

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-31

Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Nr. 526

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2019

Hierbij bied ik u, mede namens Staatssecretaris Keijzer van Economische Zaken en Klimaat, de kabinetsreactie aan op het SER-advies «Prioriteiten voor een fair Europa»¹.

De SER geeft zijn bredere visie op de uitdagingen waar de Europese Unie (EU) voor staat, de actuele stand van de Europese samenwerking en de verwachte context waarbinnen de verdere vormgeving van de interne markt zal plaatsvinden. Daarnaast wordt specifiek ingegaan op de vraag wat dit betekent voor de keuzes en prioriteiten bij het nastreven van een diepere en eerlijkere interne markt.

Allereerst wil het kabinet zijn waardering uitspreken over dit advies. De SER zet duidelijk het belang van de Europese samenwerking uiteen en de noodzaak voor Nederland om hierin een actieve rol te blijven spelen. Het kabinet beschouwt het advies als een belangrijke steun in de rug voor de Nederlandse inzet in Europa voor een sterke en duurzame Europese economie die beschermt.

Deze kabinetsreactie gaat in op zowel de bredere beschouwingen van de SER, als op de aanbevelingen van de SER bij de vraagstelling van de adviesaanvraag². De komende maanden wordt de Europese agenda voor de komende jaren bepaald. Dat maakt het des te belangrijker dat Nederland eensgezinde signalen uitzendt over de te kiezen koers voor de verdere vormgeving van een sterke en duurzame Europese economie die beschermt. Er bestaat een brede consensus, de SER ziet dit ook als centraal punt van zijn advies, dat de economische vrijheden en sociale

¹ Advies 19/03, april 2019: Prioriteiten voor een fair Europa, Samen sterker in een onzekere wereld (<https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2019/fair-europa.pdf>)

² De adviesaanvraag van 22 juni 2018 gaat als bijlage bij deze brief, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

rechten op de interne markt hand in hand moeten gaan en dat die gelijkwaardig zijn.

Het kabinet ziet een sterke en duurzame Europese economie die beschermt als een prioriteit voor de nieuwe Commissieperiode. Het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal is het belangrijkste middel van de EU om welvaart en banen te creëren. De interne markt biedt niet alleen kansen voor ondernemers, werkenden en consumenten, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU. Om dit te benadrukken heeft het kabinet op 13 mei jl. de kabinetspositie Europese concurrentiekracht naar de Kamer gestuurd³. In deze brief benadrukt het kabinet het belang van een goed werkende interne markt met duidelijke spelregels als de sleutel voor het behouden en verbeteren van de Europese concurrentiekracht. Binnen de interne markt zijn strenge mededingingsregels en politiek onafhankelijk toezicht nodig voor het beschermen van de belangen van de consument en het faciliteren van eerlijke concurrentie. Dit beleid zal moeten worden aangevuld met een modern innovatie- en industriebeleid gericht op de ondersteuning van de belangrijke transitie naar een duurzame en digitale economie. Ook zet het kabinet in op een gelijk speelveld ten opzichte van derde landen, met het doel om zowel binnen de Europese interne markt als daarbuiten Europese en niet-Europese ondernemingen onder vergelijkbare voorwaarden met elkaar te laten concurreren.

Tegelijkertijd kent de interne markt ook neveneffecten die door burgers als negatief ervaren worden. Zo kunnen oneerlijke concurrentie op loonkosten, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden of een onevenredig beroep op sociale stelsels de sociale samenhang in Europa de solidariteit tussen Europese burgers en bedrijven ondermijnen. Het kabinet blijft inzetten op een interne markt die beschermt. Een interne markt waarin belemmeringen voor ondernemers en burgers met maatwerk worden opgelost, waarin een betere implementatie en handhaving van regelgeving centraal staat, en waarbij Europese samenwerking nodig is op terreinen als grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Voor het kabinet is de steun van sociale partners in deze discussies van groot belang. Dit unanieme advies van de SER is voor het kabinet dan ook een belangrijke bouwsteen bij de beleidsvorming rond Europese vraagstukken. Het zal samen met de bredere inzet van het kabinet, zoals vastgelegd in de kamerbrief over de Staat van de Unie 2019⁴, en de kamerbrief over de interne markt⁵ en de, parallel aan deze kabinetsappreciatie, aan de Kamer toegezonden brief over de toekomst van de sociale dimensie in de EU, de basis vormen voor onze opstelling op deze terreinen in de EU in de komende jaren.

Hieronder gaat het kabinet in op diverse aspecten van Europese samenwerking die de SER aan de orde stelt. Deze brief gaat tevens in op de toezegging van Minister Blok van Buitenlandse Zaken gedaan tijdens het debat van 16 april jl. met de Eerste Kamer over de algemene Europese beschouwingen naar aanleiding van de aangehouden motie van het lid Van Apeldoorn (SP) waarin de regering verzocht wordt met een verkenkende analyse te komen over hoe de Europese marktordening zo aangepast kan worden dat de geconstateerde belemmeringen ten aanzien van het dienen van publieke belangen weggenomen kunnen worden, en daarmee een grotere variatie in de interne markt te realiseren.

³ Kamerstukken 30 821 en 21 501-20, nr. 73.

⁴ Kamerstuk 35 078, nr.1.

⁵ Zie o.a. Kamerstuk 21 112, nr. 2703.

1. Uitdagingen voor de Europese samenwerking

Opvattingen SER

De SER pleit voor een brede aanpak gericht op het behoud en de versteviging van het maatschappelijk draagvlak voor de EU. Centraal staat de vraag hoe de EU samen met de lidstaten een doeltreffend, en voor burgers overtuigend, antwoord op toekomstige uitdagingen kan vinden, en welke bijdrage een diepere en eerlijkere interne markt daaraan kan leveren.

