormt de interne markt onderdeel van meer omvattende markten. In het voorgaande is er op gewezen dat dit ook geldt voor de arbeidsmarkt. De Europese arbeidsmarkt heeft een meer internationaal karakter; niet alleen als gevolg van de omvangrijke arbeidsmigratie naar Europa, maar ook als gevolg van verplaatsbaarheid naar elders van bedrijven en bedrijfsactiviteiten en het gegeven dat buitenlandse arbeid via internet en andere telecommunicatiemiddelen binnen Europa kunnen worden aangeboden. In het voorgaande werd reeds geconcludeerd dat de lidstaten afzonderlijk bij de aanpassing van hun beleid en wetgeving worden geconfronteerd met marktkrachten die voor ieder afzonderlijk vrijwel onweerstaanbaar zijn. Eenheid en omvang van een interne markt bieden echter een basis voor effectief extern optreden. Samenwerking versterkt de positie van Europa als een “global player”. Een goed functionerende markt geeft Europa een sterke positie in handelsbesprekingen. Die positie stelt Europa in staat om internationaal de beleidsruimte voor het beleid van de Unie en de lidstaten op sociaal terrein beter te waarborgen en de bescherming van zaken als de bescherming van de fundamentele arbeidsnormen op mondiaal niveau verder te brengen.



Ons kenmerk IZ/EA/2008/12910

Het waarborgen van nationale en Europese beleidsruimte binnen een mondiale economie en het bevestigen van fundamentele arbeidsnormen en Europese sociale waarden binnen die mondiale economie sluiten op elkaar aan. Opvallend in de huidige ontwikkeling van de wereldeconomie is dat de vrees dat globalisering een sociaaleconomische bedreiging vormt, zich overal voordoet. Op den duur kan dit de stabiliteit van de huidige economische ontwikkeling zelfs bedreigen, wanneer daardoor politiek draagvlak ontstaat voor protectionisme en afscherming van de nationale economie. Het is dan ook in ieders belang dat op mondiaal niveau samenwerking plaatsvindt bij het scheppen van sociale basisvoorzieningen, die kunnen verschillen naar gelang de sociaaleconomische ontwikkeling. De discussie daarover speelt zich primair af in het kader van de 'Internationale Labour Organisation' (ILO), maar samenwerking op sociaal terrein binnen de EU verschaft Europa gezag en invloed in het mondiale debat over sociale zekerheid in dat kader.

## **Tot besluit**

In het voorgaande heb ik enkele beschouwingen en overwegingen ontwikkeld over relevante elementen voor een vernieuwde Europese Sociale Beleidsagenda. Ik hoop dat deze behulpzaam zijn bij het vinden van een antwoord op de vragen waar we voor staan. Het zal een uitdaging zijn om een juiste balans te vinden tussen de diversiteit van nationale stelsels en een goed functionerende en sterke Europese Unie, ook op mondiaal niveau. Dit vraagt een juiste mix van coördinatie (waar dat nodig is), harmonisatie (als dat noodzakelijk is) en het stimuleren van samenwerking op regionaal niveau. Het belang van die keuze is duidelijk, maar zij zal van geval tot geval moeten worden bepaald. Ik wens de commissie veel wijsheid bij het opstellen van een agenda voor Europa op sociaal gebied en ben uiteraard bereid om u waar nodig hierbij te steunen.

De Minister voor Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

J.P.H. Donner