De SER benadrukt het belang van de EU als waarden- en rechtsgemeenschap. En schenkt ruim aandacht aan mondiale risico's en uitdagingen, zoals opkomend protectionisme, instabiliteit op opkomende markten, migratie, klimaatverandering, het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen de financiële risico's en digitale uitdagingen. De SER signaleert daarbij onder meer de volgende uitdagingen: een discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, de vergrijzing, de te trage reacties van de EU op digitale ontwikkelingen en het stilvallen van het «hervormingsélan». Naast klimaat en energie, en de concurrentie tussen de grootmachten, schetst de SER een viertal thema's die van directe invloed kunnen zijn op de toekomstige sociaaleconomische verhoudingen in de EU en alle Europese burgers kunnen raken: migratie, digitalisering, opwaartse sociaaleconomische convergentie en menselijk kapitaal.

Migratie

De SER wijst er op dat zonder effectief migratiebeleid de steun voor de EU dreigt af te brokkelen. Ook constateert de SER dat er vanwege de vergrijzing in de EU behoefte zal zijn aan intra-Europese arbeidsmigratie en werknemers uit derde landen. De SER onderkent de gevoeligheid hiervan maar wijst er op dat de Europese behoefte aan arbeidsmigratie van buiten de EU voor een deel kan overlappen met de aandrang vanuit Afrika om irreguliere migratie te verminderen door meer legale migratie mogelijk te maken. De SER onderstreept daarbij dat de EU behoefte heeft aan goed opgeleide technisch geschoolde mensen die echter ook essentieel zijn voor de ontwikkeling in Afrika. Meer legale migratie uit Afrika kan volgens de SER leiden tot een «braindrain». Tegen deze achtergrond zou het volgens de SER zinvol kunnen zijn om mensen uit Afrika de mogelijkheid te geven in de EU te studeren en ervaring op te doen via het Erasmus+ programma en zodoende een «braingain» te creëren na terugkeer in hun land van herkomst. De SER geeft ook het belang aan van het benutten van het menselijk kapitaal van reeds in Europa aanwezige migranten en vluchtelingen. Een meer succesvolle integratie van vergunninghouders kan negatieve beeldvorming over vluchtelingen tegengaan.

Digitalisering

Digitalisering schept kansen, maar kan volgens de SER ook economische disruptieve krachten oproepen. De SER wijst op het belang van effectief mededingingstoezicht en de opkomst van grote digitale platforms, waarbij centralisatie van economische macht en informatie de mededinging kan beperken.

Opwaartse convergentie

Een centrale doelstelling van de EU is opwaartse sociaaleconomische convergentie binnen Europa. Voor het draagvlak van de EU is het belangrijk dat Europese burgers voordeel ervaren van naar elkaar

toegroeiende welvaartsniveaus. De SER constateert dat de Europese convergentiemachine hapert. Met name de zuidelijke lidstaten blijven achter en ook in de oostelijke lidstaten zijn, ondanks flinke productiviteitsgroei, nog achterblijvende regio's. Veel mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt dreigen daarom achterop te raken.

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 tot de sociale zekerheid voor werkenden en zelfstandigen. Het is volgens de SER van groot belang dat lidstaten nationale sociale partners daar vroegtijdig bij te betrekken.

Menselijk kapitaal

Een goede vorming, inzet, benutting en onderhoud van menselijk kapitaal is volgens de SER essentieel. Investerings- en innovatieagenda, voor de transformatie naar een digitale samenleving en voor de toepassing van nieuwe schone technieken. Door meer private en publieke investeringen in vorming, het benutten en het onderhoud van menselijk kapitaal (leven lang leren) kunnen de kansen van verdere digitalisering en globalisering volgens de SER beter worden benut. De SER geeft ook aan dat de sociale samenhang tussen en binnen lidstaten onder druk staat als gevolg van technologische verandering en globalisering, die ertoe leiden dat banen in de EU meer kennis en vaardigheden vereisen.

Investerings- en concurrentiekracht

Voor de overschakeling naar een economie die steeds meer digitaliseert, koolstofarm is en over voldoende innovatie- en concurrentiekracht bezit, zijn volgens de SER meer private en publieke investeringen nodig. Hierbij worden investeringen in infrastructuur, onderzoek en ontwikkeling en schone technologie en energiebesparing in het bijzonder genoemd. De SER wijst hierbij op de verschillende huidige en toekomstige Europese financieringsinstrumenten.

Visie kabinet

Het kabinet onderschrijft het belang van de Europese samenwerking en integratie voor onze toekomstige welvaart. Het Nederlandse bedrijfsleven wordt geconfronteerd met (soms oneerlijke) concurrentie van andere economische machten terwijl een stabiel multilateraal handelssysteem niet langer vanzelfsprekend is. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de SER dat het essentieel is voor de goede werking van de interne markt dat er meer aandacht komt voor naleving en handhaving en dat de lidstaten daartoe ook beter moeten samenwerken. Zoals uiteengezet in de Kamerbrief over de Staat van de Europese Unie 2019 hangt, een groot deel van de banen en bedrijven in Nederland, als innovatieve open economie samen met de handel in de EU. Grensoverschrijdende vraagstukken als migratie, veiligheid en klimaatverandering kunnen alleen in samenwerking met onze Europese partners het hoofd worden geboden, zowel binnen de EU als wereldwijd. Een EU die op deze thema's resultaten boekt, is in het belang van alle Nederlanders. Hiervoor is een Europese waardengemeenschap onontbeerlijk.

Het kabinet onderschrijft de analyse rondom veranderende mondiale machtsverhoudingen en opkomend protectionisme, inclusief de geschetste uitdagingen die daarbij ontstaan. Zoals beschreven in de kabinetspositie Europese concurrentiekracht van 13 mei jl. is het van belang om een Europees antwoord te vinden op deze ontwikkelingen, waarbij er een goede balans moet worden gevonden tussen enerzijds het beschermen tegen oneerlijke concurrentie van buitenaf en anderzijds de mogelijkheid om onbelemmerd zaken te doen, zowel binnen als buiten de EU.

Globalisering, robotisering, klimaatbeleid en technologische ontwikkelingen leiden ook tot een herschikking van productiefactoren. Hierdoor ontstaan niet alleen kansen en uitdagingen voor het Nederlandse en Europese concurrentievermogen. Dit levert ook veranderingen op van sociale structuren en productieprocessen, nieuwe vormen van arbeid (bijvoorbeeld in de platformeconomie) met het risico op ongelijke of gebrekkige bescherming van werkenden.

De punten van de SER sluiten aan bij de prioriteiten die volgens het kabinet de komende jaren bovenaan de Europese agenda zouden moeten staan: migratie, veiligheid, een sterke en duurzame economie die bescherming biedt, klimaat, en het behartigen van waarden en belangen in het buitenland.⁶

Migratie

Het kabinet onderkent dat de vergrijzing zou kunnen leiden tot toenemende tekorten op de (Europese) arbeidsmarkt. In principe zijn er diverse middelen waarmee deze tekorten zouden kunnen worden opgevangen. Zo valt te verwachten dat een deel van de werkzaamheden dat nu nog met menskracht wordt verricht, in de toekomst door robotisering en automatisering kan worden opgevangen. Ook bestaat er binnen Europa nog relatief veel onbenut arbeidsaanbod. De arbeidsparticipatie kan in veel lidstaten hoger worden, waaronder in Nederland.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de SER dat een pragmatische en effectieve benadering van arbeidsmigratiebeleid begint bij een arbeidsmarktbeleid gericht op een zo goed mogelijke benutting van het binnenlands menselijk kapitaal, ook van reeds aanwezige statushouders en reguliere migranten.

Mede om deze reden heeft het kabinet het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) opgezet. Binnen dit programma wordt onderzocht wat effectieve interventies en werkzame elementen zijn in het versterken van de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond en asielstatushouders, teneinde deze in een volgende fase breder uit te rollen.⁷ Daarnaast is het tegengaan van misstanden en het bevorderen van een gelijk speelveld voor werknemers en bedrijven van belang.

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief aan uw Kamer over de toenemende krapte op de arbeidsmarkt van 15 juni 2018, faciliteert het kabinet arbeidsmigratie die een zinvolle bijdrage kan leveren aan de Nederlandse economie. Daarom voeren wij naar rato van de behoefte van de arbeids-

⁶ Brief van 25 januari 2019 van Minister Blok van Buitenlandse Zaken over de Staat van de Europese Unie 2019, Kamerstuk 35 078, nr.1.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 821. Zie in dit kader ook de VIA voortgangsrapportage van 16 november 2018 (Kamerstuk 29 544, nr. 848).

markt een positief legaal migratiebeleid. Het kabinet zet in op kortere procedures en meer elektronische dienstverlening voor kennismigranten⁸.

De SER stelt nog dat het zinvol zou kunnen 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. Het kabinet erkent het belang van deze «braingain» voor landen van herkomst en wijst op de diverse bestaande regelingen in de EU hiervoor. Daarbij merkt het kabinet op dat ondanks inspanningen van zowel de Europese Commissie als verschillende lidstaten, de resultaten van deze programma's tot nu toe achterblijven.

Digitalisering

Ook het kabinet vindt het belangrijk dat het mededingingsinstrumentarium toekomstbestendig is, ook in relatie tot digitalisering en de opkomst van online platforms⁹. Daartoe heeft de Staatssecretaris van EZK de afgelopen maanden een analyse verricht, een discussienotitie opgesteld en ter consultatie voorgelegd en diverse gesprekken gevoerd met belanghebbenden en experts. De conclusies van dat traject hebben de beleidsinzet omtrent dit thema bepaald. Op 17 mei jl. heeft uw Kamer een brief met deze beleidsinzet ontvangen.¹⁰ Het kabinet zet in op drie maatregelen om de concurrentiemogelijkheden in de digitale economie te borgen. Allereerst geldt dat de mededingingsregels ook toepasbaar zijn in de digitale economie, maar dat voor effectieve handhaving aanpassing van de richtsnoeren waarin die regels worden uitgewerkt nodig is. Ten tweede moet het, in aanvulling op het huidige mededingingsbeleid, mogelijk worden voor de toezichthouder op EU-niveau om ex-ante maatregelen op te kunnen leggen aan grote platforms met een poortwachtersfunctie. Tot slot moeten alle relevante fusies in de digitale economie in het vizier van het Europese fusietoezicht terecht komen. Dit vraagt om aanpassing van fusiedrempels.

Als het gaat om kunstmatige intelligentie (AI) beschikt Europa over onderzoekers, laboratoria en startups van wereldklasse. Echter, door snelle mondiale ontwikkelingen en miljardeninvesteringen in AI vanuit de VS en China, is een intensivering van de Europese investeringen én een meer gecoördineerde aanpak gewenst om de Europese concurrentiekracht te vergroten. Op die manier kan Europa als blok concurreren met andere landen op het terrein van AI (zonder intern te concurreren) en zich geostrategisch – naast investeringen – ook onderscheiden met ten aanzien van de grootste spelers met een meer «human centric» aanpak. Het kabinet zal voor de zomer van 2019 met een AI-strategie komen.

Opwaartse convergentie

Het kabinet onderkent dat de economische prestaties binnen de EU nog erg uiteen lopen, net als het inkomensniveau. De investeringsgraad is in enkele lidstaten nog onder het niveau van voor de crisis, wat de convergentiekansen voor deze lidstaten binnen de Unie onder druk zet. Om deze reden acht het kabinet blijvende inzet van lidstaten om de veerkracht van economieën te versterken en de sociaal economische prestaties te verbeteren noodzakelijk. De effectieve benutting van de middelen uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF) kunnen hieraan een belangrijke bijdrage

⁸ Kamerstuk 29 544, nr. 833.

⁹ Voor de bredere kabinetsvisie over mededinging zie de op 13 mei jl. aan de Kamer verzonden brief met de kabinetspositie over de Europese concurrentiekracht.

¹⁰ Kamerstuk 27 879, nr. 71.

leveren. Ook de landen specifieke aanbevelingen uit het Europees Semester kunnen de veerkracht van economieën verbeteren. De aanbevelingen uit het Semester geven lidstaten sturing bij het verbeteren van het investeringsklimaat en de innovatie- en concurrentiekracht. In de onderhandelingen voor het EU Meerjarig Financieel Kader zet het kabinet daarom in op versterking van de koppeling tussen de ESI-fondsen en het naleven van de aanbevelingen uit het Europees Semester.

Menselijk kapitaal

Het kabinet erkent net als de SER het belang van een goede vorming, inzet, benutten en onderhoud van menselijke kapitaal als essentiële element voor opwaartse convergentie en voor Europa's investerings- en innovatieagenda, de transformatie naar de digitale samenleving en voor de duurzaamheidstransities. De SER schetst terecht het risico dat zonder adequaat beleid in de lidstaten op dit terrein de ongelijkheid binnen de EU verder zal toenemen en delen van de bevolking zullen achterblijven. De verantwoordelijkheid voor dit beleid ligt allereerst bij de lidstaten zelf. Om dit te ondersteunen is het kabinet zoals aangegeven in de Staat van de Unie en de brief over de toekomst van de sociale dimensie van de EU voorstander van Europese samenwerking en uitwisseling op het terrein van onderwijs. Recente voorbeelden hiervan aansluitend op de suggesties van de SER liggen op het terrein van talenonderwijs, diploma-erkenning, onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen en de nationale voortgang m.b.t. bijscholing in basisvaardigheden in het kader van de vaardighedenagenda. Toekomstige prioriteiten zullen worden bepaald in het kader van de verdere vormgeving van het concept van een Europese onderwijsruimte en het vervolg op het huidige Onderwijs en Training 2020 samenwerkingskader («ET2020») met inbegrip van eventuele nieuwe benchmarks. Het kabinet zet zich onder andere in voor meer leermobiliteit van mbo- en hbo-studenten. Het nieuwe Erasmus programma van de EU voor onderwijs, training, jeugd en sport zal hierbij ondersteunend zijn. Het voorstel hiervoor sluit goed aan bij de kabinetsinzet gericht op modernisering van de EU-begroting. Inmiddels is een gedeeltelijk akkoord bereikt over de inhoud van het programma dat een grotere focus zal hebben op inclusie en toegankelijkheid van het programma voor kleinere organisaties en jongeren met minder mogelijkheden.

Investerings- en concurrentiekracht

Het kabinet vindt dat het versterken van de Europese concurrentiekracht onder meer om een intensivering vraagt van de Europese samenwerking op het gebied van onderzoek, innovatie en de toepassing van nieuwe duurzame technologieën. Zo richt het kabinet zich op een modern en financieel houdbaar MFK dat zich sterker richt op onderzoek en innovatie. Europese (en mondiale) maatschappelijke uitdagingen en het versterken van het Europese concurrentievermogen door het ontwikkelen van (digitale) sleuteltechnologieën hebben een belangrijk plek in de toekomstige Horizon Europe en Digital Europe programma's. Om de Europese innovatie- en concurrentiekracht te versterken moeten de innovatie-investeringen vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) aansluiten bij investeringen in bovengenoemde programma's zodat synergie wordt gecreëerd en versnippering wordt voorkomen¹¹.

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2626.

2. Diepere interne markt

Opvattingen SER

De SER beschrijft het grote belang van de interne markt voor het groeivermogen van lidstaten en welvaartswinst. Om dit te bestendigen is het nodig dat de interne markt is ingebed in een set van regels die werknemers, consumenten en het milieu een hoog niveau van bescherming bieden. Daarnaast is 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.

De SER meent dat de verdere ontwikkeling van de interne markt niet alleen een technische kwestie is, maar ook opnieuw een politieke prioriteit moet worden. De Europese Commissie zou meer élan kunnen tonen om hier met een doortastende agenda te komen.

De SER noemt een aantal gebieden waarop nieuwe initiatieven gewenst zijn om de interne markt dieper te maken. Het gaat om het verbeteren van de handhaving van interne marktregels, het toegankelijker maken van de interne markt voor met name het mkb door onder meer betere informatievoorziening, het beschermen van de rechten van consumenten die op de interne markt actief zijn, en de regels rond aanbestedingen, het vrij verkeer van goederen en markttoezicht.

Visie kabinet

Het kabinet onderschrijft de boodschap van de SER dat de verdere verbetering van de interne markt opnieuw een politieke prioriteit moet worden. De interne markt heeft in de afgelopen 25 jaar banen, groei, keuzes voor consumenten en kansen voor ondernemers gebracht, en is de basis voor het mondiale concurrentievermogen van de EU. De interne markt zorgt voor de concurrentie en schaalvoordelen die Europese bedrijven innovatiever en mondiaal competitief maken. Het kabinet ziet kansen om de interne markt voor goederen en diensten in de nieuwe Commissieperiode verder te verbeteren, zoals geschetst in de Kamerbrief over de toekomst van de interne markt van 19 oktober 2018¹² door middel van een nieuwe aanpak gericht op a) het leveren van maatwerk om concrete belemmeringen voor ondernemers en burgers op te heffen, met name binnen de dienstenmarkt, en b) betere en meer uniforme implementatie, toepassing en handhaving van interne marktregelgeving.

Over het algemeen heerst tevredenheid over de interne markt bij ondernemers.

Handelen op de interne markt is significant eenvoudiger dan buiten de EU.

Uiteraard ervaren ondernemers nog wel belemmeringen. Deze zijn divers van aard en verschillen per (sub)sector of per (grens)regio. In de nieuwe Commissieperiode is het daarom van belang meer maatwerk te leveren. Het bestaande raamwerk, waaronder de Dienstenrichtlijn, vormt daarbij een belangrijke basis. Er is onder stakeholders geen brede roep om nieuwe horizontale Europese wetgeving. Belangrijker is om slim te kijken hoe concrete belemmeringen in een bepaalde sector of regio in de praktijk opgelost kunnen worden. Daarbij is een goede analyse van de ervaringen en ambities van ondernemers essentieel.

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 2703.

Wel wordt onder ondernemers breed gedeeld dat verschillen tussen lidstaten in de implementatie en handhaving van bestaande regelgeving verminderd moeten worden. Zo lopen ondernemers er regelmatig tegenaan dat autoriteiten uniforme Europese regels verschillend interpreteren. Nederlandse mkb'ers geven aan dat zij behoefte hebben aan een gelijk Europees speelveld waarin regels in elke lidstaat op dezelfde wijze toegepast en gehandhaafd worden. Toezichthouders in verschillende lidstaten weten elkaar momenteel nog onvoldoende te vinden. Het kabinet onderschrijft dan ook het advies van de SER dat meer aandacht nodig is voor handhaving, inclusief op het politieke niveau. Dat begint met meer transparantie over de prestaties van zowel de lidstaten als de Commissie, bijvoorbeeld door middel van een verbeterd Single Market Scoreboard of een breder jaarlijks rapport over de staat van de interne markt. Op basis daarvan is belangrijk dat in Raadsverband gesproken wordt over een betere handhaving, opdat er meer politieke druk en aandacht komt voor naleving van EU-regels. Ook zal het kabinet de Commissie oproepen vaker een actieve en faciliterende rol te spelen richting lidstaten, met als doel dat Commissie en lidstaten gezamenlijk kunnen werken aan een betere uitvoering en handhaving van regels. Binnen de nieuwe Commissie zelf zou het handhavingsmandaat nadrukkelijker en onafhankelijker belegd kunnen worden met het oog op een politiek neutralere handhaving.

Andere punten die door ondernemers uit allerlei sectoren genoemd worden, zijn het gebrek aan informatie over geldende nationale regelgeving in andere lidstaten, complexe procedures en gebrek aan kennis van de markten en netwerken in andere lidstaten. Het kabinet zet in op verbetering van de informatievoorziening aan ondernemers over met name sectorspecifieke regelgeving die van toepassing is in andere lidstaten. Zo dienen de huidige Points of Single Contact te worden verbeterd en zet het kabinet in op een adequate en tijdige implementatie van de Single Digital Gateway.

De inzet van het kabinet op maatwerk zorgt voor een meer specifieke afweging van belangen en behoeften. Daarbij is het van belang te blijven zorgen voor een gelijk speelveld en voor een betere implementatie en handhaving van de regels waar iedereen zich aan moet houden en willen we tegelijkertijd in specifieke gevallen de ruimte behouden voor eigen afwegingen door lidstaten en overheden om publieke belangen te dienen. Het is, in de context van de aangehouden motie van Van Apeldoorn, daarbij belangrijk op te merken dat de vier vrijheden van de interne markt niet absoluut zijn. Lidstaten hebben de vrijheid om op nationaal of lokaal niveau maatregelen te nemen, juist om publieke belangen te dienen. Het is uiteraard wel van belang dat voor dergelijke maatregelen kan worden beargumenteerd dat deze proportioneel en noodzakelijk zijn, zoals onder meer in het kader van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of milieu. Zo blijven Nederlandse burgers, consumenten en ondernemers profiteren van de vier vrijheden van de interne markt. Daarnaast zet het kabinet zich in om op specifieke onderwerpen, zoals aanbesteding in de zorg, ruimte te creëren. Een verkennende analyse over hoe belemmeringen ten aanzien van het dienen van publieke belangen weggenomen kunnen worden, waarom wordt verzocht in de aangehouden motie, acht het kabinet daarom niet nodig.

Consumentenbescherming

Ook consumentenbescherming is een thema waar het kabinet op inzet, zoals de Staatssecretaris van EZK heeft uiteengezet in de Consumentenagenda¹³. De Europese Commissie heeft op 12 april 2018 een pakket maatregelen gepresenteerd onder de titel «Een «new deal» voor consumenten». Het gaat om wijzigingen in vier EU-richtlijnen die de belangen van consumenten beschermen gericht op o.m. individuele verhaalsmogelijkheden en meer transparantie voor de consument op online marktplaatsen. Ook het door de SER aangehaalde richtlijnvoorstel om collectief schade te vorderen valt onder dit pakket. De onderhandelingen tussen de Raad en het Europese Parlement over het gehele pakket zijn in een vergevorderd stadium. Daarnaast is eind 2017 de herziene verordening samenwerking consumentenbescherming (CPC-verordening) aangenomen. Deze verordening regelt de samenwerking tussen nationale consumentenautoriteiten (zoals in Nederland o.a. de ACM en de AFM) onderling en met de Europese Commissie bij grensoverschrijdende inbreuken op Europees consumentenrecht.

Aanbestedingen

Het advies van de SER ten aanzien van professionalisering van aanbestedende diensten sluit aan bij de inzet van dit kabinet binnen, onder meer, het traject Beter Aanbesteden. Het SER-advies onderschrijft daarnaast de wens van het kabinet om de aanbestedingsrichtlijn te evalueren voor diensten op het terrein van zorg in het sociaal domein.

Vrij verkeer van goederen/markttoezicht

Het kabinet is het met de SER eens dat voor wat betreft normalisatie het van belang is dat geharmoniseerde normen snel tot stand kunnen komen. Daarom vindt Nederland het van belang dat de Europese Commissie samen met alle belanghebbenden blijft werken aan een transparant, betrouwbaar en snel functionerend normalisatieproces. De nieuwe verordening voor wederzijdse erkenning biedt dankzij een duidelijker toepassingsbereik meer zekerheid aan ondernemers. Ook beoogt de nieuwe verordening dat ondernemers het SOLVIT-netwerk vaker kunnen inzetten bij geschillenbeslechting, ingeval hun product niet wordt toegelaten in een andere lidstaat. Met de nieuwe verordening kan het mechanisme van wederzijdse erkenning naar de verwachting van het kabinet effectiever worden toegepast, wat bijdraagt aan een soepeler verloop van het vrij verkeer van goederen.

Het kabinet is van mening dat door de nieuwe verordening voor markttoezicht, die naar alle waarschijnlijkheid binnenkort door de Raad en het Europees Parlement wordt aangenomen, het markttoezicht in de hele EU zal verbeteren. De verordening verruimt o.a. de bevoegdheden van markttoezichthouders in de EU, bevordert en vergemakkelijkt grensoverschrijdend markttoezicht en eist voor bepaalde producten dat er altijd een verantwoordelijke in de EU gevestigd is die kan worden aangesproken door de markttoezichthouder. Hierdoor wordt het gelijke speelveld voor bedrijven bevorderd en kan effectiever worden opgetreden tegen producten die niet aan de regelgeving voldoen.

¹³ Kamerstuk 27 879, nr. 64.

3. Een eerlijkere interne markt

Opvattingen SER

Als het gaat om een eerlijkere interne markt gaat de SER in op een aantal vraagstukken rond de handhaving van Europese regels, met name op het sociale gebied en de bescherming van werknemers. Een goede handhaving is nodig om te zorgen dat detachering niet wordt misbruikt omdat daar kostenvoordelen aan verbonden kunnen zijn. Dat vraagt om heldere regels over het toepasselijke arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties en een goed afgebakend vestigingsbegrip om bijvoorbeeld malafide postbusondernemingen 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 en consumenten of die leiden tot bevoordeling van «eigen» ondernemingen.

Een probleem bij handhaving is vaak dat de bevoegdheid van de nationale autoriteiten om de normen te controleren, stopt aan de grens. Daarom is een goede regeling van de samenwerking tussen bevoegde instanties belangrijk. De op te richten Europese Arbeidsautoriteit kan voorzien in het op verzoek van de lidstaten faciliteren van oplossingen voor grensoverschrijdende problemen.

Veel van de geschillen tussen lidstaten op het terrein van arbeidsrecht en detachering spitsen zich toe op de geldigheid van A1-verklaringen waarmee kan worden aangetoond dat de gedetacheerde werknemer in zijn gewoonlijk werkland is verzekerd. Er is behoefte aan een snelle procedure waarmee bindende uitspraken kunnen worden gedaan zodat rechtszekerheid kan worden geboden. De SER is van mening dat het werkland de bevoegdheid moet hebben om na vaststelling van fraude de A1-verklaring in te trekken. Ook is een verdere verheldering van het vestigingsbegrip gewenst om postbusondernemingen, zoals in het wegvervoer tegen te gaan en regimeshopping in de luchtvaart, te voorkomen.

Gelijk loon voor gelijk werk

Als het gaat om werknemers biedt de herziene detacheringsrichtlijn meer bescherming vanwege de uitbreiding van de harde kern van toepasselijke arbeidsvoorwaarden. De SER geeft aan dat de meldingsplicht voor gedetacheerde werknemers in Nederland nog niet klaar is.

Ondanks de recente herziening op EU-niveau blijft het beginsel gelijk loon voor gelijke werk op dezelfde plaats volgens de SER onder druk staan vanwege verschillen in sociale premies tussen het herkomstland en het werkland. Daarbij komt dat sommige lidstaten volgens de SER gebruik maken van de nationale bevoegdheid op sociaal zekerheidssterrein om een oneigenlijk concurrentievoordeel voor (een deel van) de eigen bedrijven in de toegang tot de interne markt te creëren. De SER vindt dat voorkomen moet worden dat het toepasselijk sociale zekerheidsregime als instrument voor oneerlijke concurrentie wordt gebruikt.

De SER vraagt specifiek aandacht voor de situatie in het internationaal vervoer over de weg en de luchtvaart. Ook de sociale partners in de Nederlandse transportsector wijzen op de noodzaak van een goede handhaving. Met het oog daarop dringen zij aan op duidelijke regels die

niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Een verdere afronding van het mobiliteitspakket¹⁴ acht de SER dan ook gewenst.

De SER sluit zich aan bij het kabinet waar dat constateert dat een aantal Europese luchtvaartmaatschappijen de randen van het arbeidsrecht opzoekt of overschrijdt. Dit is vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden niet wenselijk en het is nodig om in Europees verband onduidelijkheden in de regelgeving aan te pakken, om ongewenste situaties boven tafel te krijgen en om afspraken te maken om dergelijke situaties tegen te gaan.

Platformeconomie

Met name in de platformeconomie, ziet de SER een vervaging van de afbakening tussen sectoren en tussen de begrippen werkgever en werknemer.

De SER acht onderzoek naar de reikwijdte en toepassing van de traditionele begrippen werknemer, opdrachtgever en werkgever aanbevelingswaardig en vindt het 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.

Visie kabinet

Gelijk loon gelijk werk

Het uitgangspunt van gelijk loon voor gelijke arbeid op dezelfde plek staat ook voor het kabinet centraal bij zijn inzet voor de voorwaarden waaronder grensoverschrijdende arbeid in de EU verricht mag worden. De herziene detacheringsrichtlijn, en de maatregelen die in het kader van het mobiliteitspakket op dit moment tot stand worden gebracht, bieden betere handvatten om die doelstelling te bereiken. Met de SER is het kabinet van mening dat een goede handhaving daarbij nodig is om te zorgen dat detachering niet wordt misbruikt omdat daar kostenvoordelen aan verbonden kunnen zijn. Het kabinet is dan ook van mening dat de geldende regels rond het detacheren van werknemers in de EU streng de hand moet worden gehouden.

Daarom wil het kabinet dat de komende Commissieperiode de handhaving wordt verbeterd. De nieuwe regelgeving zal daarbij moeten worden toegepast in de uitvoeringspraktijk van de handhavende instellingen.

De SER geeft aan dat de meldingsplicht voor gedetacheerde werknemers nog niet in werking is getreden. Hierdoor ontbreekt volgens de SER een belangrijk instrument voor controle en handhaving om de tijdelijkheid van de detachering te bewaken. Het kabinet is van mening dat een digitaal registratiesysteem zoals de nieuwe meldingsplicht alleen dan van start kan gaan als de afstemming tussen ketenpartijen goed is uitgewerkt en vertaald naar een digitaal systeem. Daarnaast moet het systeem uitgebreid worden getest. Gelet op het voorgaande zal ik dit najaar in de positie zijn om een concrete datum van inwerkingtreding van de meldingsplicht aan uw Kamer te melden.

Terecht constateert de SER dat geschillen tussen lidstaten, bijvoorbeeld over A1-verklaringen, in sommige gevallen maar moeilijk kunnen worden opgelost, en dat een snellere procedure waarmee bindende uitspraken kunnen worden gedaan wenselijk is. Zoals ook in de brief aan uw Kamer

¹⁴ Zie met name het BNC-fiche over het mobiliteitspakket, kamerstuk 34 734, nr. 7.

van 29 november 2017¹⁵ inzake de analyse van A1-verklaringen is aangegeven, is het kabinet van opvatting dat belangrijke stappen zijn gezet om een aantal juridische belemmeringen en praktische problemen weg te nemen. Naar aanleiding daarvan zijn een goede implementatie en handhaving van groot belang. Het kabinet wil daarnaast, in lijn met de uitgangspunten van de brief van 29 november 2017, de focus leggen op het verbeteren van de bestaande methoden van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten (bijvoorbeeld via het – langverwachte – EESSI-systeem) en betere afspraken met uitvoerende instanties van die lidstaten. Ook vanuit de Europese arbeidsmarktautoriteit zou een nieuwe benadering van deze problematiek ondersteund kunnen worden.

De SER vestigt in zijn advies met name de aandacht op het verschijnsel regimeshopping. In de kern komt deze praktijk er op neer dat bedrijven een bepaalde plaats van vestiging kiezen op basis van de voor hen meest gunstige belastingtarieven, sociale premies (premieshopping) en/of arbeidsrechtelijke bescherming. Zolang er in de gekozen plaats van vestiging ook daadwerkelijk bedrijfsactiviteiten plaatsvinden is dat geen probleem. Indien dit niet zo is, en de keuze voor een bepaalde plaats van vestiging uitsluitend lijkt ingegeven om tarieven en regels rond arbeid te omzeilen, moet dit verschijnsel worden afgewezen. Bij het tegengaan van ongerechtvaardigde vormen van «regimeshopping» is meer duidelijkheid over de toepasselijke regelgeving en plaats van vestiging van groot belang. Echter, nieuwe regelgeving is niet altijd het meest voor de hand liggende antwoord op die vragen. De SER noemt regimeshopping in de luchtvaart als voorbeeld. Juist in dit verband echter blijkt dat ook belanghebbenden zelf een belangrijke rol kunnen spelen bij het corrigeren van ondernemingen die over de schreef gaan¹⁶. Mocht er echter in de praktijk van de komende jaren blijken dat er nog wezenlijke lacunes in het regelgevend systeem zijn, dan zullen die zeker moeten worden aangepakt.

Het kabinet verwacht veel van de nieuwe Europese Arbeidsautoriteit. Veel misbruik en oneigenlijk gebruik speelt zich af in het grensgebied (zowel geografisch als juridisch) tussen de diverse lidstaten. Het heeft tot nu toe ontbroken aan een permanente ondersteunende en coördinerende instantie, die het mogelijk maakt de kennis en inzichten van de diverse nationale inspecties en uitvoeringsinstellingen bij elkaar te brengen, en zo meer focus te geven aan opsporingsactiviteiten en prioriteitsstelling. Het kabinet verwacht dat de Europese Arbeidsautoriteit de effectiviteit van het optreden van de nationale inspecties daarmee zal verbeteren.

Een effectieve handhaving is niet alleen een zaak van publieke instellingen. De SER stelt dat het goed is als opdrachtgevers, afnemers en vakbonden – vanuit een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid – afspraken maken over het weren van bedrijven die zich inlaten met oneerlijke praktijken. Het kabinet wil het belang van deze constatering hier nog eens extra onderstrepen. Dit beschouwt het kabinet als een suggestie die het waard is – ook in SER-verband – verder uit te werken. Fatsoenlijke arbeid betekent niet alleen dat bedrijven in de diverse productieketens zich aan de letter van de wet houden. Zij behoren zich ook naar de geest van de wet te gedragen. Het is een belangrijke voorwaarde voor het draagvlak voor de interne markt onder Europese burgers dat werknemers onder fatsoenlijke omstandigheden kunnen werken.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-31, nr. 467. Zie daarnaast ook bijlage 2 bij de Geannoteerde agenda van de Raad WSBVC van 15 maart 2018, Kamerstuk 21 501-31, nr. 477.

¹⁶ Zie ook de Kamerbrief over arbeidsmarktbeleid en luchtvaartbeleid van 27 november 2018, Kamerstukken 29 544 en 31 936, nr. 852.

De SER constateert dat de vraag of bestaande nationale arbeidswetgeving op platformwerkers van toepassing is, verschillend wordt beantwoord door rechters in verschillende EU-lidstaten. Net als in Nederland spelen in diverse Europese lidstaten rechtszaken waarin arbeidsrelaties worden getoetst aan de geldende wetgeving van die lidstaat. Centraal daarbij staat de interpretatie van de begrippen werknemer, zelfstandige en in lidstaten bestaande tussencategorieën, zoals bijvoorbeeld «workers» in het Verenigd Koninkrijk. Achtergrond hierbij is de opkomst van nieuwe vormen van werk, zoals platformwerk, en de gevolgen voor de bescherming van werkenden.

Het kabinet wijst erop dat platformarbeid slecht één aspect is van de opkomst van nieuwe vormen van werk. Door technologische veranderingen kan werk makkelijker op een niet-traditionele manier worden georganiseerd (bijvoorbeeld platformwerk). De begrippen van werknemer en werkgever vervagen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de rechten en plichten die horen bij nieuwe vormen van werk, zoals online platforms. Het snelle en vaak onvoorziene karakter van deze ontwikkelingen zal de nodige flexibiliteit vergen van burgers, bedrijven, onderwijs en overheden. Voor de huidige én toekomstige werknemers zijn scholing en aanpassingsvermogen cruciaal.

Terecht wijdt de SER in zijn advies een uitgebreide paragraaf aan inclusiviteit en skills, waarin aangegeven wordt welke kennis en vaardigheden nodig zijn voor de banen van de toekomst, en wat zowel nationaal, als op Europees niveau (via de diverse fondsen) ondernomen moet worden om te garanderen dat Europa die uitdagingen aankan. Ook voor het kabinet is een dergelijke brede aanpak van het grootste belang. Een leven lang leren is essentieel, om snel op de technologische ontwikkelingen te kunnen inspelen en te bevorderen dat zowel Nederland als de EU in voorhoede kunnen blijven meespelen bij nieuw opkomende industrieën en nieuwe vormen van dienstverlening. Dat is ook de beste garantie voor een blijvend kansrijke (Europese) arbeidsmarkt.

Het kabinet heeft de Commissie Regulering van werk onder leiding van Hans Borstlap gevraagd te adviseren over de vraag hoe werk er in de toekomst uit gaat zien en met wat voor wetten en regelgeving de overheid daar het beste bij kan aansluiten. Veel lidstaten zitten met soortgelijke vragen. Ook in mondiaal verband, onder meer in de G20, is hier onder de noemer «the future of work» veel aandacht voor. Zeker de ontwikkelingen en nieuwe vormen van werk met een grensoverschrijdend karakter vragen om een gecoördineerd antwoord. Het kabinet vindt het gewenst dat de Commissie de komende jaren de snelle ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (zoals die ten aanzien platformwerk) goed monitort en, daar waar Europees optreden evident toegevoegde waarde heeft en binnen de in de EU-verdragen opgenomen bevoegdheidsverdeling past, met voorstellen komt. Het is van belang dat daarbij aansluiting wordt gezocht bij andere multilaterale gremia, zoals de G20, ILO, OESO en Raad van Europa. Ook in het kader van het realiseren van de duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals), waaraan de lidstaten van de Verenigde Naties zich hebben gecommitteerd, is de toekomst van werk een belangrijk thema.

4. Slotbeschouwingen

In zijn slotbeschouwing somt de SER de hoofdlijnen op van de bredere ontwikkelingen die bepalend zullen zijn voor de toekomst van de interne markt, de uitdaging die deze met zich meebrengen en de kansen die deze

Europa ook bieden. Zoals ook wordt gesteld in de kabinetspositie Europese concurrentiekracht is het kabinet ter principale van mening dat protectionisme moet worden afgewezen. De Nederlandse economie is gebaat bij een sterk mondiaal handels- en investeringssysteem dat zo vrij mogelijke handel bevordert. Handel en concurrentie met buitenlandse bedrijven creëren prikkels om te innoveren. Het afschermen van markten van de buitenwereld zet landen uiteindelijk op een achterstand.

De interne markt is hierbij een belangrijke basis voor een hogere welvaart, meer banen en een betere economische weerbaarheid. Zowel burgers als bedrijven hebben wezenlijk voordeel van een goed functionerende interne markt waarbij, in de woorden van de SER, verdieping en het eerlijker maken hand in hand dient te gaan, met een gelijk speelveld en fatsoenlijke condities voor iedereen: niet alleen voor werknemers, maar ook voor ondernemers en consumenten. Het kabinet onderschrijft het politieke prioritaire karakter van dit uitgangspunt.

Kernbegrip hierbij is het bevorderen van een gelijk speelveld, zowel op de interne markt als in de interacties daarbuiten. Er moet daarbij aandacht zijn voor de menselijke maat, en gelijkwaardige eisen voor ondernemers binnen de interne markt. Het is dus van belang dat de EU haar marktmacht als één na grootste economie ten volle gebruikt om een internationaal gelijk speelveld af te dwingen.

Het kabinet heeft de ambitie de verdere vormgeving van de sociale dimensie proactief te beïnvloeden. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd in de brief over de toekomst van de sociale dimensie.

Het kabinet beschouwt het SER-advies als een belangrijke bijdrage in de verdere beleidsontwikkeling rond de toekomstige sociale dimensie van de EU, en hoopt ook in het vervolg hiervan tot een verdere uitwerking van de gepresenteerde ideeën te kunnen komen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees