Sociaal-
Economische
Raad

ADVIES

Arbeidsmobiliteit in de EU

01/04

SER

Arbeidsmobiliteit in de EU

Advies over de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie

Uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Publicatienummer 4, 16 februari 2001

SER Sociaal-Economische Raad

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede 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.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.
Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.
De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2001, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Telefoon: 070 - 3 499 499
Telefax: 070 - 3 832 535
E-mail: ser.info@gw.ser.nl
Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-777-0 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting 7

1. Inleiding 15
1.1 De adviesaanvraag 15
1.2 Opzet en voorbereiding van het advies 16

2. Analysekader 19
2.1 Inleiding 19
2.2 Relevante eerdere SER-advisering 19
2.3 Bevordering van arbeidsmobiliteit: tegen (w)elke prijs 20
2.4 Begripsbepaling: vormen van mobiliteit 22
2.4.1 Inleiding 22
2.4.2 Grensarbeid 23
2.4.3 Detachering 24
2.5 Arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie 26
2.6 Arbeidsmobiliteit en arbeidsmarktintegratie 30
2.7 De werking van de arbeidsmarkt 32

3. Arbeidsmobiliteit en de werking van de arbeidsmarkt 35
3.1 Inleiding 35
3.2 De ongelijke spreiding van de werkloosheid in Europa 35
3.2.1 Verschillen tussen en binnen lidstaten 35
3.2.2 Arbeidsmobiliteit en werkloosheidsverschillen binnen de lidstaten 37
3.2.3 Arbeidsmobiliteit en de werkloosheidsverschillen tussen de lidstaten 39
3.3 Arbeidsmobiliteit in de EMU 42
3.3.1 Inleiding 42
3.3.2 Arbeidsmobiliteit als mechanisme om schokken op te vangen 42
3.3.3 Arbeidsmobiliteit en diepere integratie van de goederen- en kapitaalmarkt 44

4.	**EU-regelgeving en resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit**	47
4.1	Inleiding	47
4.2	De effectuering van het vrij verkeer van werknemers en het recht op vrije vestiging	47
4.3	De (resterende) belemmeringen voor arbeidsmobiliteit in de EU	51
5.	**De mogelijkheid om elders te werken**	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Het recht om in een andere lidstaat te verblijven	55
5.3	Toegang tot beroepen	59
5.4	De informatievoorziening over werk(nemers) in de EU	63
6.	**Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid**	67
6.1	Inleiding	67
6.2	Coördinatie of ook harmonisatie?	67
6.3	De afstemming van de wettelijke sociale zekerheid in de EU	69
6.3.1	Inleiding	69
6.3.2	De personele reikwijdte van de afstemming van de sociale zekerheidsstelsels	70
6.3.3	De materiële reikwijdte van de afstemming	70
6.3.4	De wijze van afstemming	71
6.3.5	Balans: De afstemming van de wettelijke sociale zekerheid	73
6.4	Afstemming van aanvullende pensioenen in de EU	73
6.4.1	Aanvullende pensioenstelsels en knelpunten voor migratie	73
6.4.2	Europees beleid voor afstemming van aanvullende pensioenen	76
6.4.3	Uitgangspunten voor en mogelijkheden van verdergaande afstemming	77
6.4.4	Verdergaande afstemming van aanvullende pensioenregelingen via meerdere wegen	79

7. Arbeidsmobiliteit en de uitbreiding van de EU 87
7.1 Inleiding 87
7.2 De uitbreiding van de EU 87
7.3 De uitbreiding en de vrijmaking van het werknemersverkeer 89
7.3.1 Inleiding 89
7.3.2 De verwachte migratiestromen 89
7.3.3 Kanttekeningen bij de studie voor de Europese Commissie van het European Integration Consortium 90
7.3.4 Mogelijke welvaartseffecten van migratie uit Midden- en Oost-Europa 92

8. Conclusies en aanbevelingen 95
8.1 Inleiding 95
8.2 Arbeidsmobiliteit in relatie tot de werking van de arbeidsmarkt 96
8.2.1 Inleiding 96
8.2.2 Arbeidsmobiliteit en de opvang van schokken in de EMU 96
8.2.3 De bijdrage aan het oplossen van knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt 97
8.3 Belemmeringen voor arbeidsmobiliteit 99
8.3.1 De institutionele factoren die arbeidsmobiliteit in de EU beperken 99
8.3.2 Welke belemmeringen zijn ongewenst? 99
8.3.3 Mogelijke oplossingen voor het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit 101
8.4 Vrijmaking van het werknemersverkeer met Midden- en Oost-Europa 105

Bijlagen

1. Adviesaanvraag en achtergrondnotitie 109
2. Stichting van de Arbeid: Advies inzake de uitvoering van Richtlijn 96/71/EG 121
3. Samenstelling van de Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden en van de Adhoc Subcommissie Arbeidsmobiliteit in de EU 139

Samenvatting

Inleiding

De arbeidsmobiliteit tussen de huidige lidstaten van de Europese Unie (EU) is gering. De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren het initiatief genomen de arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten te bevorderen. Hiertoe moeten de resterende belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit worden weggenomen. Dit initiatief wordt door de Nederlandse regering ondersteund. In deze context heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de SER advies gevraagd over:

- de bijdrage die arbeidsmobiliteit kan leveren aan de werking van de Europese arbeidsmarkten;
- de factoren die arbeidsmobiliteit belemmeren, en hoe deze belemmeringen het beste kunnen worden weggeruimd;
- arbeidsmobiliteit in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten.

De visie van de raad
De raad vindt dat de arbeidsmobiliteit in de EU moet worden bevorderd en dat belemmeringen voor arbeidsmobiliteit zoveel mogelijk dienen te verdwijnen. Een grotere mobiliteit van arbeid draagt bij aan een betere werking van de arbeidsmarkt en daarmee aan een betere concurrentiepositie voor het Nederlandse en Europese bedrijfsleven. Het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit is daarnaast belangrijk voor het effectueren van het recht op vrij verkeer binnen de EU.

De raad constateert een aantal manco's in de bestaande Europese regelgeving ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers en de uitvoering daarvan, die arbeidsmobiliteit belemmeren. Deze manco's liggen op het vlak van de verblijfsrechten voor werknemers met een kortdurend arbeidscontract en voor werkzoekenden, de uitsluiting van derdelanders aan het vrij verkeer van werknemers, de toegang tot beroepen door diploma-erkenning en -waardering, de informatievoorziening over de vraag en het aanbod van arbeid in de EU, en ten slotte de afstemming van aanvullende pensioenregelingen in Europa. De raad doet voorstellen om elk van deze manco's op te vullen. Deze voorstellen zullen later uitvoeriger besproken worden.

De raad vindt het niet nodig in de toetredingsonderhandelingen vanuit de huidige lidstaten lange overgangsperioden voor de liberalisatie van het vrij verkeer van werknemers te eisen. Met de toekomstige vrijmaking van het werknemersverkeer uit Midden- en Oost-Europa zouden nu al ervaringen kunnen worden opgedaan door arbeidsaanbod uit deze landen in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen te beschouwen als prioriteitsgenietend arbeidsaanbod uit niet-EU landen.

Uitgangspunten van de raad
Bij de beantwoording van de adviesaanvraag is de raad uitgegaan van twee uitgangspunten:

1. De raad steunt het streven naar bevordering van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de EU door het wegruimen van resterende belemmeringen. Hiervoor geeft de raad twee motieven die hij gelijkwaardig acht: effectuering van het recht op vrij verkeer en de meer efficiënte allocatie van arbeid die door arbeidsmobiliteit te bereiken is.
2. Bevordering van de arbeidsmobiliteit is echter geen doel op zich maar een middel om tot meer welvaart te komen. Dit impliceert dat bij het wegnemen van belemmeringen een afweging gemaakt moet worden tussen enerzijds het recht op vrij verkeer en de economische voordelen die dit met zich meebrengt en anderzijds mogelijke negatieve welvaartseffecten die door het wegnemen van belemmeringen kunnen ontstaan. Bij dit laatste valt met name te denken aan ongewenste vormen van migratie als socialezekerheidstoerisme en fiscaal geïnduceerde pensioenvlucht.

Arbeidsmobiliteit en de werking van de arbeidsmarkt

Het kabinet vraagt aan de SER in hoeverre het mogelijk is de werking van de Europese arbeidsmarkt(en) en van de EMU te verbeteren door het bevorderen van arbeidsmobiliteit in de EU. Voor de beantwoording van deze vraag worden in het advies twee aspecten van de werking van de arbeidsmarkt onderscheiden: de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de opvang van schokken. Arbeidsmobiliteit in brede zin (tussen banen, tussen beroepen, en in geografische zin) is essentieel voor een goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Ook geografische mobiliteit kan een bijdrage leveren aan een goede aansluiting van vraag en aanbod. Bij het opvangen van schokken kan arbeidsmobiliteit vooral een bijdrage leveren aan het opvangen van langdurige schokken op de regionale arbeidsmarkt zoals de sluiting van kolenmijnen. Vanwege de kosten die geografische mobiliteit met zich meebrengt is arbeidsmobiliteit echter minder geschikt als instrument voor het opvangen van tijdelijke schokken. De raad relativeert daarom het belang van arbeidsmobiliteit als vervanging van het monetaire beleidsinstrumentarium – waarmee voorheen tijdelijke schokken konden worden opgevangen – in de afzonderlijke lidstaten. Nu de lidstaten in de EMU afzonder-

lijk het monetaire beleidsinstrumentarium niet meer ter beschikking hebben, moet dus gezocht worden naar andere instrumenten. Hierbij komt als eerste flexibiliteit in de loonvorming in aanmerking.

Het specifieke belang van arbeidsmobiliteit voor de werking van de EMU ziet de raad met name bij de verdieping van de Europese integratie op de goederen- en kapitaalmarkt. Deze verdieping die door de introductie van de euro een impuls krijgt, leidt ertoe dat bepaalde vormen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit zullen toenemen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de grotere mobiliteit op de interne arbeidsmarkt als gevolg van de vorming van Europese bedrijven.

Potentiële en feitelijke arbeidsmobiliteit
Het wegnemen van belemmeringen – dat de potentiële mobiliteit verhoogt – garandeert nog geen toename van de feitelijke mobiliteit. De feitelijke mobiliteit wordt immers naast de belemmeringen tevens bepaald door mobiliteitskosten en -prikkels. In het algemeen zijn de prikkels in de vorm van inkomensverschillen tussen de huidige lidstaten – met uitzondering van Spanje, Portugal en Griekenland – niet zo groot.
Naast inkomensverschillen kunnen ook werkloosheidsverschillen mensen prikkelen te migreren. Geconstateerd moet echter worden dat de mobiliteitsstromen in de EU nauwelijks gevoelig zijn voor werkloosheidsverschillen. Voor de laaggeschoolden die vaak het meest door werkloosheid getroffen worden en minder goede vooruitzichten hebben, zijn de mobiliteitskosten naar verhouding hoog. Voor hooggeschoolden wegen de mobiliteitskosten minder zwaar. De prikkel voor hooggeschoolden om in een andere lidstaat te werken is echter minder groot vanwege de aantrekkende vraag naar hooggeschoolde arbeid in alle lidstaten. Voor een deel hebben de lidstaten dezelfde knelpunten op de arbeidsmarkt. Dit beperkt de mogelijkheden om door grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit tot een betere allocatie van arbeid te komen. Wat het opvullen van vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt betreft mag dus niet te veel verwacht worden van de bijdrage die grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit uit de *huidige* EU-lidstaten kan leveren. Zeker waar het de onderkant van de arbeidsmarkt betreft ligt activering van de binnenlandse arbeidsmarkt meer voor de hand. In het SER-advies *Sociaal-Economisch Beleid 2000-2004* is hiervoor een aantal voorstellen gedaan.

De raad verwacht op grond van de inkomensverschillen tussen de huidige EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten dat de vrijmaking van het werknemersverkeer na toetreding van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa tot migratiestromen van Oost naar West zal leiden. De arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa kan behulpzaam zijn in het oplossen van vacatureknelpunten in bijvoorbeeld technische beroepen of bij seizoensarbeid. Om hiermee ervaring op te doen pleit de raad ervoor nu al in het kader van

de Wet arbeid vreemdelingen, aanbod uit Midden- en Oost-Europa te beschouwen als prioriteitsgenietend arbeidsaanbod uit niet-EU-landen.

Belemmeringen voor mobiliteit

Dit advies concentreert zich op manco's in bestaande EU-regelgeving en de kwaliteit van uitvoering. De motivatie hiervoor is dat het advies zich toespitst op belemmeringen die specifiek voor grensoverschrijdende migratie in de EU gelden en op belemmeringen die in principe door beleidsmatig ingrijpen weggeruimd kunnen worden.

Voor de bestaande Europese regelgeving op het gebied van de verblijfsrechten, toegang tot beroepen, informatie-uitwisseling en sociale zekerheid, is voor het opsporen van resterende belemmeringen de reikwijdte van de regelgeving en het functioneren daarvan nagegaan. Het advies concentreert zich op hoofdlijnen en pretendeert daarom niet alle manco's tot in detail te inventariseren. Verder concentreert het zich vooral op werknemers en is de specifieke problematiek van de grensarbeid buiten beschouwing gelaten.

De manco's in de Europese regelgeving en uitvoering
De raad constateert op genoemde terreinen een aantal manco's in de Europese regelgeving en de uitvoering ervan. Deze worden in de tabel op pagina 11 opgesomd.

Belemmeringen voor socialezekerheidstoerisme en fiscaal geïnduceerde pensioenmigratie beschouwt de raad in principe als wenselijk. Wel is daarbij de vraag aan de orde of de maatregelen die bovengenoemde vormen van migratie tegenhouden niet tevens belemmeringen vormen voor maatschappelijk gewenste arbeidsmobiliteit. Wanneer dit inderdaad het geval is, moet verder bezien worden hoe deze belemmeringen kunnen worden weggenomen zonder dat dit leidt tot bovengenoemde ongewenste vormen van migratie. Deze vragen spelen met name met betrekking tot afstemming van aanvullende pensioenen.

Verblijfsrechten werkzoekenden en werknemers met kortdurende contracten
De raad is van mening dat er lacunes bestaan in de Europese en nationale regelgeving met betrekking tot werkzoekenden en werknemers met een kortlopend arbeidscontract uit andere lidstaten. Deze lacunes hebben hun doorwerking in de nationale rechtspraktijk en leiden ertoe dat werkzoekenden en uitzendkrachten belemmerd worden in het zoeken en aanvaarden van werk in andere lidstaten. De raad beveelt het kabinet aan voor het opvullen van deze lacunes op Europees vlak initiatieven te ondernemen. Te denken valt daarbij aan introductie van een verblijfskaart die toegang geeft tot arbeid en die aan EU-burgers op vertoon van een geldig paspoort automatisch

Belemmeringen voor arbeidsmobiliteit

Beleidsterrein	Voornaamste belemmeringen
Verblijfsrechten	Lacunes in de regelgeving met betrekking tot werkzoekenden en uitzendkrachten. Hierdoor ontstaan ook problemen in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de verblijfsrechten van deze groepen. Dit bemoeilijkt het vinden van een baan in een andere lidstaat Uitsluiting van derdelanders aan vrij verkeer van werknemers
Toegang tot beroepen	Restrictieve toegang in bepaalde lidstaten tot beroepen in de publieke sector Onvoldoende diploma-erkenning in beroepsonderwijs en opleidingen
Informatievoorziening over de vraag respectievelijk het aanbod in andere lidstaten	Beperkt gebruik van de Europese vacaturebank
Wettelijke sociale zekerheid	Uitsluiting van derdelanders van verordening 1408/71
Aanvullende pensioenen	Risico pensioenbreuk en onvoldoende pensioenopbouw door: – lange wacht- en verwervingsperioden in sommige lidstaten en lage dekkingsgraad aanvullende pensioenen; – onmogelijkheid internationale waardeoverdracht; – ontbreken van grensoverschrijdende pensioenfondsen; – fiscale drempels voor waardeoverdracht en deelname aan grensoverschrijdende pensioenen

wordt uitgereikt. Deze verblijfskaart – die naast de reeds bestaande verblijfskaart met de duur voor vijf jaar zou komen – vervalt als aanspraak wordt gemaakt op de publieke kas of bij verstoring van de openbare orde.

Daarnaast vindt de raad het gewenst dat er maatregelen genomen worden om belemmeringen in de Nederlandse uitvoeringspraktijk weg te nemen die de mobiliteit van EU-werknemers en werkzoekenden beperkt. Te denken valt hierbij aan:
- betere voorlichting naar werkgevers, uitzendbureaus en arbeidsbureaus over de rechten en plichten van EU-onderdanen;
- stroomlijning van de uitvoeringspraktijk door heldere richtlijnen en goede opleiding van de desbetreffende uitvoerende ambtenaren;
- introductie bij de vreemdelingendienst van een apart loket voor EU-burgers.

Uitbreiding recht op vrij verkeer derdelanders / uitbreiding verordening 1408/71 naar derdelanders
De raad acht het niet gerechtvaardigd dat derdelanders van het vrij verkeer van werknemers zijn uitgesloten. Duurzaam legaal verblijvende derdelanders zouden dezelfde rechten moeten krijgen als EU-werknemers. Hierbij kan aangesloten worden bij eerdere door de Commissie, mede op basis van Nederlandse experts, ontwikkelde voorstellen. Legaal verblijvende derdelanders zouden tevens een beroep moeten kunnen doen op verordering 1408/71 die de afstemming van de wettelijke sociale zekerheid met het oog op de arbeidsmobiliteit regelt.

Heldere Europese regelgeving voor vrij verkeer in publieke sector
De raad is van mening dat er een Europese verordening dient te komen waarin overeenkomstig de desbetreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie nader bepaald wordt welke activiteiten en beroepen de lidstaten in het kader van orde- en gezagshandhaving voor hun eigen burgers mogen reserveren. De toegang tot de overige functies in de lidstaten dient dan daadwerkelijk opengesteld te worden voor mensen uit andere lidstaten – inclusief langdurig legaal verblijvende derdelanders.

Diploma-erkenning beroepsonderwijs
De raad constateert dat afstemming tussen de lidstaten met betrekking tot de diploma-erkenning op het gebied van het beroepsonderwijs en beroepsopleidingen achterblijft bij de bereikte afstemming op dit vlak in het academisch onderwijs. Voor het beroepsonderwijs zou op EU-niveau een soortgelijk netwerk als het Naric-netwerk moeten worden opgezet. Verder is het gewenst bepaalde initiatieven in de grensregio's op dit vlak te stimuleren. Ten slotte moeten op Europees en op nationaal niveau initiatieven genomen worden voor de verdere ontwikkeling en stimulering van instrumenten als diplomasupplementen en EVC's (elders verworven competenties).

Ontwikkeling aanvullende instrumenten voor informatievoorziening vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
Het Eures-netwerk slaagt er nog onvoldoende in om informatie over de vraag respectievelijk het aanbod van arbeid in Europa bij elkaar te brengen. Het zwaartepunt van Eures is te eenzijdig gericht op de gecentraliseerde vacaturebank. De informatie-uitwisseling over vraag en aanbod naar arbeid tussen de lidstaten zou een breder terrein moeten omvatten en gericht moeten zijn op het tijdig signaleren van overschotten / tekorten op de Europese arbeidsmarkt. Deze informatie zou ook tijdig naar werkgevers en werknemers verspreid moeten worden.

Betere afstemming aanvullende pensioenregelingen
De raad meent dat er een duidelijke leemte bestaat in de afstemming van de aanvullende pensioenregelingen. Het is van belang de met aanvullende pensioenen samenhangende belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit op nationaal en Europees niveau aan te pakken door een verdergaande afstemming.
Bij het wegruimen van de belemmeringen op het vlak van de aanvullende pensioenen dient erop gelet te worden dat er hierdoor geen ongewenste fiscaal-geïnduceerde pensioenmigratie ontstaat. Uitgangspunten voor nadere afstemming zijn dan ook:
- het handhaven van de fiscale omkeerregel;
- de mogelijkheid tot effectuering van de fiscale claim op het pensioen.

Daarnaast moet het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de aanvullende pensioenen en de hiermee verbonden speciale positie van de sociale partners gerespecteerd worden.

Voor verdere afstemming van de aanvullende pensioenregelingen komen in principe drie oplossingsrichtingen in aanmerking:
- versterking van het behoud van pensioenrechten in het opbouwland;
- vergroting van de mogelijkheid tot internationale waardeoverdracht;
- de introductie van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds.

Deze oplossingrichtingen sluiten elkaar niet uit en kunnen elk bijdragen aan de totstandkoming van een betere afstemming van aanvullende pensioenen in de EU. Dit biedt mogelijkheden tot maatwerk.
Aan de lidstaten wordt aanbevolen zorg te dragen voor een Europees fiscaal kader voor afstemming van aanvullende pensioenregelingen. Enerzijds moet dit fiscale drempels voor migratie wegnemen. Anderzijds dient het voor de opbouwstaat een regeling te treffen voor het verlies van de fiscale claim bij migratie.

Arbeidsmobiliteit in relatie tot de nieuwe toetredende lidstaten

De raad vindt het niet nodig om in de toetredingsonderhandelingen vanuit de huidige lidstaten lange overgangsperioden voor de liberalisatie van het vrij verkeer van werknemers te eisen.
Op grond van onder meer de inkomensverschillen met de huidige lidstaten is te verwachten dat de vrijmaking van het werknemersverkeer na de toetreding van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa tot migratie van Oost naar West zal leiden. Van een door sommigen gevreesde massamigratie die de opnamecapaciteit van de Europese arbeidsmarkten op de proef zal stellen, zal volgens de raad naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zijn.

De migratiestromen zullen in belangrijke mate gestuurd worden door de behoefte aan arbeid in de huidige lidstaten die door vergrijzing hoog zal blijven en de inkomensontwikkeling in de nieuwe lidstaten. Op basis van het bovenstaande verwacht de raad positieve welvaartseffecten van de migratie uit de nieuwe lidstaten. De raad baseert zijn oordeel op de ervaringen na de eerdere toetreding van Spanje en Portugal, berekeningen in opdracht van de Europese Commissie en de huidige migratiestromen in en vanuit de Midden- en Oost-Europese landen.

1. Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

De interne markt wordt gevormd door het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de Europese Unie (EU). Deze vier vrijheden worden door het EG-Verdrag gewaarborgd. Hoewel op papier het vrije verkeer van werknemers al lang bestaat is van een 'Europese' arbeidsmarkt (nog) geen sprake. Immers de feitelijke mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten is gering en er bestaan belemmeringen bij het uitoefenen van het recht op vrij verkeer.

De Europese Commissie heeft de laatste jaren het initiatief genomen voor het wegnemen van resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit om zo de integratie van de arbeidsmarkten te bevorderen[1]. De Nederlandse regering geeft aan deze initiatieven te ondersteunen[2]. Bevordering van de arbeidsmobiliteit zou tot een efficiëntere allocatie, en daarmee tot hogere welvaart kunnen leiden. Namens het kabinet heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in dit verband op 8 mei 2000 aan de SER advies gevraagd over de volgende vragen[3]:

- In hoeverre is het mogelijk om de werking van de Europese arbeidsmarkt(en) en van de EMU te verbeteren door het bevorderen van arbeidsmobiliteit in de EU?
- Welke institutionele factoren beperken de arbeidsmobiliteit in de EU, welke zijn ongewenst, en wat zijn mogelijke oplossingen in Nederland en/of de EU om deze ongewenste beperkingen weg te nemen?
- Welke bijdrage kan arbeidsmobiliteit leveren aan het oplossen van vacatureknelpunten op de arbeidsmarkt in Nederland?
- Hoe ziet de SER arbeidsmobiliteit in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten?

---

1 Europese Commissie, *Een actieplan voor het vrij verkeer van werknemers* (mededeling), Brussel, 12.11.1997, COM (97) 586 def.

2 Zie bijv. de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer over het Nederlandse standpunt aangaande de sociale agenda van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 21 501-18, nr. 135, pp. 3 en 4.

3 Adviesaanvraag *Arbeidsmobiliteit in de EU*, 8 mei 2000. De adviesaanvraag is opgenomen als bijlage 1.

De minister verzoekt tevens, in het licht van de discussie in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel 'Arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid', aandacht te besteden aan de vraag of de Richtlijn 96/71/EG en de desbetreffende implementatiewet een adequate aanpak van de problematiek zijn, en of uitbreiding naar andere sectoren dan de bouwsector gewenst is. Deze vraag is ook voorgelegd aan de Stichting van de Arbeid, die hierover op 16 oktober 2000 advies heeft uitgebracht[4].

De toelichting bij de adviesaanvraag bevat achtergrondinformatie over achtereenvolgens het belang van arbeidsmobiliteit, de mate van arbeidsmobiliteit, de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, en institutionele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit. Wat dit laatste betreft wordt gewezen op verschillen in belastingheffing, de beperkte mogelijkheid voor de overdracht van verworven pensioenrechten, diploma-erkenning en ten slotte, op onvoldoende informatie wat vacatures in de EU betreft.

Gezien de breedte van de adviesaanvraag heeft de raad gekozen voor een advies op hoofdlijnen. Zo pretendeert de raad niet alle belemmeringen te analyseren, maar concentreert zich op belemmeringen die in principe door beleid kunnen worden weggenomen en die specifiek zijn voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Dit impliceert dat met name gekeken wordt naar belangrijke hiaten in de bestaande Europese regelgeving en afstemming. De nadruk ligt daarbij op de regelgeving met betrekking tot de arbeidsmobiliteit van werknemers.

De specifieke en vaak zeer gedetailleerde problematiek van de grensarbeid komt in het advies niet aan de orde. Hiervoor wordt verwezen naar het rapport van de Commissie grensarbeid dat begin 2001 verschijnt. Voor de beantwoording van de vraag naar de implementatie van de detacheringsrichtlijn verwijst hij naar het advies van de Stichting van de Arbeid.

1.2 Opzet en voorbereiding van het advies

Het advies volgt in grote lijnen de opbouw van de bij de adviesaanvraag gevoegde achtergrondinformatie. Na presentatie van het analysekader voor dit advies (hoofdstuk 2) wordt eerst aandacht besteed aan het mogelijke belang van arbeidsmobiliteit in de EMU (hoofdstuk 3). Hierna volgt een inventariserend hoofdstuk waarin op een rijtje gezet wordt wat er in de EU bereikt is op het terrein van het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen, en waar mogelijke resterende belemmeringen liggen. Hoofdstuk 5 gaat in op belemmeringen die de mogelijkheid van migratie blokkeren op het terrein van ver-

4 Stichting van de Arbeid, *Advies inzake de uitvoering van Richtlijn,* 96/71/EG, 16-10-2000. Dit advies is opgenomen als bijlage 2.

blijfsrechten, toegang tot beroepen en informatievoorziening over de vraag naar respectievelijk het aanbod van arbeid. Vervolgens gaat hoofdstuk 6 in op mogelijke belemmeringen die migratie onaantrekkelijk kunnen maken op het vlak van de sociale zekerheid en aanvullende pensioenen. Arbeidsmobiliteit in relatie tot de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa komt in hoofdstuk 7 aan de orde. De standpuntbepaling wordt ten slotte in hoofdstuk 8 gepresenteerd.

Het advies is voorbereid door de subcommissie Arbeidsmobiliteit in de EU van de Commissie ISEA. De samenstelling van deze subcommissie en van de Commissie ISEA is opgenomen in bijlage 3. Aan paragraaf 6.4 over de afstemming van aanvullende pensioenen in Europa heeft de Pensioencommissie een belangrijke bijdrage geleverd.

De raad heeft dit advies besproken en vastgesteld in zijn openbare vergadering van 16 februari 2001. Het verslag van de vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad.

2. Analysekader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat het kader voor de beantwoording van de adviesaanvraag. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op relevante eerdere SER-advisering. Paragraaf 2.3 schetst het aan het advies ten grondslag liggende welvaartsperspectief. Vervolgens wordt bepaald op welke vormen van mobiliteit het advies betrekking heeft (2.4). Hierna worden enkele 'gestyleerde' feiten gepresenteerd over arbeidsmobiliteit in de EU (2.5). Daarbij komt naar voren dat de arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten gering is. Wil dit ook zeggen dat de arbeidsmarkten in de EU nauwelijks geïntegreerd zijn? In paragraaf 2.6 wordt gepoogd enige begripsmatige verheldering te geven over het verband tussen arbeidsmobiliteit en arbeidsmarktintegratie. Paragraaf 2.7 gaat ten slotte in op arbeidsmobiliteit in relatie tot de werking van de arbeidsmarkt. Hiermee wordt tevens een opstap gemaakt naar het volgende hoofdstuk over arbeidsmobiliteit in de EMU.

2.2 Relevante eerdere SER-advisering

De SER heeft eerder aandacht gevraagd voor de resterende belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit in de EU. In het advies *Sociale Dimensie Europa 1992* (publicatienr. 90/11) wordt het kabinet opgeroepen na te gaan in hoeverre de nationale opzet van het socialezekerheidssysteem ongewenste effecten heeft voor het vrije verkeer van personen en de vestiging van bedrijven. Als de nationale opzet van het socialezekerheidssysteem inderdaad een belemmering zou vormen, zou dit volgens de SER aanleiding kunnen zijn de taakverdeling tussen het nationale en het communautaire niveau op bepaalde onderdelen van het socialezekerheidsbeleid te herzien.

In de adviezen *Witboek Europees Sociaal Beleid* (95/01) en *Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU* (95/09) pleitte de SER met het oog op de werking van de interne arbeidsmarkt voor uitbreiding van de Verdragsbepalingen voor het vrije verkeer van werknemers naar legaal in de EU verblijvende burgers uit derde landen. Ten slotte besteedde de SER in de adviezen *Naar een robuust belastingstelsel* (98/07) en *Fiscale oudedagsparaplu* (99/03) aandacht aan de relatie tussen de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de fiscale behandeling van pensioenen.

De vraag van de minister hoe de SER arbeidsmobiliteit ziet in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten heeft sterk aan actualiteit gewonnen nu in de toetredingsonderhandelingen met een aantal kandidaat-lidstaten het hoofdstuk over het vrije verkeer geopend is[1]. De SER heeft in het advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU* (98/04) gepleit om na de toetreding een aantal beoordelingsmomenten in te bouwen en verdere acties van de EU mede van die beoordelingen afhankelijk te maken. De geleidelijke vrijmaking van het vrij verkeer van werknemers binnen een overeen te komen periode kan daarbij volgens de SER een element zijn.

De verhouding tussen de sociale en de economische dimensie van het Europese integratieproces heeft de raad in verschillende adviezen besproken (zie de adviezen *Witboek Europees Sociaal Beleid* (95/01) en *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU* (00/01))[2]. De SER meent dat een sterke sociale dimensie bijdraagt aan zowel de interne cohesie als aan de externe concurrentiekracht (omdat het stelsel van sociale bescherming en het sociale klimaat medebepalend zijn voor het vestigings- en ondernemingsklimaat). Een dergelijke sociale dimensie is ook noodzakelijk voor de maatschappelijke aanvaarding van de economische integratie en van de uitbreiding van de Unie; zij kan tevens onaanvaardbare vormen van beleidsconcurrentie op sociaal terrein voorkomen.
Economische groei kan en moet derhalve mede worden vertaald in sociale vooruitgang. Daarbij kan ook zeker sprake zijn van 'spontane' convergentie van sociaal beleid, waarbij economische integratie en vooruitgang leiden tot verkleining van welvaartsverschillen tussen de lidstaten en vergroting van de mogelijkheden van de armere lidstaten om zelf een hoger niveau van sociale bescherming te realiseren. Tegelijkertijd staan de verschillende lidstaten voor de uitdaging de nationale stelsels van sociale bescherming aan te passen aan veranderende omstandigheden en daardoor ook de financierbaarheid op lange termijn veilig te stellen.

2.3 Bevordering van arbeidsmobiliteit: tegen (w)elke prijs

Arbeidsmobiliteit vergroot de keuzemogelijkheden van werknemers en werkgevers op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan een efficiëntere allocatie van arbeid tot stand gebracht worden. Moet daarom arbeidsmobiliteit zoveel mogelijk bevorderd worden en de belemmeringen voor arbeidsmobiliteit tegen elke prijs worden weggenomen?

---

1 Het betreft hier de kandidaat-lidstaten Polen, Hongarije, Tsjechië, Estland, Slovenië en Cyprus, die samen de zgn. Luxemburg-groep vormen.

2 Het navolgende is ontleend aan SER-advies, *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr. 00/01, p. 50.

Bij het beantwoorden van deze vraag is het goed een onderscheid te maken tussen belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken en belemmeringen die deze ontmoedigen.

Het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen behoort tot de grondrechten van de Europese Unie[3]. Er zijn echter nog steeds belemmeringen in de lidstaten die het mensen *onmogelijk* maken dit recht uit te oefenen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het niet-erkennen van diploma's en regels die de toegang tot bepaalde beroepen – bijvoorbeeld in de publieke sector – beperken tot de inwoners van het eigen land. Het recht op vrij verkeer kan pas dan volledig geëffectueerd worden als dergelijke belemmeringen zoveel mogelijk verdwijnen.
Daarnaast zijn er belemmeringen die de arbeidsmigratie *ontmoedigen* – zoals een pensioenbreuk of het wegvallen van bepaalde fiscale faciliteiten. Van deze belemmeringen kan niet zonder meer gezegd worden dat ze alle dienen te verdwijnen. Zij vloeien immers vooral voort uit verschillen in de opzet van de socialezekerheids- en belastingstelsels van de lidstaten. Bij het wegnemen van de 'ontmoedigings'- belemmeringen zal dan ook een afweging gemaakt moeten worden tussen enerzijds het recht op vrij verkeer en de economische voordelen die dit door de efficiëntere allocatie van arbeid met zich brengt en anderzijds de mogelijke nadelen van verlies van nationale soevereiniteit bij het vormgeven van herverdelingsarrangementen.
Bovendien kan het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit op het vlak van de sociale zekerheid of aanvullende pensioenen ongewenste vormen van migratie met zich meebrengen. Zo bergt het opheffen van bepaalde fiscale belemmeringen op het terrein van de aanvullende pensioenen de mogelijkheid in zich van fiscaal geïnduceerde pensioenvlucht. In dergelijke gevallen is het zaak het nastreven van het vrije werknemersverkeer af te wegen tegen een potentieel nadeel voor de fiscus en te bezien of en zo ja hoe fiscale belemmeringen kunnen worden weggenomen zonder dat dit leidt tot ongewenste pensioenmigratie.

Arbeidsmobiliteit is niet de enige manier waarmee de vruchten van economische integratie kunnen worden geplukt. Wanneer het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit tot grote migratiestromen zou leiden ligt het zelfs eerder voor de hand te streven naar goederen- en kapitaalmarktintegratie. Het is echter niet te verwachten dat door het wegnemen van belemmeringen er grote migratiestromen binnen de EU op gang komen. Dit advies richt zich ook niet op het maximaliseren van migratiestromen,

3 Zie bijvoorbeeld artikel 15 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (*PB* C 364/1 van 18-12-2000); in paragraaf 4.1 komen de desbetreffende bepalingen uit het EG-Verdrag aan de orde.

maar op het vergroten van de keuzemogelijkheden voor werkgevers én werknemers.

2.4 Begripsbepaling: vormen van mobiliteit

2.4.1 Inleiding

Arbeidsmobiliteit kan vanuit meerdere invalshoeken bestudeerd worden. Een wezenlijk onderscheid daarbij is of gekeken wordt:
- naar de wisseling van de werkkring: de werkgever, de beroepsgroep, de sector, de hiërarchische positie binnen het bedrijf;
- of de locatie van het werk: afstand tot de woonomgeving, binnen of buiten de regio, binnen of buiten de landsgrenzen.

In dit advies wordt de arbeidsmobiliteit vanuit de geografische invalshoek bezien. Met de term arbeidsmobiliteit wordt in het vervolg de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit van werknemers en zelfstandigen binnen de Europese Unie aangeduid. De nadruk ligt daarbij op de mobiliteit van werknemers.
Grensoverschrijdend wonen en werken hoeven niet samen te vallen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen migranten (grensoverschrijdend wonen én werken) en grensarbeiders (alleen grensoverschrijdend werken). Verder is nog de gedetacheerde werknemer te onderscheiden: degene die tijdelijk grensoverschrijdend werkt. Het onderscheid tussen migranten, grensarbeiders en gedetacheerde werknemers is van belang omdat voor elk van deze groepen andere toewijzingsregels op het gebied van de sociale zekerheid en de belastingen gelden[4]. Het advies richt zich in hoofdzaak op (permanente) migranten. Het onderstaande schetst in het kort de specifieke problematiek van grensarbeid en detachering, onder verwijzing naar een tweetal adviezen waarin gedetailleerder op deze problematiek wordt ingegaan.

De toelichting bij de adviesaanvraag wijst erop dat door het snel groeiende aantal toepassingen van communicatietechnologie digitale arbeidsmigratie – grensoverschrijdend telewerken – als substituut voor fysieke arbeidsmobiliteit kan worden gebruikt. Dit advies beperkt zich echter tot fysieke migratiestromen. Over grensoverschrijdend telewerken is ten eerste zo goed als niets bekend. Zwaarwegender is echter de overweging dat bij grensoverschrijdend telewerken er geen mobiliteit van personen plaatsvindt, maar van diensten. Grensoverschrijdend telewerken valt dan ook binnen het bereik van het vrij verkeer van diensten en daarmee buiten het bereik van dit advies.

---

4 Vergelijk P. Kavelaars, *Harmonisatie van vrij personenverkeer: een drieluik,* Deventer 1998.

2.4.2 Grensarbeid

Door hun naar lidstaat gescheiden woon- en werksituatie lopen grensarbeiders tegen een aantal specifieke problemen op. Wanneer er woonplaatseisen in de sociale zekerheid worden gesteld zal dat grensarbeiders bijzonder treffen. De opgebouwde rechten in het werkland kunnen dan niet in het woonland worden uitgeoefend. Ook de interactie tussen socialezekerheidspremies, die altijd in het werkland betaald worden en belastingen, die – zoals Nederland en België overeengekomen zijn – in het woonland geheven worden kan voor grensarbeiders specifieke gevolgen hebben[5].

Bij de bespreking van mogelijke oplossingen dient van tevoren duidelijk te zijn waarnaar gestreefd wordt. Door de gescheiden woon-werksituatie in landen met misschien vergelijkbare maar niet identieke socialezekerheids- en belastingstelsels, verkeren grensarbeiders altijd in een ongelijke positie tegenover óf hun buren óf hun collega's (of wel beiden). Zonder een volledige harmonisering of unificatie van arbeidsvoorwaarden, socialezekerheids- en belastingstelsels – die noch wenselijk noch waarschijnlijk is – valt hieraan niet te ontkomen en zal geen enkele oplossing zowel gelijkheid met buren als met collega's kunnen garanderen.
Waarnaar wél gestreefd zou kunnen worden is het zoveel mogelijk voorkomen van omstandigheden in de socialezekerheids- en belastingstelsels die onevenredig zwaar op grensarbeid drukken en daarmee als belemmering voor mobiliteit kunnen worden aangemerkt[6].
De staatssecretaris van Financiën heeft op 10 februari 2000 een Commissie Grensarbeid onder het voorzitterschap van de heer Linschoten ingesteld. Deze commissie heeft als taak te adviseren omtrent mogelijke knelpunten in de sfeer van de fiscaliteit en de sociale verzekeringen waarmee grensarbeiders in de praktijk kunnen worden geconfronteerd. Voor de mogelijke oplossing van een aantal huidige problemen waarmee grensarbeiders te maken krijgen wordt verwezen naar de rapportage van deze commissie die in de loop van 2001 verschijnt.

Om mogelijk nieuwe problemen te voorkomen die met name kunnen ontstaan door verschuivingen in de belastingmix of het introduceren van nieuwe woonplaatseisen in de sociale zekerheid of belastingheffing verdient het aanbeveling zowel in Nederland als bij onze buurlanden een 'Europa-toets'

5 De Nederlandse en de Belgische regering zijn het eens geworden over een herziening van het belastingverdrag waarbij de heffingsbevoegdheid aan het werkland wordt toegewezen, maar waarbij rekening kan worden gehouden met persoonlijke leefomstandigheden in het woonland.
6 Vergelijk Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 824, nr. 3, p. 8.

in te voeren voor die maatregelen waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat ze van invloed zullen zijn op de positie van grensarbeiders[7]. Deze toets – te vergelijken met een milieueffectrapportage – zou nauwkeurig in beeld moeten brengen wat de verwachte gevolgen voor grensarbeiders zijn en moeten aangeven of de verwachte gevolgen aanleiding zijn tot het nemen van nadere maatregelen. Op basis daarvan zou bezien moeten worden door welke maatregelen de voorziene, maar niet bedoelde, gevolgen voor grensarbeiders kunnen worden opgevangen.

2.4.3 Detachering

De problematiek van detachering behelst in hoofdzaak de vraag welke arbeidsvoorwaarden moeten gelden: die van het land waar de werkzaamheden verricht worden – zoals bij migratie en grensarbeid het geval is – of de arbeidsvoorwaarden van het land waar het bedrijf gevestigd is waarvoor doorgaans gewerkt wordt.

In verordening 1408/71 over de coördinatie van de wettelijke sociale zekerheid is voor gedetacheerde werknemers een uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat de socialezekerheidswetgeving van het werkland van toepassing is. Op voorwaarde dat de detachering niet langer dan 12 maanden duurt, geldt de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is waaraan de gedetacheerde werknemer normaal verbonden is. Eventueel kan hierop nog een verlenging van een jaar volgen, en biedt artikel 17 van de verordening de mogelijkheid voor twee of meer lidstaten om onderlinge afspraken te maken over langere uitzonderingsperioden[8].

De pensioenrichtlijn 98/49 biedt aan gedetacheerde werknemers tevens de mogelijkheid hun deelname in hun oorspronkelijke pensioenfonds voort te zetten. De fiscale aspecten hiervan zijn echter nog niet geregeld. Hierop wordt in paragraaf 6.4 verder ingegaan.

Op basis van het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO) blijven tijdens detachering als regel verder de

---

7 De 'Europa-toets' is voorgesteld in het verslag van het Europees Parlement van 6 mei 1998 over de situatie van grensarbeiders in de Europese Unie (A4-0168/98; rapport Van Lancker). In het recente ontwerpverslag over grensarbeiders van het Europees Parlement (PE 286.201; rapport Oomen-Ruijten) wordt hierop teruggekomen.

8 De Europese Commissie heeft voorgesteld deze mogelijkheid tot verlenging te schrappen (COM (1998) 779, artikel 9). Het Economisch en Sociaal Comité adviseert de Commissie echter de verlengingsmogelijkheid te handhaven (Advies CES 90/2000; punt 4.4). In de praktijk wordt echter nauwelijks van de mogelijkheid tot verlenging gebruikgemaakt (zie P. Donders, D. Pieters en P. Schoukens, Application of the Provisions of Regulation (EEC) 1408/71 and the Issue of Posting: Facts, Problems and Comments, in: Paul Schoukens (ed.), *Prospects of Social Security Co-ordination*, Leuven, 1997, p. 64).

oorspronkelijke arbeidsvoorwaarden van kracht. Hierop zijn echter in de zo genoemde detacheringsrichtlijn, die in 1996 door de Raad werd aangenomen, een aantal uitzonderingen gemaakt[9]. Deze richtlijn bepaalt dat de arbeidsvoorwaarden van werknemers die in een andere lidstaat werkzaamheden verrichten aan bepaalde wettelijke voorwaarden van het werkland moeten voldoen. Voor de bouwsector geldt bovendien dat niet alleen aan de wettelijke eisen moet worden voldaan, maar ook aan de desbetreffende voorwaarden die zijn vastgelegd in algemeenverbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. De richtlijn is in Nederland omgezet in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (WAGA)[10]. Op verzoek van de minister van SZW heeft de Stichting van de Arbeid onlangs advies uitgebracht over de vraag of voor andere sectoren dan de bouw de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers niet alleen aan bepaalde wettelijke voorschriften zouden moeten voldoen, maar ook aan de voorschriften zoals die zijn vastgelegd in algemeenverbindend verklaarde CAO's (zie kader). De stichting van de Arbeid heeft zich met name bezig gehouden met de juridische aspecten van deze vraag en minder met de vraag in welke mate het al dan niet uitbreiden naar andere sectoren dan de bouwsector belemmeringen voor vrij verkeer met zich meebrengt.

Wat wordt precies bedoeld met uitbreiding van de detacheringsrichtlijn naar andere sectoren dan de bouwsector?

Artikel 3 van de in 1996 door de Raad aangenomen detacheringsrichtlijn bepaalt dat de lidstaten erop toezien dat ondernemingen voor gedetacheerde werknemers – ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband – voor de volgende punten de wettelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die gelden in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd:

- maximale werk- en minimale rustperioden;
- minimumaantal betaalde vakantiedagen;
- minimumlonen;
- voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers;
- gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
- beschermende maatregelen voor bijzondere groepen werknemers (zwangere vrouwen, jongeren);
- bepalingen inzake non-discriminatie.

Deze bepaling geldt voor ondernemingen in *alle* sectoren. Voor de bouwsector geldt echter bovendien dat niet alleen de *wettelijke* bepalingen op bovengenoemde punten in de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers gegarandeerd moeten zijn, maar tevens de desbetreffende bepalingen in *algemeenverbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten* of scheidsrechterlijke uitspraken. Het staat de lidstaten vrij om

9 Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, *PB* 1997 L 18/1.

10 Stsbl. 1999, 554.

deze specifieke bepaling voor de bouwsector uit te breiden naar andere sectoren. Nederland heeft daarvan bij de implementatie van de richtlijn in de Wet grensoverschrijdende arbeid (WAGA) geen gebruik van gemaakt. De minister van SZW heeft aan de Stichting van de Arbeid (en aan de SER) gevraagd of de specifieke bepaling voor de bouwsector ook naar andere sectoren zou moeten worden uitgebreid. Dit wordt algemeen betiteld als de vraag naar de uitbreiding van de detacheringsrichtlijn. Dit is dus enigszins verwarrend omdat de detacheringsrichtlijn zoals aangegeven immers al van toepassing is op alle sectoren.

Binnen de Stichting van de Arbeid bestaat geen overeenstemming over de vraag of de werkingssfeer van de WAGA zou moeten worden verbreed naar andere sectoren dan de bouwsector. De werknemersvertegenwoordiging is van mening dat er aanleiding tot verbreding bestaat aangezien ook in andere sectoren door concurrentie op het gebied van de arbeidsvoorwaarden goede arbeidsverhoudingen en collectieve arbeidsvoorwaarden onder druk zouden staan. De werkgeversvertegenwoordiging is van mening dat dit niet het geval is. In hun ogen moet op het beginsel van vrij verkeer van diensten geen grotere inbreuken dan nodig worden gemaakt en moeten er geen nieuwe belemmeringen voor vrij verkeer worden gelegd.

2.5 Arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie

Deze empirische verkenning van de arbeidsmobiliteit gaat kort in op de omvang, ontwikkeling en structuur (het geografisch patroon) van de arbeidsmobiliteit in de EU.

Omvang van de migratie
De omvang van migratie wordt doorgaans uitgedrukt als het aantal mensen dat een land of regio instroomt als percentage van de totale bevolking van een bron- of bestemmingsland/regio. Deze werkwijze volgend, kan de migratie tussen de lidstaten gemeten worden door het aantal EU-burgers dat naar een andere lidstaat verhuisde uit te drukken als percentage van de totale bevolking in de EU. In de eerste helft van de jaren negentig lag de aldus gemeten migratie tussen de lidstaten onder de 0,2% per jaar[11]. Dit is niet alleen absoluut gezien klein, maar ook gering in vergelijking met de migratie tussen de regio's van lidstaten; deze varieert van 0,5% per jaar in Italië tot 1,6 % in Nederland en 2,3% in het VK[12]. De migratie tussen de staten in de Verenigde Staten bedroeg in het midden van de jaren negentig 2,2% per jaar.

11 Europese Commissie, *Employment in Europe*, 1997, p. 70; Alan B. Krueger, From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and the Labor Compact, *Labour Economics* 7 (2000), p. 122.
12 Europese Commissie, op.cit., p. 70; OECD, *Employment Outlook,* June 2000, p. 53.

De bovenstaande percentages hebben betrekking op de gehele bevolking en niet specifiek op de beroepsbevolking. Wat de beroepsbevolking betreft zijn geen stroomcijfers maar alleen voorraadgrootheden beschikbaar. Het aandeel van de beroepsbevolking afkomstig uit andere lidstaten als percentage van de totale beroepsbevolking in de EU bedraagt ongeveer 1,7%[13]. In vergelijking hiermee is het percentage van de beroepsbevolking afkomstig van buiten de EU groter (3%).

Het percentage EU-ingezetenen dat niet (permanent) in het werkland woont (grensarbeiders en gedetacheerden) bedraagt 0,5% van de EU-beroepsbevolking[14]. Bijna de helft hiervan werkt buiten de EU (voornamelijk Franse grensarbeid met Zwitserland). Het aantal grensarbeiders als percentage van de totale beroepsbevolking is het hoogst in België (vooral naar Nederland en Luxemburg), Oostenrijk (naar Duitsland) en Frankrijk (vooral naar Zwitserland). In de andere lidstaten is grensarbeid eerder een marginaal verschijnsel.

Ontwikkeling van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit binnen de EU
De arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie stagneert al jaren rond het bovengenoemde percentage van 0,2%[15]. Ook de toetreding van Spanje en Portugal in 1987 en de volledige liberalisatie van het werknemersverkeer met deze landen in 1992 hebben niet geleid tot een toename van de arbeidsmobiliteit. In de jaren zestig lag de arbeidsmobiliteit in de EU hoger. Dit had vooral te maken met de migratie vanuit Italië naar de andere lidstaten. In de jaren zeventig is mede als gevolg van de economische recessie de arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten gedaald[16].
Op basis van het beschikbare cijfermateriaal is moeilijk te zeggen of de stagnatie van de arbeidsmobiliteit voor alle vormen van grensoverschrijdend werken in de EU geldt. Volgens Frans onderzoek is het aantal grensarbeiders in de EU tussen 1970 en 1990 toegenomen[17].

---

13 De cijfers over de samenstelling van de beroepsbevolking zijn ontleend aan Melanie Kiehl en Heinz Werner, *Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Werkstattbericht, nr. 7, 30-07-1998. Kiehl en Werner baseren hun berekeningen op de Labour Force Survey van Eurostat.

14 Europese Commissie, op.cit., p. 70.

15 Zie: Krueger, op.cit., p. 122.

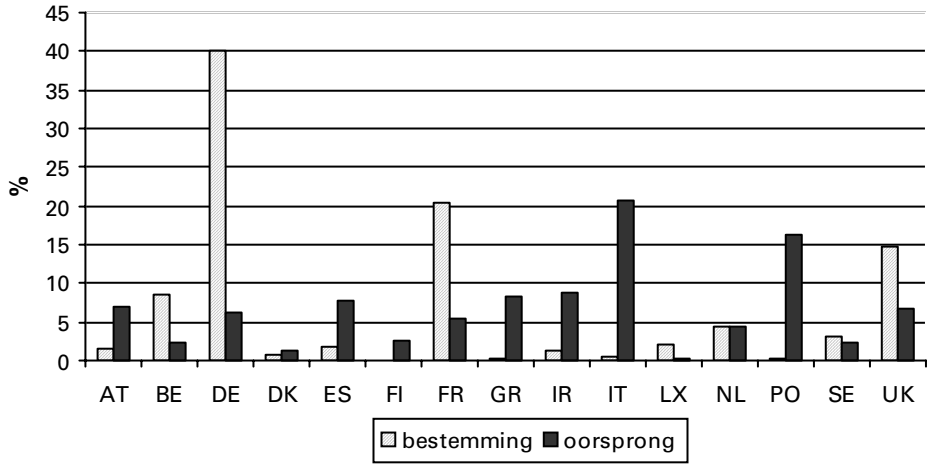
16 Zie voor de ontwikkeling van de arbeidsmobiliteit in de jaren zestig en zeventig: Willem Molle en Aad van Mourik, International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration: The case of Western Europe, *Journal of Common Market Studies*, 26 (1988), pp. 317-342.

17 M. de Falleur en V. Vandeville: Cross-border flows of workers in Europe: facts and determinants, in: H.W. Armstrong , R.W. Vickerman (red.), *Convergence and Divergence among European Regions*, London, 1995, p. 180.

De ontwikkeling van het aantal *gedetacheerde werknemers* is door Donders nader onderzocht op basis van de hiervoor uitgereikte E-formulieren[18]. Voor de eerste helft van de jaren negentig lijkt er vooral een sterke stijging te zijn van de uitgifte van de zogenoemde E101-formulieren (voor werknemers in loondienst die voor minder dan een jaar gedetacheerd worden). Of deze trend zich in de tweede helft van de jaren negentig heeft voortgezet is niet duidelijk.

Structuur van de arbeidsmigratie in de EU
Om een indruk te krijgen van de arbeidsmigratie in de EU is naast de omvang en de ontwikkeling ook de structuur ervan van belang: hoe zijn de migranten qua herkomst en bestemming verdeeld over de lidstaten? Welke geografische patronen zijn er te ontdekken in de arbeidsmobiliteit in de EU?

Grafiek 2.1 - Verdeling van de buitenlandse beroepsbevolking in de EU (EU burgers)



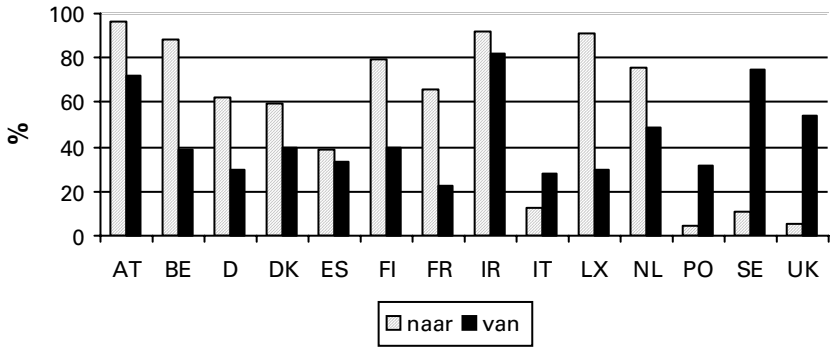
Grafiek 2.1 geeft een beeld van de verdeling van de totale beroepsbevolking in de EU woonachtig in een andere lidstaat dan het eigen land[19]. Daarbij is zowel gekeken naar de bestemming als naar de herkomst. Uit de grafiek blijkt bijvoorbeeld dat bijna 40% van de beroepsbevolking in de EU die in een andere lidstaat woont, in Duitsland woont terwijl maar 6% van de beroepsbevolking die in een andere lidstaat woont oorspronkelijk uit Duitsland komt. Duitsland heeft in deze zin een groot vestigingsoverschot.

18 Peter Donders, Applications of the provisons of Regulation (EEC) 1408/71 and the issue of posting: facts and problems, in: Paul Schoukens (red.), *Prospects of Social Security Co-ordination*, Leuven 1997.
19 Grafiek 2.1 is gebaseerd op eigen berekeningen op basis van Kiehl en Werner, op.cit.

Hierbij moet worden aangetekend dat de cijfers in grafiek 2.1 betrekking hebben op voorraadgrootheden en niet op stroomgrootheden. De aankomst- en verstreksaldi zeggen iets over de migratiestromen in het verleden, maar niet noodzakelijk iets over de verdeling van de huidige migratiestromen. Hoewel volgens de grafiek het grootste percentage van de beroepsbevolking afkomstig uit een andere lidstaat uit Italië en Portugal komt, zijn de migratiestromen uit deze lidstaten inmiddels sterk verminderd[20].

De bovenstaande verdeling kan verder verfijnd worden door te kijken naar welke lidstaten de buitenlandse beroepsbevolking afkomstig uit de EU toegaat en uit welke lidstaten ze vandaan komt (Grafiek 2.2). Hieruit blijkt een duidelijk geografisch patroon: in veel lidstaten heeft de migratie overwegend naar buurlanden plaatsgevonden. Uit grafiek 2.2 blijkt bijvoorbeeld dat van de Oostenrijkers die in een andere lidstaat werken, bijna 100% dat bij de EU-buren doet (vooral Duitsland). Ook komt tweederde van het aantal EU-burgers dat in Oostenrijk werkt uit Duitsland. Het buurpatroon geldt niet in

Grafiek 2.2 - Buitenlandse beroepsbevolking van/naar buurlanden (EU burgers)



alle lidstaten: de zuidelijke lidstaten hebben een duidelijk afwijkend patroon. Dit weerspiegelt het grote aandeel van werknemers uit de zuidelijke lidstaten in Duitsland (vooral Italianen en Grieken) en Frankrijk (vooral Portugezen). Verder is verondersteld dat het VK alleen Ierland als directe buur heeft[21]. Naast het buurpatroon is dus vooral het noord-zuid patroon uit het verleden belangrijk.

20 Zie: Riccardo Faini, European migrants: an endangered species?, in: Richard Baldwin et al. (red.), *Market Integration, regionalism and the global economy*, Cambridge 1999.

21 Als Frankrijk, België en Nederland tot de buren van het VK gerekend worden, stijgen de percentages voor het VK aanzienlijk (50% van de Britten migreert naar buurlanden in de ruime zin van het woord en van de EU-migranten in het VK komt 70% van de buurlanden in ruime zin).

Aangezien ook detachering grotendeels met buurlanden plaatsvindt, mag geconcludeerd worden dat migratie en detachering vaak het geografisch patroon van grensarbeid volgen[22].

De positie van Nederland
De omvang, ontwikkeling en structuur van de arbeidsmobiliteit in de EU van en naar Nederland wijkt nauwelijks af van de hierboven beschreven patronen. Het percentage van de beroepsbevolking dat uit een andere lidstaat komt ligt precies op het Europese gemiddelde van 1,7% (tegenover 2,2% van buiten de EU, wat lager is dan het Europees gemiddelde).

Het aantal werknemers afkomstig uit de EU is in Nederland gestegen van 83.000 in 1987 tot 96.000 in 1997. Aangezien in deze periode het totaal aantal werknemers in Nederland fors gestegen is, is ook hier relatief gezien sprake geweest van een stagnatie. De laatste jaren neemt onder invloed van de krapte op de arbeidsmarkt het aantal werknemers afkomstig uit een andere EU-lidstaat weer toe (zie par. 3.2.3). Ook Nederland volgt het hierboven beschreven 'buur'-patroon (grafiek 2.2). In 1998 immigreerden bijna negenduizend Europeanen voor werk naar Nederland. Daarvan kwam meer dan de helft uit de buurlanden: Verenigd Koninkrijk (2500), Duitsland (1500) en België (750) [23].

Wat het aantal grensarbeiders betreft bevindt Nederland zich in de middenmoot. Tussen 1985 en 1998 is er weliswaar sprake van een toename met 26%, maar dit is nog altijd iets minder dan de toename van de Nederlandse beroepsbevolking over dezelfde periode[24]. Ook absoluut gezien is er nauwelijks sprake van een spectaculaire toename van grensarbeid (8000 personen). In 1999 waren er 20.000 Nederlandse grensarbeiders die voor het merendeel (70%) in Duitsland werkten. Van de 19.000 grensarbeiders die in Nederland werkten kwam het overgrote deel (85%) uit België[25].

2.6 Arbeidsmobiliteit en arbeidsmarktintegratie

Impliceert een geringe mate van arbeidsmobiliteit een geringe mate van arbeidsmarktintegratie? Of kunnen markten toch geïntegreerd zijn zonder dat er sprake is van fysieke mobiliteit? In deze en de volgende paragraaf wordt een poging gedaan tot enige begripsmatige verheldering.

---

22 Donders, op.cit., 1997, p. 62.
23 Zie: H. Nicolaas en A.H. Sprenger, De nieuwe Gastarbeider: manager uit de VS of informaticus uit India, *CBS Maandstatistiek van de Bevolking*, 48, september 2000, p. 11; Kené Henkens et al., Wat doen werkgevers bij krapte?, *ESB* 24-11-2000, pp. 960-962.
24 Zie: CBS, *Statistisch Jaarboek 2000*, p. 193.
25 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 824, nr. 3, p. 59.

Marktintegratie kan worden opgevat als een “behavioural notion indicating that activities of market participants in different regions or Member states are geared to supply and demand conditions in the entire Union or elsewhere”[26]. Marktintegratie wordt tot stand gebracht door het wegnemen van belemmeringen voor mobiliteit. Hierdoor ontstaan normaal gesproken fysieke stromen die gebruikmaken van arbitragemogelijkheden als gevolg van prijsverschillen, waardoor deze prijsverschillen zullen verminderen of zelfs verdwijnen. Een dergelijk proces waarbij fysieke stromen tot vermindering van prijsverschillen leiden, zal zich vooral voordoen op de goederen- en kapitaalmarkt.

Voor de arbeidsmarkt ligt de relatie tussen het wegnemen van belemmeringen (het verhogen van de potentiële arbeidsmobiliteit), fysieke stromen (de feitelijke arbeidsmobiliteit) en het verminderen van prijsverschillen (convergentie van reële loonniveaus) gecompliceerder (schema 2.1).

Schema 2.1 Arbeidsmarkt en arbeidsmobiliteit

Dit schema wordt ‘ingeplakt!’

Toelichting: de cijfers 1, 2, 3 verwijzen naar de drie genoemde redenen in de tekst op pagina 32. Het rechter gedeelte van het schema (de relatie tussen feitelijke arbeidsmobiliteit en convergentie van werkloosheidsniveaus) wordt in de volgende paragraaf besproken.

26 Jacques Pelkmans, *European Integration: Methods and Analysis*, Harlow 1997, p. 6.

Hiervoor zijn drie onderling samenhangende redenen aan te geven (zie schema 1).
Ten eerste *(1)* zullen de feitelijke mobiliteitsstromen beperkt worden vanwege de aan mobiliteit verbonden kosten (verhuiskosten, zoekkosten, de tijd nodig voor het opbouwen van een nieuw relatienetwerk; verlies aan 'human capital'; 'emotionele' kosten)[27].
Ten tweede *(2)* wordt de mate van loonconvergentie bepaald door tal van factoren, waarvan de feitelijke mobiliteit er één is. Potentiële mobiliteit kan voldoende zijn om loonconvergentie af te dwingen en het gedrag van lokale spelers te disciplineren. Vanuit dit perspectief is de *mogelijkheid* tot migratie belangrijker voor loonconvergentie dan werkelijke migratie. Daarnaast wordt loonconvergentie beïnvloed door de convergentie van arbeidsproductiviteit, de integratie van goederen- en kapitaalmarkten en coördinatie tussen de vakbonden.
Ten derde *(3)* zal de mate van loonconvergentie van invloed zijn op de mobiliteitstromen omdat deze de prikkel tot migratie beïnvloedt. Naast de mobiliteitskosten verklaart dit waarom het wegnemen van mobiliteitsbelemmeringen – met andere woorden: arbeidsmarktintegratie – niet hoeft neer te slaan in feitelijke mobiliteitsstromen. Het verklaart omgekeerd ook waarom feitelijke mobiliteitsstromen onvoldoende informatie geven over de mate waarin arbeidsmarkten daadwerkelijk geïntegreerd zijn.

2.7 De werking van de arbeidsmarkt

Voor de arbeidsmobiliteit zijn twee aspecten van de werking van de arbeidsmarkt relevant. Het eerste is de mate waarin vraag en aanbod elkaar op de arbeidsmarkt vinden (de 'matching'). Als indicator hiervoor kan naar de spreiding van de werkloosheid gekeken worden, het aantal vacatures, de verhouding van het aantal vacatures en het aantal werklozen enzovoort. Het tweede aspect betreft de mate waarin veranderende omstandigheden of schokken in de vraag naar of het aanbod van arbeid worden opgevangen. Om deze te bepalen worden berekeningen gemaakt waarmee de reactie van de arbeidsmarkt op bijvoorbeeld een plotselinge daling van de vraag kan worden gesimuleerd.
Een voorwaarde voor een goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is een voldoende mate van mobiliteit in ruime zin (tussen banen, tussen beroepen, en in geografische zin). Een grote bereidheid en mogelijkheid om te verhuizen van werknemers vergroot het rekruteringsveld voor werkgevers en daarmee de kans dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar weten te vinden. Mobiliteit bevordert hierdoor een efficiëntere allocatie van arbeid.

27 Voor jongeren zullen deze kosten lager zijn dan voor ouderen.

Een lage geografische mobiliteit hoeft echter niet altijd te wijzen op een slechte werking van de arbeidsmarkt. Zo hebben verbeterde verkeers- en communicatiemogelijkheden de noodzaak om te verhuizen bij het aanvaarden van een baan elders in de loop van de tijd doen dalen[28]. Ook een lage baanmobiliteit hoeft niet altijd te duiden op een slechtere werking van de arbeidsmarkt. Als vacatures overwegend door werklozen of nieuwkomers op de arbeidsmarkt vervuld worden en niet meer door mensen die al een baan hebben, zal de zogenoemde aanname / ontslagketen kort en de baanmobiliteit laag zijn[29].

Is een voldoende mate van geografische arbeidsmobiliteit ook een voorwaarde voor het opvangen van (regionale) schokken in de vraag naar of het aanbod van arbeid? Mits er een voldoende mate van loonflexibiliteit is, hoeft dit niet het geval te zijn (zie schema 2.1). Stel bijvoorbeeld dat de vraag naar arbeid sterk daalt in een regio (door bijvoorbeeld een sterke specialisatie in een product waarvan de vraag sterk afneemt). De daling kan worden opgevat als een verschuiving van de vraagcurve naar arbeid. Deze verschuiving kan in theorie zowel opgevangen worden door verschuiving van de aanbodcurve (inkrimping van het arbeidsaanbod door migratie) als door een beweging langs de vraag- en aanbodcurve[30]. Dit laatste veronderstelt dat de lonen flexibel zijn[31].
Migratie brengt, zoals gezegd, kosten met zich. Door deze kosten is het de vraag of mobiliteit het optimale antwoord is wanneer schokken tijdelijk van aard zijn. Mensen zullen over het algemeen niet willen verhuizen om vervolgens na korte tijd – bijvoorbeeld binnen een conjuntuurcyclus – weer terug te keren. Een verhuizing zal doorgaans een meer langdurig of zelfs permanent karakter kennen. Een inkrimping van het arbeidsaanbod door migratie als reactie op een tijdelijke inkrimping van de vraag kan hierdoor langdurige gevolgen hebben. Hierdoor kunnen tijdelijke vraagschokken resulteren in permanente aanbodschokken (het verlies van menselijk kapitaal door migratie).
De hier onderscheiden dubbele betekenis van het begrip werking van de arbeidsmarkt heeft vooral analytische waarde. In de praktijk zal het moeilijk

28 Zie: OECD, op.cit., p. 55.
29 Zie: Ronald Schettkat, Flexibility Through Labour Mobility: a Function of the Macroeconomy, *Structural change and Economic Dynamics*, 5 (2), 1994, pp. 383-392.
30 Er zijn aanwijzingen dat in de praktijk de inkrimping van het arbeidsaanbod in de EU als reactie op schokken vooral door verlaging van de participatiegraad wordt bereikt. Dit is een ongewenste reactie en kan een rede zijn om de arbeidsmobiliteit als aanpassingmechanisme te bevorderen: zie: R. A. de Mooij, Internationalisering en Europese integratie, in: *Trends, dilemma's en beleid: Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag 2000, p. 72.
31 De beide aanpassingsmogelijkheden van het arbeidsaanbod staan niet los van elkaar: een loondaling zal tot grotere migratie uit de regio leiden, zie voor deze interactie verder Olivier Jean Blanchard en Lawrence F. Katz, Regional Evolutions, *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1992, pp. 19-21.

zijn om uit te maken of regionale werkloosheid (of meer in het algemeen divergentie van werkloosheidsniveaus) primair duidt op een slechte werking van de nationale arbeidsmarkt door bijvoorbeeld een gebrekkige arbeidsvoorziening waardoor vraag en aanbod geografisch niet op elkaar aansluiten of op een gebrekkige opvang van schokken op de regionale arbeidsmarkt (door bijvoorbeeld starre lonen en onvoldoende regionale loondifferentiatie).

Of arbeidsmobiliteit ook daadwerkelijk bijdraagt tot een betere werking van de arbeidsmarkt en een convergentie van werkloosheidsniveaus hangt mede af van de mate waarin mobiliteitsstromen gevoelig zijn voor werkloosheidsverschillen tussen regio's of landen. Dit wordt op zijn beurt weer bepaald door de kracht van andere prikkels voor arbeidsmobiliteit en de kosten die aan mobiliteit verbonden zijn.

3. Arbeidsmobiliteit en de werking van de arbeidsmarkt

3.1 Inleiding

Er zijn twee actuele redenen, die ook in de adviesaanvraag genoemd worden, om de bevordering van de arbeidsmobiliteit in de EU hernieuwd op de beleidsagenda te zetten. De eerste reden is het verlies van de wisselkoers als beleidsinstrument voor de afzonderlijke lidstaten. Is met het aangaan van de monetaire unie bevordering van de arbeidsmobiliteit geboden nu de lidstaten economische schokken niet meer via de aanpassing van hun wisselkoers kunnen compenseren? De tweede reden is de huidige krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt: biedt de bevordering van de arbeidsmobiliteit in de EU daar soelaas voor? Daarmee wordt ook een antwoord gegeven op een andere deelvraag uit de adviesaanvraag: in hoeverre is het mogelijk om de werking van de arbeidsmarkten in de EMU te verbeteren door bevordering van de arbeidsmobiliteit? De werking van de arbeidsmarkt wordt in dit advies immers vanuit twee hoeken bekeken: zowel in de mate waarin vraag en aanbod op elkaar aansluiten, als de mate waarin schokken in de vraag naar en het aanbod van arbeid worden opgevangen.

In paragraaf 3.2 wordt de mogelijke bijdrage onderzocht die arbeidsmobiliteit kan leveren aan het verminderen van de ongelijke spreiding van de werkloosheid door een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Paragraaf 3.3 gaat in op de arbeidsmobiliteit in de EMU.

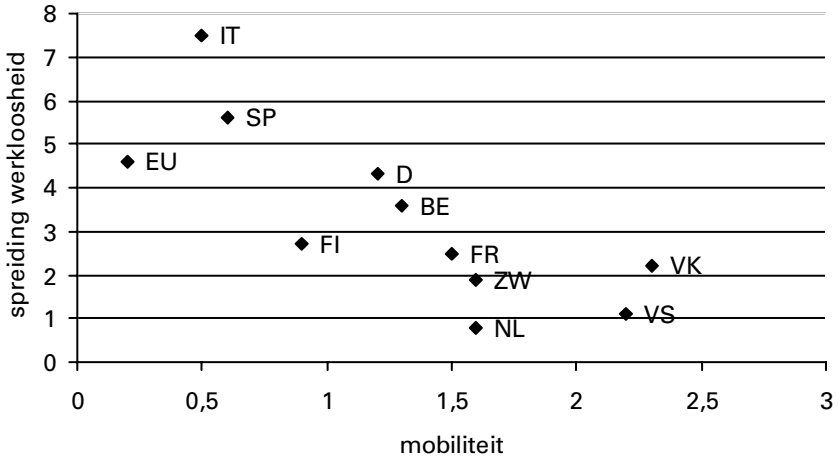
3.2 De ongelijke spreiding van de werkloosheid in Europa

3.2.1 Verschillen tussen en binnen lidstaten

De werkloosheid is in Europa naar verschillende maatstaven zeer ongelijk verdeeld. De werkloosheidspercentages in de lidstaten variëren van 2,3% in Nederland tot 13,9% in Spanje. Drie regio's in Europa kennen buitenproportioneel veel werklozen: Zuid-Italië, Zuid-Spanje en Oost-Duitsland. In 1998 woonde hier bijna een kwart van alle Europese werklozen (tegen 13% van de totale bevolking in de EU)[1]. Van alle Italiaanse werklozen woont bijna 58% in Zuid-Italië terwijl hier maar 36% van de Italiaanse bevolking woonachtig is.

1 Cijfers afkomstig uit Eurostat, *Regions: Statistical Yearbook 2000*, Luxemburg 2000.

Grafiek 3.1 – Arbeidsmobiliteit en spreiding van de werkloosheid in de EU, de VS en enkele lidstaten



Toelichting: De spreiding van de werkloosheid is gemeten door de standaarddeviatie van de regionale werkloosheidscijfers in 1997. Regio's zijn voor de EU-lidstaten gedefinieerd volgens de Nomenclatura of Territorial Statistics van Eurostat. In dit geval zijn de NUTS2 regio's genomen. Voor Nederland zijn dat de provincies. Voor de EU en de VS zijn regio's gedefineerd als (lid)staten. De mobiliteit is gemeten als het aantal personen dat naar een andere regio verhuisd is als percentage van de totale bevolking. De cijfers hebben betrekking op 1995; de definitie van het regionale niveau komt overeen met de cijfers voor de spreiding van de werkloosheid.
Bronnen: OECD, Employment Outlook, June 2000, p. 39 (spreiding werkloosheid) en p. 53 (mobiliteit); paragraaf 2.5 (mobiliteit binnen de EU).

De spreiding van de werkloosheid blijkt in de EU veel ongelijker te zijn dan in de VS (Grafiek 3.1). Dit geldt zowel op het niveau van de (lid)staten als op dat van de regio's. Deze ongelijke spreiding is zowel het gevolg van grote verschillen *tussen* de lidstaten als *binnen* de lidstaten. Grafiek 3.1 bevestigt de hierboven gesignaleerde grote regionale verschillen met name in Italië. Ook in Spanje, Duitsland en België blijken de regionale werkloosheidsverschillen naar verhouding groot te zijn[2]. In vergelijking hiermee zijn de werkloosheidsverschillen binnen Nederland gering.

2 Volgens de OECD (*Employment Outlook,* June 2000, p. 42) vertoont ook de werkloosheid in het VK een duidelijke regionale component.

3.2.2 Arbeidsmobiliteit en werkloosheidsverschillen binnen de lidstaten

De omvangrijke werkloosheidsverschillen binnen een aantal lidstaten duiden op een slechte werking van de arbeidsmarkt. Vanuit het perspectief van het niet aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan daarbij gewezen worden op de lage arbeidsmobiliteit binnen deze lidstaten. Vooral Italië en Spanje springen er wat dat betreft uit.

De werkloosheidsverschillen tussen Noord en Zuid in *Italië* zijn vanaf de jaren zeventig opgelopen[3]. Hoewel het achterblijven van Zuid-Italië bij het Noorden diepe historische wortels heeft, kan het ontstaan van het werkloosheidsverschil tussen Zuid en Noord worden toegeschreven aan de daling van de migratie vanuit het zuiden die omstreeks 1970 inzet.
De slechte werking van de Italiaanse arbeidsmarkt – vanuit het perspectief van het onvoldoende opvangen van schokken – manifesteert zich voorts door een gebrek aan regionale loondifferentiatie en flexibiliteit[4]. De Italiaanse vakbonden hebben aan het einde van de jaren zestig gestreefd naar nationale loonconvergentie. De Italiaanse lonen zijn mede hierdoor niet gevoelig voor regionale werkloosheidsverschillen[5].

Ook het ontstaan en voortbestaan van de regionale werkloosheidsverschillen in *Spanje* kunnen in verband gebracht geworden met de lage (en gedaalde) arbeidsmobiliteit. Door verschillen in regionaal opgezette sociale voorzieningen voor werklozen hebben regio's met de hoogste werkloosheid hier zelfs te maken gehad met een toestroom van migranten uit andere delen van het land[6]. Daarnaast speelt ook hier het gebrek aan regionale loondifferentiatie een rol.

In *België* lopen de werkloosheidsverschillen vooral gelijk met de taalgrens. Volgens tabel 1 zijn de migratiestromen in België niet bijzonder laag. Dit

---

3 Zie: Riccardo Faini, European migrants: an endangered species?, in: Richard Baldwin et al. (red.), *Market Integration, regionalism and the global economy*, Cambridge 1999; Orazio Attanasio en Fiorella Padoa-Schioppa, Regional Inequalities, Migration and Mismatch in Italy, 1960-1986, in: Fiorella Padoa Schioppa (eds) *Mismatch en Labour Mobility*, Cambridge 1991.

4 Zie: Pontus Braunerhjelm, Riccardo Faini, Victor Norman, Frances Ruane, Paul Seabright, *Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization*, London 2000, p. 75.

5 OECD, *Employment Outlook,* op.cit., p. 52.

6 Zie voor Spanje o.a : OECD, *Economic Surveys*, Spain, Parijs 2000, pp. 61-62; Pablo Antolin en Olympia Bover, Regional Migration in Spain: The effects of personal characteristics and of unemployment, wage and house price differentials using pooled cross-sections*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 59, 2 (1997), pp. 215-235; Samuel Bentolila en Juan F. Jimeno, Regional *Unemployment Persistence (Spain, 1976-94*), London 1995 (CEPR Discussion Paper 1259); : Paolo Mauro en Antonio Spilimbergo, How do the skilled and unskilled respond to regional shocks? The case of Spain*, IMF Staff Papers*, 46 (1999), 1-17.

cijfer geeft echter geen indicatie over de mobiliteit tussen Vlaanderen en Wallonië, die relatief laag is[7].

De geringe arbeidsmobiliteit en de geringe gevoeligheid van migratiestromen voor regionale werkloosheidsverschillen binnen sommige lidstaten[8] zijn – aangenomen dat er binnen lidstaten geen formele belemmeringen voor mobiliteit aanwezig zijn – terug te voeren op hoge mobiliteitskosten en geringe mobiliteitsprikkels (zie schema 2.1). Daarbij valt meer in het algemeen te wijzen op een slecht functionerende huizenmarkt (waardoor er weinig goedkope (huur)woningen in gebieden met lage werkloosheid te vinden zijn) en een hoge mate van regionale loonconvergentie. Vooral voor laaggeschoolden blijken de mobiliteitsstromen als reactie op regionale werkloosheidsverschillen laag te zijn[9]. Dit kan verklaard worden uit de mobiliteitskosten, die bij een laag inkomen relatief zwaar wegen, en de geringe prikkels vanwege een mogelijk gering verschil tussen de verwachte inkomensstijging ten opzichte van het uitkeringsniveau.

Meer specifiek kan voor Spanje gewezen worden op relatief hoge uitkeringen welke in sommige regio's zelfs socialezekerheidstoerisme uitlokken. De situatie in het zuiden van Italië met relatief veel goed betaalde banen in de publieke sector, leidt ertoe dat veel jongeren niet verhuizen omdat ze vaak lang wachten op een goedbetaalde baan als ambtenaar[10]. Daarnaast wordt de arbeidsmobiliteit in Italië belemmerd door een slecht functionerende publieke arbeidsvoorziening – er is bijvoorbeeld geen nationale vacaturebank[11].

Niet alleen de geografische arbeidsmobiliteit in Italië en Spanje is laag, maar ook de baanmobiliteit[12]. Dit hangt samen met de strikte regulering van de

---

7 Zie ook: Caroline de Gruyter, Vlaams-Waals werklozendispuut, *NRC* 29-08-2000.

8 Zie voor Spanje en Italië noot 3 resp. 6; zie verder Chiara Bentivogli en Patrizio Pagano, Regional Disparities and Labour Mobility: the Euro-11 versus the USA, *Labour* 13 (1999), pp. 737-760 (gevoeligheid van Italiaanse en Duitse regionale migratiestromen voor de werkloosheid); Partick Pihani, *Labour Mobility- An Adjustment Mechanism for Euroland?,* Mannheim: ZEW Discussion Paper 99-47 (gevoeligheid van Italiaanse, Duitse en Franse regionale migratiestromen voor werkloosheid). Volgens de Europese Commissie (*Employment in Europe 1997: Analysis of key issues*, p. 40) is de migratie in Italië gevoelig voor werkloosheidsverschillen. Het feit de migratie binnen Italië een zuid-noord patroon heeft en dus van regio's met hoge werkloosheid naar lage werkloosheid gaat, laat deze conclusie echter niet toe. Ten eerste omdat de migratiestromen zeer gering zijn en ten tweede omdat de migratiestromen in de loop van de tijd zijn afgenomen, terwijl de werkloosheidsverschilen tussen noord en zuid in dezelfde tijdspanne sterk is toegenomen.

9 Zie: Mauro en Spilembergo, op.cit. voor Spanje en Jennifer Hunt, *Why do people still live in East Germany?*, NBER working paper 7564, februari 2000, voor Duitsland.

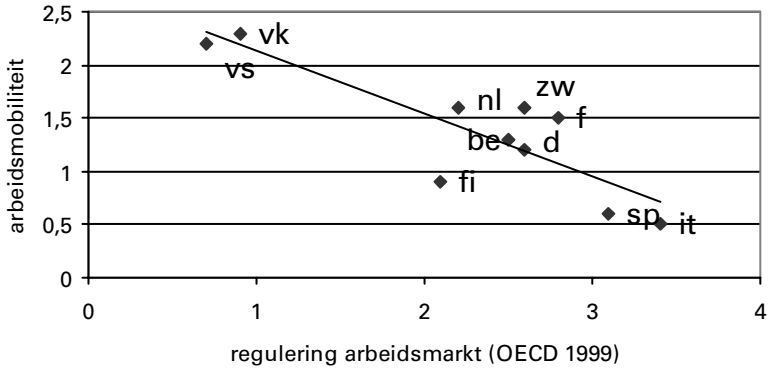
10 Zie: Boeri et al., op.cit., Luigo Bosco, Employment Illusion, Variable Costs of Migration and Labour Mobility, *Labour* 13 (3), 1999, pp. 711-736.

11 Zie: Faini, op.cit. 1999, p. 244; Boeri et al., op.cit., p. 25.

12 Zie: Manuela Samek Lodivici, Italy: the Long Times of Consensual Re-regulation, in: Gøsta Esping-Andersen en Marino Regini (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford 2000; Luis Toharia en Miguel A. Malo, The Spanish Experiment: Pros and Cons of the Flexibility at the Margin, in: idem.

arbeidsmarkt. Grafiek 3.2 laat zien dat de arbeidsmobiliteit over het algemeen afneemt naarmate de regulering van de arbeidsmarkt toeneemt. Statistisch gezien wordt dit verband voornamelijk bepaald door de extreme posities van Spanje en Italië enerzijds en de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk anderzijds.

Grafiek 3.2 – Arbeidsmarktregulering en arbeidsmobiliteit



Toelichting: Arbeidsmobiliteit: zie grafiek 3.1. Regulering arbeidsmarkt: door de OECD samengestelde index van ontslagbescherming voor reguliere werkgelegenheid, tijdelijke contracten en massaontslagen, waarbij het meetpunt de tweede helft van de jaren negentig is. Deze index is ontleend aan OECD, Economic Outlook 1999, p. 66.

Arbeidsmarktregulering en mobiliteit

De strikte regulering van de arbeidsmarkt in Italië en Spanje heeft vooral betrekking op de hoge mate van ontslagbescherming voor (mannelijke) kostwinners waardoor weinig banen vrijkomen in het primaire segment van de arbeidsmarkt. De meeste werkzoekenden ambiëren een goedbetaalde en zekere baan in deze sector en zijn bereid hiervoor te wachten. Het wachten op een baan in het primaire segment op de arbeidsmarkt wordt mogelijk gemaakt door werk in de informele sector en / of steun van de familie, die het gebrek aan een ontwikkeld sociaal vangnet compenseert. Deze situatie leidt tot hoge mobiliteitskosten – wegvallen van directe of indirecte familiesteun, wegvallen van contacten om aan een baan in het primaire segment van de arbeidsmarkt te komen.

3.2.3 Arbeidsmobiliteit en werkloosheidsverschillen tussen de lidstaten

Kan een grotere arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten bijdragen aan een vermindering van de werkloosheidsverschillen tussen de lidstaten? Tegenover

de omvangrijke werkloosheid in sommige lidstaten kan – gerelateerd aan de verhouding tussen de werkloosheid en het aantal vacatures – gesproken worden van arbeidskrapte in andere lidstaten zoals in Ierland en Nederland.

Recent onderzoek voor Nederland bevestigt dat de situatie op de arbeidsmarkt een belangrijke 'pull'-factor voor migratie is[13]. De krapte op de arbeidsmarkt leidt dan ook tot grotere migratiestromen van binnen en buiten de EU. Het aantal migranten dat jaarlijks uit een andere lidstaat komt neemt in 2000 met waarschijnlijk 3000 personen toe (van 20.000 in 1999 tot 23.000 in 2000). Van buiten de EU komen naar verwachting 2000 extra personen extra (van 8000 personen in 1999 tot 10.000 in 2000; relatief gezien is de groei van het aantal personen van buiten de EU dus hoger)[14]. Ook in Ierland heeft de krapte op de arbeidsmarkt geleid tot terugmigratie van Ieren uit het Verenigd Koninkrijk en migratie vanuit andere EU-lidstaten.

Hoewel de arbeidsmigratie vanuit de EU bij aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt dus naar verwachting zal toenemen en de markt in dit opzicht haar werking zal doen, is het de vraag of – zonder verdere maatregelen – de migratiestromen binnen de EU van landen met een arbeidsoverschot naar een arbeidstekort substantieel zullen bijdragen aan de vermindering van de werkloosheidsverschillen tussen de lidstaten. Meer concreet is het de vraag of migratie vanuit de EU substantieel kan bijdragen aan de ontspanning van de Nederlandse arbeidsmarkt. De werkloosheidsgevoeligheid van migratie naar Nederland uit de andere lidstaten is klein: één procentpunt werkloosheidsverandering zou slechts tot ongeveer 800 extra migranten uit de Europese Unie leiden. De migratiestromen van buiten de EU zijn volgens deze analyse veel gevoeliger voor veranderingen in de werkloosheid[15]. Hierbij speelt de in de vorige paragraaf opgemerkte geringe gevoeligheid van migratiestromen voor werkloosheidsverschillen *binnen* de lidstaten een rol. Aangezien verwacht mag worden dat de drempel voor migratie naar een andere regio binnen een land kleiner is dan de drempel voor migratie naar een andere lidstaat, zal de gevoeligheid van migratiestromen tussen de lidstaten voor werkloosheidverschillen beslist niet groter zijn dan die binnen de lidstaten.

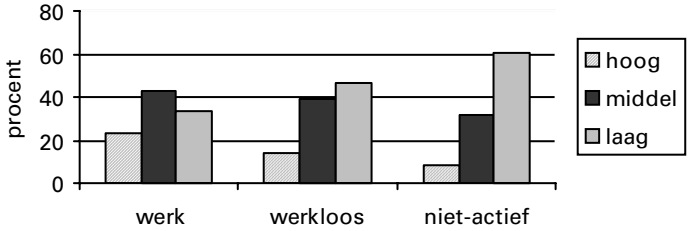
---

13 Zie: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag 2000, p. 157.

14 Zie: CBS, *Immigratie mogelijk naar record*, persbericht 21-09-2000. Bijna de helft van alle niet-Nederlandse immigranten uit andere landen van de EU komt naar Nederland om te werken; zie verder: H. Nicolaas en A.H. Sprenger, De nieuwe Gastarbeider: manager uit de VS of informaticus uit India, *CBS Maandstatistiek van de Bevolking*, 48, september 2000, p. 11.

15 NiDi, op.cit., p. 157. Het is natuurlijk de vraag of dergelijke statistische verbanden uit het verleden ook voor de huidige krappe arbeidsmarkt gelden.

Grafiek 3.2 – Verdeling werkenden, werklozen, niet-actieven in de EU naar opleidingsniveau (1997)



Zoals opgemerkt zullen vooral laaggeschoolde werklozen, die ongeveer de helft uitmaken van het aantal werklozen in Europa (grafiek 3.2)[16], vanwege hoge mobiliteitskosten en de relatief geringe te verwachten inkomenstoename niet snel verhuizen naar een andere regio bij werkloosheid.

Hooggeschoolde werklozen vertonen in het algemeen een grotere bereidheid te verhuizen: voor hen zijn de mobiliteitskosten relatief lager en de opportuniteitskosten hoger. Maar aangezien de vraag naar hooggeschoolde arbeid in alle lidstaten stijgt, mag verwacht worden dat de prikkel voor hooggeschoolden om in een andere lidstaat een baan te zoeken zal afnemen[17]. Dit neemt niet weg dat nettoloonverschillen wel een voldoende prikkel kunnen opleveren om naar elders te verhuizen. Met uitzondering van Spanje, Portugal en Griekenland, zijn de nettoloonverschillen tussen de huidige lidstaten van de Europese Unie echter beperkt. In de toekomst zullen door de toetreding van de landen uit Midden- en Oost-Europa de inkomensverschilllen in de EU toenemen. Dit zal migratie van de nieuwe lidstaten naar de huidige lidstaten uitlokken, die wellicht kan bijdragen aan de vermindering van de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Specifiek van belang voor Nederland, maar van een andere orde, is de situatie in België. Hier is de werkloosheid weliswaar relatief hoog, maar ook zeer ongelijk verdeeld en vooral in Wallonië geconcentreerd. Vlaanderen, waar traditioneel een belangrijk deel van de EU-migranten in Nederland vandaan komt, heeft net als Nederland te kampen met tekorten op de arbeidsmarkt. Het rekruteringspotentieel van Nederlandse bedrijven op de Belgische arbeidsmarkt zal hierdoor gering zijn.

---

16 Grafiek 3 is gebaseerd op data uit *Eurostat Labour Force Survey, results 1997*, Luxemburg 1998.

17 Zie: Europese Commissie, *Employment in Europe 1999*, pp. 94 en 190. Ook de vraag naar laaggeschoolde 'non-manual labour' (met name laagbetaalde arbeid in de dienstensector) is toegenomen, maar niet zo sterk als de vraag naar hooggeschoolde arbeid.

De krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is niet alleen in het bovenste segment van de arbeidsmarkt geconcentreerd. Ook in het onderste segment doen zich knelpunten voor. Anders dan bij het bovenste segment van de arbeidsmarkt staat hier echter tegenover de moeilijk vervulbare vacatures, nog steeds een omvangrijke arbeidsreserve. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt sluiten in het onderste segment van de arbeidsmarkt niet goed op elkaar aan, wat ten dele ook een regionale dimensie heeft[18].

3.3 Arbeidsmobiliteit in de EMU

3.3.1 Inleiding

Door de voortgaande integratie in de EU – in het bijzonder in het kader van de EMU – is in het nationale beleid van de lidstaten meer nadruk komen te liggen op een goede werking van de arbeidsmarkt en het daarop gerichte arbeidsmarktbeleid en op een beheerste, op relatieve schaarsteverhoudingen afgestemde loonkostenontwikkeling. De concurrentiepositie en het aanpassingsvermogen van een land worden sterk bepaald door de (relatieve) loonkostenontwikkeling alsmede door het opleidingsniveau van de bevolking en door de mate waarin de arbeidsmarkt (voortdurend verschuivende) vraag- en aanbodverhoudingen op elkaar weet af te stemmen[19].

In deze paragraaf worden twee vragen gesteld. De eerste is in hoeverre arbeidsmobiliteit nodig is als schokopvangmechanisme in de EMU (paragraaf 3.3.2). De tweede is in hoeverre de te verwachten verdieping van de integratie op de goederen- en kapitaalmarkten uit zal werken op de vorming van grensoverschrijdende externe en interne arbeidsmarkten (paragraaf 3.3.3).

3.3.2 Arbeidsmobiliteit als mechanisme om schokken op te vangen

In de jaren negentig is onder economen uitgebreid gedebateerd over de vraag of de geringe mobiliteit tussen de lidstaten het functioneren van de EMU zal belemmeren. Hierbij werd erop gewezen dat arbeidsmobiliteit in de VS een belangrijke rol speelt bij het opvangen van regio-specifieke schokken. Een voorbeeld hiervan is een recessie in de vliegtuigindustrie, die door de sterke concentratie van deze bedrijfstak vooral de staat Washington zal tref-

---

18 Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *In goede banen: Een aanpak van knelpunten op de arbeidsmarkt*, maart 2000, pp. 6 en 7. SER-advies, *Sociaal-Economisch beleid 2000-2004,* publicatienr. 00/08, p. 124. De cijfers voor de verdeling van werklozen en niet-actieven naar opleidingsniveau wijken weinig af van de Europese gemiddelden: bijna de helft van de werklozen in Nederland is laaggeschoold en bijna 60% van de niet-actieven is laaggeschoold (*Eurostat, Labour Force Survey, results 1997,* Luxemburg 1998).

19 Zie: SER-advies *Economische en Monetaire Unie*, publicatienr. 90/22, inz. pp. 46-48; SER-advies *Convergentie en Overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, pp. 50-52.

fen. Vanwege het feit dat de VS maar één munt heeft, kan de staat Washington een dergelijke schok niet opvangen door te devalueren. In plaats daarvan vangt de arbeidsmobiliteit een deel van de schok op. In de EMU zou, vanwege de geringe mobiliteit tussen de lidstaten, een dergelijk alternatief aanpassingsmechanisme ontbreken. De hierdoor toenemende ongelijkheid tussen de lidstaten zou vervolgens de samenhang van de EU bedreigen[20].

Vanuit dit perspectief lijkt bevordering van de arbeidsmobiliteit niet alleen wenselijk gezien de hieruit voortvloeiende efficiëntere allocatie van arbeid, maar tevens noodzakelijk voor de stabilisatie van de land-specifieke schokken in de monetaire unie. Bij de bovenstaande redenering kunnen echter twee kanttekeningen geplaatst worden:

- Maar een deel van de schokken in de VS wordt daadwerkelijk door migratie opgevangen. Andere schokbrekers zoals de kapitaalmarkt (via de diversificatie van beleggingsportefeuilles en leningen) en overdrachten via de federale begroting spelen een veel grotere rol[21]. Ook in de EU zal de kapitaalmarkt na de introductie van de euro een belangrijkere rol spelen. De stabiliserende werking van de federale overdrachten in de VS wordt in de EU overgenomen door de werking van de automatische stabilisatoren op het niveau van de lidstaten[22]. Verder kunnen de schokken worden opgevangen door een aanpassing van de lonen[23]. Dit vereist dat voldoende flexibiliteit in de loonvorming – de reactie van lonen op veranderende omstandigheden – behouden blijft.
- Betwijfeld kan worden of migratie de meest geschikte alternatieve schokbreker is voor de schokken die vóór het aangaan van een monetaire unie (eventueel) met wisselkoersaanpassingen konden worden opgevangen. Wisselkoersaanpassingen zijn hoogstens een manier om land-specifieke schokken tijdelijk op te vangen[24]. Migratiebewegingen hebben meestal – vanwege de bovengenoemde transactiekosten – min of meer een permanent karakter en zijn dan ook beter geschikt om structurele regionale schokken (de sluiting van steenkolenmijnen of de imkrimping van de staalindustrie) op te vangen.

Op het specifieke belang van arbeidsmobiliteit als compensatie voor het verlies van het wisselkoersinstrument in de EMU kan dus het nodige afgedon-

---

20 Zo bijv. Martin Feldstein, The political economy of the European Economic and Monetary Union: Political sources of an Economic Liability, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 1997, pp. 23-42.

21 Zie: Pierfederico Ardrubali, Bent E. Sørensen, Oved Yosha, Channels of interstate risk sharing: United States 1963-1990, *Quarterly Journal of Economics*, 111 (1996), pp. 1081-1110.

22 Zie uitgebreider: Sylvester C.W. Eijfinger en Jakob de Haan, *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford 2000, pp. 127-137.

23 Hartog en Teulings betogen dat de EU op dit punt geen gek figuur slaat bij de VS. (J. Hartog en C.N. Teulings, Euro-corporatisme voor de arbeidsverhoudingen?, *ESB* 23 april 1999, pp. 304-307.

24 Willem H. Buiter, The Economic Case for Monetary Union in Europe, in: Christophe Deissenberg, Robert F. Owen and David Ulph (eds.), *European Economic Integration*, Oxford 1997, pp. 20 en 21.

gen worden. Dit neemt niet weg dat arbeidsmobiliteit – zeker die binnen de lidstaten – als voorwaarde voor een goed werkende arbeidsmarkt van belang is voor het opvangen van schokken, met name als het meer permanente schokken betreft.

Regio's met en eenzijdige specialisatie zijn zeer gevoelig voor schokken. Diversificatie van de economie is uiteraard een robuuste strategie om de gevoeligheid voor regionale schokken te verminderen[25].

3.3.3 Arbeidsmobiliteit en diepere integratie van de goederen- en kapitaalmarkt

Verwacht mag worden dat de invoering van de euro de integratie van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkt een extra impuls geeft. Bij verdere handels- of kapitaalmarktintegratie kan de arbeidsmobiliteit zowel toe- als afnemen. In zoverre goederen- en kapitaalmarktintegratie tot reële loonconvergentie tussen de lidstaten leidt, zal dit de prikkel tot migratie doen doven (zie schema 2.1). Het is echter niet uit te sluiten dat de diepere integratie van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten aanvullende behoeftes aan bepaalde specifieke vormen van migratie oproept. Te denken valt hierbij ten eerste aan de schaalvergroting door fusies en overnames, die tot meer Europese bedrijven zullen leiden. De interne arbeidsmarkt van deze bedrijven zal niet samenvallen met de grenzen van de nationale arbeidsmarkten, waardoor de mobiliteit van bepaalde categorieën (vaak hoger geschoolde) werknemers zal toenemen[26]. Ten tweede valt niet uit te sluiten dat diepere integratie tot regionale clustering van bedrijven over landsgrenzen heen leidt (bijvoorbeeld in de regio Maastricht-Aachen). Hierdoor kan er een regionale arbeidsmarkt ontstaan die zich uitstrekt over delen van meerdere lidstaten[27]. Grensarbeid kan hierdoor in betekenis toenemen. Grotere regionale clustering van bedrijven kan overigens ook een reden zijn om maatregelen te nemen die de arbeidsmobiliteit tussen regio's *binnen* de lidstaten bevorderen. In de toelichting bij de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat voortdurende migratiestromen kunnen leiden tot geografische concentratie. Het is theoretisch gezien mogelijk dat migratiestromen clusteringseffecten als gevolg van diepere integratie van goederen- en kapitaalmarkten versterken, waardoor er een extreme concentratie van activiteiten ontstaat[28]. Hierdoor kun-

---

25 Zie: SER-advies, *Hervorming van Europese structuurfondsen*, publicatienummer 97/06, p. 22.

26 Vergelijk Thomas Straubhaar en Achim Wolter, Globalisation, Internal Labour Markets and the Migration of the Highly Skilled, *Intereconomics*, Juli/August 1997, pp. 174-180.

27 Zie voor de regionale clustering van werkloosheid in de EU: Henry G. Overmans en Diego Puga, *Unemployment clusters across European regions and countries*, London CEPR Working paper 2255 1999. Voor een theoretische onderbouwing van clusteringseffecten zie Diego Puga, The rise and fall of regional inequalities, *European Economic Review* 43 (1999), pp. 303-334; en Braunerhjelm et al., op.cit.

28 Zie: Puga op.cit. en Braunjerhelm op.cit.

nen bepaalde regio's ontvolken en anderzijds in bepaalde regio's juist congestieverschijnselen optreden waardoor negatieve welvaartseffecten optreden.
De mogelijkheid dat door het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit omvangrijke migratiestromen opgang komen die leiden tot congestieverschijnselen in de aankomstregio's en leegloopeffecten in de vertrekregio's, is echter van theoretische aard. Taal- en cultuurverschillen en de daarmee verbonden voorkeuren voor het wonen in eigen land leggen een bovengrens op aan de mobiliteit van de factor arbeid in Europa. Gezien deze beperking aan de omvang van de mobiliteitsstromen hoeft van het wegnemen van belemmeringen geen ongewenste congestie- of leegloopeffecten verwacht te worden[29].

29 Zie voor een theoretische onderbouwing: Rodney D. Ludema en Ian Wooton, Regional Integration, Trade and Migration: Are Demand Linkages Relevant in Europe?, London: *CEPR discussion paper 1656*, 1997.

4. EU-regelgeving en resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit

4.1 Inleiding

Het vrij verkeer van werknemers en het vestigingsrecht van zelfstandigen behoren tot de zogeheten basisvrijheden binnen de Europese Unie. Deze rechten zijn in tal van verordeningen en richtlijnen nader uitgewerkt. Bovendien bestaat er een uitgebreide jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ) die burgers een ruime bescherming biedt bij de uitoefening van deze rechten. Paragraaf 4.2 geeft om te beginnen een beknopt overzicht van de Europese regelgeving. In paragraaf 4.3 wordt gemotiveerd waarom dit advies zich concentreert op eventuele belemmeringen die ontstaan doordat de reikwijdte van de bestaande Europese regelgeving tekortschiet of doordat deze regelgeving onvoldoende in de praktijk functioneert.

4.2 De effectuering van het vrij verkeer van werknemers en het recht op vrije vestiging

Verdrag van Rome
Het vrij verkeer van werknemers en het recht van vestiging zijn vastgelegd in het Verdrag van Rome waarmee de Europese Economische Gemeenschap in 1957 opgericht werd. Vrij verkeer van werknemers wordt door het Verdrag gedefinieerd als de afschaffing van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen EU-werknemers wat de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden betreft. De vrijheid van vestiging houdt volgens het Verdrag de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in, alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen. Vervolgens bepaalt het Verdrag wat de lidstaten en de Commissie moeten doen om respectievelijk het recht op vrij verkeer en het recht op vestiging te effectueren. Wat het vrij verkeer van werknemers betreft houdt dat in het bijzonder in:

- het recht om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling, het recht om zich dienaangaande vrij te verplaatsen en het recht om in een van de lidstaten te verblijven om daar een beroep uit te oefenen, en verblijf te houden na er een betrekking te hebben vervuld;
- het instellen van organisatorische voorzieningen om de vraag naar en het aanbod van arbeid in de Gemeenschap in evenwicht te brengen;

- het waarborgen voor migrerende werknemers van het recht op het verkrijgen en behoud van socialezekerheidsuitkeringen door het samentellen van tijdvakken en het garanderen dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden betaald.

Betrekkingen in overheidsdienst zijn in het Verdrag van Rome van het vrij verkeer van werknemers uitgesloten. Daarnaast wordt in het Verdrag uitdrukkelijk gesproken van 'werknemers der Lid-staten', waardoor derdelanders van het recht op vrij verkeer worden uitgesloten.

Voor de effectuering van het recht op vestiging worden de lidstaten opgeroepen tal van belemmeringen weg te nemen op het gebied van de oprichtingsvoorwaarden, het verwerven van grond en de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten enzovoort. Wat dit laatste betreft is speciaal voor de geneeskundige, paramedische en farmaceutische beroepen bepaald dat de geleidelijke opheffing van de belemmeringen afhankelijk is van de coördinatie van de voorwaarden waaronder deze beroepen in de verschillende lidstaten uitgeoefend konden worden.

Het Verdrag van Rome bepaalt dat het recht op vrije vestiging geleidelijk tijdens de overgangsperiode naar de gemeenschappelijke markt gerealiseerd zou worden en dat het vrije verkeer van werknemers uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand zou komen. Aangezien het Verdrag de duur van de overgangsperiode op twaalf jaar bepaalde, betekende dit dat het vrije verkeer tegen het einde van de jaren zestig gerealiseerd zou worden. In het Verdrag van Rome werd dus eerst gekozen voor goederenmarktintegratie door het aangaan van een douane-unie en daarna voor arbeidsmarktintegratie.

De gemeenschappelijke markt – in de zin van een douane-unie – werd een jaar eerder dan in het Verdrag van Rome voorzien was tot stand gebracht. Dit leidde ertoe dat de Raad op 15 oktober 1968 een verordening aannam waarin het recht op vrij verkeer nader geregeld werd. Meer specifiek bepaalt de verordening 1612/68 het recht op het grondgebied van een andere lidstaat te werken, het recht op gelijke behandeling van migranten en nationale werknemers, het verblijfsrecht van de naaste familieleden van migrerende werknemers, en ten slotte de samenwerking tussen de nationale arbeidsbureaus om de vraag naar en het aanbod van arbeid op Europees niveau tot elkaar te brengen. Met name de bepaling in artikel 7.2 van de verordening dat de migrerende werknemer "dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemer" dient te genieten, is een belangrijke toetsteen voor latere regelgeving gebleken.

Rond 1970 is er naast de bovengenoemde verordening nadere regelgeving ten aanzien van in het Verdrag van Rome genoemde rechten van burgers en verplichtingen van lidstaten vastgelegd. Het betreft hier de verblijfsrechten, de afstemming van de sociale zekerheid, de informatievoorziening met betrekking tot de vraag naar en het aanbod van arbeid en ten slotte de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels. Voor elk van deze gebieden wordt in het onderstaande kort aangegeven wat er precies bepaald is en wat de verdere ontwikkeling is geweest.

Verblijfsrechten
Tegelijkertijd met verordening 1612/86 is richtlijn 68/360 aangenomen. Deze richtlijn regelde de verblijfsrechten van EU-werknemers en hun familieleden binnen de Gemeenschap door introductie van de "verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der E.E.G.". Deze werd op voorwaarde dat de werknemer een geldig paspoort en een arbeidscontract overlegt automatisch verstrekt, waardoor de werknemer dus geen verblijfsvergunning meer hoefde aan te vragen.
In de jaren daarna kwam regelgeving tot stand onder meer met betrekking tot het verblijfsrecht van gepensioneerde werknemers in het land waarheen zij gemigreerd waren om te werken (1970), het verblijfsrecht van zelfstandigen (1973), en het verblijfsrecht van gepensioneerde zelfstandigen (1974)[1].

In 1990 zijn drie richtlijnen aangenomen die het verblijfsrecht dat tot dan toe sterk gekoppeld was aan het uitoefenen van een economische activiteit, verbreden tot studenten, gepensioneerden (in een andere lidstaat dan die waarin ze gewerkt hebben) en 'overige gemeenschapsburgers'[2]. Ook deze groepen burgers hebben daarmee recht op een verblijfskaart gekregen, mits ze over een eigen ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen beschikken.

Afstemming van de sociale zekerheid
De afstemming van de sociale zekerheid, zoals vastgelegd in het Verdrag van Rome is bepaald in verordening EEG-1408/71[3]. Deze verordening heeft betrekking op de wettelijke sociale zekerheid: gezinstoelagen en prestaties of uitkeringen bij ziekte en moederschap; invaliditeit; ouderdom; arbeidsonge-

1 Zie voor een overzicht van de Europese regelgeving met betrekking tot de verblijfsrechten in de jaren zeventig: Jean-Claude Séché, *Vrij verkeer van personen in de Gemeenschap: verplaatsing en verblijf*, Brussel 1988.
2 Het betreft de richtlijnen 90/364, 90/365, en 90/366. Zie voor een bespreking van deze richtlijnen: P. van Nuffel, Een bijna algemeen verblijfsrecht in de Europese Gemeenschap, Commentaar op de verblijfsrichtlijnen van 28 juni 1990, *SEW* 12 (1990), pp. 387- 403.
3 Verordening (EEG/1408/71 van de Raad van de EG van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, *PbEG* 1971 L149/2.

vallen en beroepsziekten; overlijden; en werkloosheid. Oorspronkelijk was de personele werkingssfeer van de verordening beperkt tot EU-werknemers en hun familieleden. Deze werkingssfeer is in de loop van de tijd geleidelijk uitgebreid: in 1981 tot zelfstandigen; in 1998 tot ambtenaren; in 1999 tot studenten.

Met de afstemming van de aanvullende pensioenregelingen is eerst in 1998 een begin gemaakt met richtlijn 98/49/EG betreffende de bescherming van rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen[4]. Met name op dit vlak heeft de Europese Commissie recentelijk nieuwe initiatieven ontplooid en aangekondigd in de nabije toekomst met nieuwe voorstellen te komen.

Informatievoorziening
De bepalingen uit het Verdrag van Rome ten aanzien van de uitwisseling van informatie over de vraag naar respectievelijk het aanbod van arbeid tussen de lidstaten zijn reeds in verordening 1612/68 nader uitgewerkt. Op basis hiervan kwamen er in december 1972 twee beschikkingen van de Commissie tot stand waarbij het SEDOC-systeem in het leven geroepen werd[5]. Dit systeem werd in 1993 vervangen door het zogeheten Eures-netwerk (European employment services), met als kernpunten een gecentraliseerde vacaturebank en speciaal opgeleide Eures-adviseurs die werkzaam zijn bij de nationale diensten voor arbeidsbemiddeling[6].

Diploma-erkenning[7]
Het recht op vrije vestiging impliceerde de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels. Met de effectuering van dit recht is al in 1964 een begin gemaakt. Vanaf die tijd is in afwachting van de wederzijdse erkenning een groot aantal zogeheten *overgangsrichtlijnen* tot stand gekomen voor verschillende, vaak industriële en ambachtelijke, beroepen.

Vanaf 1975 is een zestal *sectoriële richtlijnen* opgesteld om uitvoering te geven aan de bepaling in het Verdrag van Rome dat het opheffen van belemmeringen voor medische, paramedische en farmaceutische beroepen afhankelijk

---

4 Richtlijn 98/49/EG van de Raad van 29 juni 1998 Betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen *Pb L209* van 25/07/1998, pp. 46-49.

5 Système Européen de Diffusion des Offres et demandes d'emploi enregistrées en Compensation international.

6 Beschikking van de Commissie 93/569/EEG (*PB* L274 van 6-11-1993, pp. 32-42).

7 Zie voor een overzicht: J. Pertek, Free Movement of Professionals and Recognition of Higher-Education Diplomas, *Yearbook of European Law 1992*, nr. 12, pp. 293-324.

is van meer gelijkheid van de voorwaarden die gesteld worden aan de uitoefening van deze beroepen in de lidstaten[8].
Ten slotte is er sinds 1989 een drietal richtlijnen tot stand gekomen die samen een *algemeen stelsel* vormen voor diploma's en certificaten in het hoger- en beroepsonderwijs[9]. De bovengenoemde overgangsrichtlijnen worden in dit algemeen stelsel opgenomen als de desbetreffende richtlijn hiertoe uit 1999 door de lidstaten geïmplementeerd is. Dit algemeen stelsel is gebaseerd op de wederzijdse erkenning door de lidstaten van elkaars diploma's, certificaten en dergelijke. Het gaat uit van procedurele bepalingen en niet – zoals bij de overgangsrichtlijnen het geval was en bij de sectoriële bepalingen het geval is – van gedetailleerde inhoudelijke bepalingen met betrekking tot de gewenste diplomavereisten per beroep.
Convergentie van de onderwijsstelsels in de EU zal de wederzijdse erkenning van diploma's vergemakkelijken. Het is echter weinig vruchtbaar gebleken deze convergentie door Europese regelgeving van bovenaf proberen te sturen. De lidstaten konden het in het verleden niet eens worden over de gedetailleerde bepalingen die hiervoor nodig zijn. Om die reden is in 1989 de overstap gemaakt naar het principe van wederzijdse erkenning dat al eerder met enig succes op andere terreinen van de Interne markt was toegepast.

4.3 De (resterende) belemmeringen voor arbeidsmobiliteit in de EU

Met betrekking tot een aantal essentiële voorwaarden voor de arbeidsmobiliteit in de EU bestaat er dus Europese regelgeving en afstemming tussen de lidstaten. Daarmee zijn nog niet alle belemmeringen weggenomen. In principe zijn er drie typen resterende belemmeringen te onderscheiden:
- manco's in bestaande EU-regelgeving respectievelijk de kwaliteit van uitvoering;
- belemmeringen op beleidsterreinen die niet door EU-regelgeving zijn gedekt – bijvoorbeeld huisvesting;
- taal- en cultuurverschillen.

Dit advies concentreert zich op manco's in bestaande EU-regelgeving en de kwaliteit van uitvoering. De motivatie hiervoor is dat het advies zich toespitst op belemmeringen die specifiek voor grensoverschrijdende migratie in

8 De beroepen waarvoor sectoriële richtlijnen bestaan zijn: huisarts en specialist; algemeen verpleegkundige; tandarts; vroedvrouw; dierenarts en apotheker. Daarnaast bestaat er een sectoriële richtlijn voor architecten die echter qua methodiek afwijkt van de overige sectoriële richtlijnen.

9 Het betreft de richtlijnen 89/48/EG; 92/51/EG en 99/42/EG. De derde richtlijn van het algemeen stelsel, 99/42/EG, moet nog door de lidstaten worden geïmplementeerd. Deze richtlijn brengt de bovengenoemde overgangsrichtlijnen die betrekking hadden op een groot aantal beroepen voornamelijk in de industrie- en ambachtssector, onder het algemeen stelsel.

de EU gelden en op belemmeringen die in principe door beleidsmatig ingrijpen weggeruimd kunnen worden.

Een slecht functionerende huizenmarkt met bijvoorbeeld een kleine huursector en weinig doorstroom kan een mobiliteitsremmende factor zijn[10]. Maar dat geldt zowel voor de mobiliteit binnen als tussen de grenzen. Als er aanwijzingen zouden zijn dat – ondanks de Europese regelgeving terzake – EU-burgers stelselmatig benadeeld zouden worden bij koop of huur van woningen in andere lidstaten of geen recht kunnen doen gelden op huursubsidies dan zou dat wél een reden zijn om er aandacht aan te besteden; hierover is weinig bekend.
Taal- en cultuurverschillen vormen waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor de geringe mobiliteit tussen de lidstaten, maar lenen zich – in ieder geval op de korte en middellangetermijn – moeilijk voor een beleidsmatige aanpak. Bovendien is het niet duidelijk hoe taal- en cultuurverschillen precies van invloed zijn op mobiliteitsstromen: vormen ze een belemmering voor mobiliteit of beïnvloeden ze juist de voorkeur voor het werken in eigen land? Dit neemt niet weg dat uitwisseling van scholieren, studenten en jongeren in het beroepsonderwijs een zinvolle bijdrage kan leveren aan het verwerven van talenkennis en het omgaan met cultuurverschillen, waardoor er op het individuele vlak voorwaarden ontstaan voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Grensoverschrijdende mobiliteit in de opleidingsfase bevordert naar alle waarschijnlijkheid grensoverschrijdende mobiliteit in het werkzame leven. Deze uitwisseling wordt door de Commissie en de lidstaten gestimuleerd. Op de Top van Nice (december 2000) heeft de Europese Raad een resolutie aangenomen over een actieplan voor de mobiliteit van studenten, onderzoekers en docenten. Het actieplan bevat een groot aantal concrete maatregelen op het gebied van specifieke opleidingen, vacature-uitwisseling, financiering en dergelijke[11]. De uitwisseling van studenten wordt in de toekomst wellicht vergemakkelijkt doordat een aantal landen – waaronder Nederland – overgaan op het invoeren van de *Bachelor-Master* structuur. Het valt buiten dit advies om de uitwisseling van studenden en docenten te evalueren.

Een en ander impliceert dat het advies zich vooral concentreert op de belemmeringen voor arbeidsmobiliteit die gerelateerd zijn aan de reikwijdte en het functioneren van de regelgeving en afstemming op de bovengenoemde terreinen (verblijfsrechten, afstemming van sociale zekerheid, informatieuitwisseling en diploma-erkenning). De mogelijke belemmeringen op het vlak van verblijfsrechten, informatie-uitwisseling en diploma-erkenning die

---

10 Empirisch onderzoek is echter niet eenduidig of een kleine huursector ook daadwerkelijk een rem zet op mobiliteit: zie OESD, *Employment Outlook,* June 2000, op.cit., p. 57.

11 Zie: *Publicatie Blad* C 371/4 van 23-12-2000.

arbeidsmobiliteit onmogelijk maken komen in het hoofdstuk 5 aan bod. De mogelijke belemmeringen op het vlak van de wettelijke sociale zekerheid en aanvullende pensioenen die arbeidsmobiliteit ontmoedigen, komen in hoofdstuk 6 aan de orde[12]. Ook tekortkomingen in de informatievoorziening ontmoedigen arbeidsmobiliteit en zouden op grond daarvan eigenlijk in het zesde hoofdstuk thuis horen. Vanwege de samenhang met de toetreding tot een buitenlandse arbeidsmarkt is er echter gekozen de belemmeringen op het vlak van de informatievoorziening in hoofdstuk 5 onder te brengen.

Voor elk van genoemde terreinen zal gezocht worden naar resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit door de personele en materiële reikwijdte van de bestaande regelgeving en afstemming onder de loep te nemen en te kijken naar het praktisch functioneren ervan. Ten slotte zullen suggesties en aanbevelingen gedaan worden voor het wegnemen van de resterende belemmeringen. Op basis van het korte overzicht in paragraaf 4.2 is in het bijzonder aandacht voor de positie van derdelanders (die in de meeste gevallen buiten de personele reikwijdte van de bestaande regelgeving vallen) en voor regelgeving en afstemming rondom aanvullende pensioenen op zijn plaats.

12 Zie: paragraaf 2.1 voor de reden om onderscheid te maken tussen belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken en belemmeringen die arbeidsmobiliteit ontmoedigen.

5. De mogelijkheid om elders te werken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie factoren besproken die arbeidsmobiliteit in de EU mogelijk maken:
a. het recht om in een andere lidstaat te verblijven (paragraaf 5.2);
b. de toegang tot een beroep in een andere lidstaat (paragraaf 5.3);
c. informatie over de vraag respectievelijk het aanbod van arbeid in een andere lidstaat (paragraaf 5.4).

De bestaande Europese regelgeving met betrekking tot deze factoren is in het vorige hoofdstuk kort aan de orde gekomen. In het onderstaande zal voor elke van de drie factoren worden nagegaan waar zich nog belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit bevinden en wat gedaan kan worden om deze weg te ruimen. Het gaat daarbij met name om de vraag naar de reikwijdte van de bestaande regelgeving en om de vraag naar het feitelijk functioneren ervan.

5.2 Het recht om in een andere lidstaat te verblijven

Het eerste punt dat logischerwijs geregeld moest worden bij de vrijmaking van het werknemersverkeer aan het einde van de jaren zestig was de effectuering van het recht op verblijf van werknemers en zelfstandigen in een andere lidstaat. Met de richtlijn 68/360 werd de 'verblijfskaart voor onderdanen van een lidstaat der EEG' geïntroduceerd, die aan werknemers op vertoon van een verklaring van indiensttreding verstrekt wordt. Deze verblijfskaart is in de regel voor vijf jaar geldig en kan daarna zonder meer verlengd worden. (In Nederland wordt dan doorgaans een vestigingsvergunning afgegeven die voor onbepaalde tijd geldig is).

Voor EU-werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd levert het verwerven van een verblijfsrecht en een verblijfskaart in een andere lidstaat doorgaans geen problemen op voor migratie.
Voor werknemers die werkloos geworden zijn, voor werknemers met een tijdelijk arbeidscontract en voor werkzoekenden ligt dat anders. Zij ondervinden vaak belemmeringen voor hun verblijf die voortvloeien uit een combinatie van twee factoren: lacunes in de Europese regelgeving en de uitvoeringspraktijk in de lidstaten.

Lacunes in de Europese regelgeving met betrekking tot werklozen en werknemers met een kort contract

Voor werknemers die werkloos geworden zijn, voor werknemers met een kort contract, en voor werkzoekenden bepaalt richtlijn 68/360 het volgende:

- bij een aanstelling van langer dan drie maanden maar korter dan één jaar, is de geldigheidsduur van de verblijfskaart gelijk aan de lengte van de aanstelling;
- is de werknemer ten tijde van de eerste verlenging van de verblijfskaart voor twaalf opeenvolgende maanden werkloos, dan wordt de verblijfskaart in de regel voor de duur van slechts één jaar verlengd;
- aan werknemers die minder dan drie maanden komen werken en aan werkzoekenden wordt wel een verblijfsrecht toegekend maar geen verblijfskaart.

De eerste lacune is dat de verordening niet voorziet in de mogelijkheid dat een werknemer langer werkt in een andere lidstaat op basis van opeenvolgende kortdurende tijdelijke contracten (uitzendwerk), en op deze manier achterloopt bij ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een werknemer die bijvoorbeeld op basis van opeenvolgende korte contracten langer dan 20 maanden gewerkt heeft, kan geen recht doen gelden op een verblijfskaart voor vijf jaar, maar moet telkens zijn of haar verblijfskaart vernieuwen, wat in de praktijk tot allerlei problemen kan leiden (zie hieronder).

Een tweede lacune is dat de regelgeving achterloopt bij jurisprudentie van het HvJ. In een arrest uit 1989 heeft het HvJ het voorheen beperkte verblijfsrecht van drie maanden voor werkzoekenden strijdig met het Gemeenschapsrecht bepaald. Volgens het Hof mag een werkzoekende zolang hij/zij serieus naar werk zoekt zelfs langer dan zes maanden in een lidstaat verblijven[1].

De Europese Commissie heeft in 1998 voorstellen tot wijziging van richtlijn 68/360/EEG gepresenteerd waarin deze lacunes worden opgevuld[2]:

- aan een werknemer die verscheidene tijdelijke banen heeft gehad waarvan tijdens een periode van verblijf van 18 maanden de totale duur meer dan 12 maanden beloopt, verleent de lidstaat van ontvangst een verblijfskaart van 5 jaar, na overlegging van een verklaring van indienstneming of tewerkstelling (zelfs voor een betrekking voor de duur van minder dan één jaar);

---

1 Zaak Antonissen C-292/89 Jurisprudentie, 1991 I-0745. Dit is in andere uitspraken van het Hof bevestigd, zie: A. Kuijer en J.D.M van Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht*, Utrecht 1999, pp. 68 en 123.

2 *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad tot wijziging van Richtlijn 68/360/EEG inzake de opheffing van beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap*, COM 98(394), PB nr. C 344 van 12-11-1998, p. 12.

- het verblijfrecht wordt toegekend aan de onderdaan van een lidstaat die werkzoekende is. Ingeval het zoeken maar werk zich over meer dan zes maanden uitstrekt, kan de lidstaat de werkzoekende vragen te bewijzen dat hij of zij actief naar werk zoekt en een redelijke kans maakt om in dienst genomen te worden;
- de werknemer die werkloos geworden is en die in het bezit is van een verblijfskaart die slechts geldig is voor de duur van de uitkering, heeft automatisch recht op verlenging van de verblijfskaart voor ten minste zes maanden mits hij of zij actief werkzoekende is.

Deze voorstellen van de Europese Commissie zijn niet in de Raad geagendeerd, en wachten dus nog op bespreking door de lidstaten.

Wat werknemers met een tijdelijk contract betreft is door de Nederlandse wetgever op voorstel van de Commissie een bepaalde soepelheid betracht[3]. Aan werknemers die te maken hebben met een opeenvolging van tijdelijke arbeidscontracten, waarbij de totale duur van de arbeidsovereenkomst meer dan 12 maanden bedraagt, kan namelijk ook een verblijfsvergunning voor vijf jaar worden afgegeven, mits er dan nog voor ten minste zes maanden inkomsten uit arbeid aanwezig zijn. In de praktijk blijken de problemen met name voor uitzendkrachten hiermee niet opgelost te zijn (zie hieronder).

Problemen in de (Nederlandse) uitvoeringspraktijk
In de uitvoeringspraktijk in de lidstaten doen zich met name ten aanzien van de verblijfsrechten van mensen die niet over een verblijfskaart met een geldigheid van 5 jaar bezitten tal van problemen voor. Veel gehoorde klachten van EU-onderdanen in Nederland zijn wat dit betreft[4]:
- Hoewel zij formeel geen verblijfsdocument nodig hebben om werk te zoeken en te aanvaarden, vereisen veel arbeidsbureaus, uitzendbureaus en werkgevers toch een verblijfsdocument alvorens hen in te schrijven of een baan aan te bieden.
- Voor uitzendkrachten is het moeilijk een verblijfskaart te bemachtigen omdat vaak niet van tevoren vaststaat wat de duur van hun werkzaamheden zal zijn. Bovendien duurt het aanmaken van een verblijfskaart vaak langer dan de duur van de arbeidsovereenkomst. Door deze factoren

3 Zie: Kuijer en Van Steenbergen, op.cit., p. 99.
4 Zie: I.E. Siegel, Resterende knelpunten na dertig jaar vrij verkeer van burgers, en Th. L. Badoux, Dertig jaar vrij verkeer van personen, in: R. Fernhout (red.), *Dertig jaar vrij verkeer van werknemers*, Reeks Recht en Samenleving nr. 16, Nijmegen 1999. De bijdrage van Siegel is gebaseerd op onderzoek onder EU-onderdanen in Nederland, de bijdrage van Badoux op zijn eigen rechtspraktijk. Zie verder: Kuijer en Steenbergen, op.cit., pp. 123 en 124. De problemen in de uitvoeringspraktijk blijven echter geenszins beperkt tot Nederland, zie: S. Veil et al., *Report on the High Level Panel on free movements of persons*, Brussel 1997, pp. 21-23.

wordt het in de praktijk zeer moeilijk voor uitzendkrachten die hier langer werken, aan een langerlopende verblijfskaart te komen.
- Vreemdelingendiensten stellen vaak strenge eisen aan het verkrijgen of verlengen van een verblijfskaart voortgezet verblijf – bijvoorbeeld bij werkloosheid – die niet in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving of jurisprudentie van het Hof.

Deze problemen zijn in wezen terug te voeren op twee omstandigheden. Ten eerste de bovengenoemde lacunes in de Europese wetgeving, die doorwerken in de nationale uitvoeringspraktijk, en zorgen voor onduidelijkheden en een ongelijke rechtspraktijk omdat er veel interpretatieruimte voor de uitvoerders overblijft. Met name het feit dat een *verblijfskaart* in de praktijk noodzakelijk is om niet als een illegale vreemdeling beschouwd te worden en deel te nemen aan het maatschappelijk leven, maakt het onduidelijk welke rechten effectief ontleend kunnen worden aan het *verblijfsrecht* van EU-burgers. Ten tweede, en hiermee samenhangend, de omstandigheid dat de vreemdelingendienst EU-burgers vaak als vreemdelingen beschouwt en hen daarmee onderwerpt aan een bureaucratische controle die door veel EU-onderdanen als hinderlijk ervaren wordt en die geen recht doet aan hun rechten op basis van het Verdrag [5].

De situatie van derdelanders
Met de aanname van de drie richtlijnen in 1990 die het verblijfsrecht voor niet-actieven nader bepalen, is een bijna algemeen verblijfsrecht gerealiseerd. Dit geldt echter slechts voor EU-onderdanen. Legaal verblijvende werknemers uit derde landen kunnen op basis van het vrij verkeer geen recht op een verblijfsrecht in een andere lidstaat laten gelden[6].
De SER schaarde zich in 1995 in het advies *Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU* achter voorstellen van de Europese Commissie om met het oog op de werking van de interne arbeidsmarkt het recht op vrij verkeer stapsgewijs uit te breiden naar de legaal verblijvende derdelanders[7]. De Commissie heeft in 1997 hiertoe nadere voorstellen gedaan waarover geen overeenstemming in de Raad kon worden bereikt[8].
Een van de elementen uit het Commissie-voorstel betrof het verblijfsrecht van duurzaam gevestigde onderdanen van derde landen. Dit was deels gebaseerd op een gedetailleerder voorstel door een groep deskundigen afkomstig van Nederlandse universiteiten voor uitbreiding van het vrij verkeer van

5 Siegel, op.cit., p. 85.
6 Zij kunnen in sommige gevallen wel rechten ontlenen aan het familierecht en associatieovereenkomsten met derdelanden. Zie met name voor dit laatste: *Elsbeth Guild, European Community Law from a Migrant's Perspective*, Den Haag 2000.
7 SER-advies, *Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU,* publicatienr. 95/07, p. 49.
8 COM (97)387: *Voorstel voor een akte van de Raad tot vaststelling van een overeenkomst betreffende de regels voor de toelating van onderdanen van derde landen tot de lidstaten*, PB van 7-11-97, C 337/9.

werknemers naar duurzaam gevestigde derdelanders[9]. Volgens het voorstel van de Nederlandse deskundigen zouden derdelanders die minstens vijf jaar in een lidstaat verblijven het recht hebben om werk te accepteren, zich hiervoor vrij in de Unie te kunnen verplaatsen, en in het nieuwe werkland te verblijven. Verder zou het verblijfsrecht gedurende de eerste twee jaar van verblijf in het nieuwe werkland afhankelijk worden gesteld van het hebben van toereikende bestaansmiddelen.
Het Verdrag van Amsterdam (artikel 63.4 VEG) biedt lidstaten en de Commissie de gelegenheid om met voorstellen te komen waarin de voorwaarden voor het verblijf van legaal verblijvende derdelanders in andere lidstaten nader bepaald worden.
Volledige uitbreiding van het recht op vrij verkeer naar legaal verblijvende derdelanders met de daarbij behorende verblijfsrechten in andere landen impliceert een gemeenschappelijk migratiebeleid.

5.3 Toegang tot beroepen

De toegang tot een beroep in een andere lidstaat kan belemmerd worden doordat:
- dit beroep gereglementeerd is in de lidstaat van bestemming en er dus specifieke diploma's voor de uitoefening ervan vereist zijn;
- werkgevers onvoldoende in staat zijn bij een sollicitatie de waarde van elders behaalde diploma's en elders opgedane ervaring in te schatten;
- overheidsbanen niet altijd open staan voor werknemers uit andere lidstaten.

Gereglementeerde (of beschermde) beroepen
Voor een aantal beroepen geldt dat de uitoefening ervan aan bepaalde restrictieve voorwaarden onderhevig is. Niet ieder mag het beroep van advocaat, arts of leraar uitoefenen. Problemen met betrekking tot de toegang tot dergelijke beroepen ontstaan doordat de voorwaarden voor de uitoefening per land verschillen of doordat het beroep in de ene lidstaat wel en in de andere lidstaat niet gereglementeerd is. Zo is het beroep van leraar in bijna alle lidstaten gereglementeerd, maar zijn er soms wezenlijke verschillen in de leraarsopleiding (in het ene land is het een beroepsopleiding, in een ander land een academische opleiding) en in de bevoegdheden die verkregen worden (een algemene dan wel een specifieke bevoegdheid). Het beroep van psy-

9 C. Curtin, P.J. Muus et al., *Free Movement for non-EC-Workers within the European Community*, Utrecht 1997. Volgens de hierin opgenomen studie van P.J. Muus zouden de gevolgen van de uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers naar langdurig legaal verblijvende derdelanders materieel bescheiden blijven. Dit voorstel moet dan ook primair gezien worden vanuit het perspectief van het scheppen van meer gelijke rechten voor legaal verblijvende derdelanders ten opzichte van EU-burgers.

choloog is in sommige lidstaten wel en in andere lidstaten (waaronder Nederland) niet gereglementeerd.

De toegang tot gereglementeerde beroepen wordt, zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven, door een groot aantal Europese richtlijnen geregeld. In een aantal richtlijnen – de zogenoemde sectoriële – worden voor een aantal medische beroepen specifieke eisen geformuleerd ten aanzien van de opleiding en is op basis hiervan een lijst opgesteld van diploma's die binnen de EU erkend worden. Voor de overige gereglementeerde beroepen is er een drietal richtlijnen die tezamen een algemeen stelsel van wederzijdse erkenning van diploma's en beroepservaringen definiëren. Hiervan is richtlijn 89/48, die de wederzijdse erkenning van opleidingen langer dan drie jaar regelt, het belangrijkst.
Het algemeen stelsel biedt geen automatische wederzijdse erkenning van diploma's en beroepservaringen die nodig zijn voor de toegang tot gereglementeerde beroepen elders. Aanvragen worden individueel beoordeeld; de lidstaten kunnen aanvullende eisen stellen zoals een praktijkstage of een proeve van bekwaamheid. Het totaal aantal verleende erkenningen in de periode 1993-1998 bedroeg 23 224. Voor ongeveer 15 procent van de verleende erkenningen werden compenserende maatregelen toegepast. Ongeveer 12 procent van de aanvragen tot diploma-erkenning werd afgewezen[10].

Het principe van de wederzijdse diploma-erkenning wordt bemoeilijkt door de vage formuleringen in de richtlijnen van het algemeen stelsel, die de lidstaten ruime mogelijkheden geven voor het opleggen van aanvullende vereisten[11]. Aanscherping van de bepalingen op grond waarvan aanvullende vereisten kunnen worden gesteld, is echter een weinig aantrekkelijke weg omdat hiervoor gedetailleerde onderhandelingen vereist zijn. Het kweken van meer onderling vertrouwen tussen de lidstaten door bijvoorbeeld uitwisseling van deskundigen lijkt een vruchtbaardere route.
Een ander probleem is dat lidstaten een verschillend beleid voeren wat de reglementatie van beroepen betreft. Het Nederlandse beleid dat gericht is op deregulering vindt niet overal navolging. In sommige lidstaten bestaat er zelfs een tendens om steeds meer beroepen te reglementeren. Deze onevenwichtigheid kan op den duur tot problemen leiden en een tendens tot concurrerende reglementering oproepen die zeer ongewenst is[12]. In het kader

10 Zie: COM (2000) 17, p. 15 (Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van richtlijn 92/52/EEG overeenkomstig artikel 18 van richtlijn 92/51/EEG). De in de tekst genoemde cijfers hebben zowel betrekking op richtlijn 92/52 als op 89/48.

11 Een probleem is ook de late implementatie van de richtlijnen in sommige lidstaten. Griekenland heeft de richtlijnen voor het algemeen stelsel in zijn geheel nog niet geïmplementeerd; in Frankrijk en Portugal is richtlijn 92/51 nog niet ten uitvoer gebracht voor apothekersassistenten (COM (2000) 17, op.cit., p. 45).

12 Vergelijk COM (2000) 17, op.cit., pp. 47 en 48.

van de interne markt zou gestreefd moeten worden naar vermindering van het aantal gereglementeerde beroepen en een groter vertrouwen in elkaars onderwijssystemen en opleidingsvereisten.

Waardering van diploma's en ervaringen
De mogelijkheden voor internationale waardering van diploma's en ervaringen zijn voor academische en beroepsopleidingen verschillend. Op academisch niveau bestaat er een goed functionerend communautair netwerk van nationale informatie centra (NARIC). Een dergelijk netwerk ontbreekt echter op het niveau van beroepsopleidingen en -cursussen, wat de waardering van diploma's en beroepservaringen op dit niveau moeilijker maakt.

De waardering van diploma's en ervaringen kan vergemakkelijkt worden door de verdere ontwikkeling en verspreiding van een aantal innovatieve instrumenten:
- het door de Raad van Europa, de Unesco en de Europese Commissie ontwikkelde *Diploma Supplement* dat als bijlage bij het diploma alle informatie over de gevolgde opleiding bevat die van belang is voor de buitenlandse diplomabeoordelaar, studentendecaan of werkgever;
- het systeem van *erkenning van elders verworven compententies* (EVC) dat gebaseerd is op een bepaalde in met name de Angelsaksische wereld ontwikkelde beoordelingsystematiek[13].

De Europese Commissie heeft nu samen met het European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) een forum opgezet waarin ook vertegenwoordigers van de lidstaten en de sociale partners zitting hebben. Dit forum heeft voorstellen gedaan voor een gestandariseerd supplement bij beroepsdiploma's of -certificaten en het opzetten van een netwerk van nationale centra voor diplomawaardering voor het beroepsonderwijs[14].

Op bilateraal niveau is in de regio Gronau-Enschede naar praktische oplossingen gezocht voor de afstemming van beroepsopleidingen. Deze oplossingen bestaan uit het aanbieden van bijscholingen en aanvullende opleidingen op onderdelen van desbetreffende vereiste vakopleidingen in het buurland (zie kader).

---

13 Zie hiervoor: S. Bainbridge en J. Murray, *An Age of Learning: vocational training policy at European level*, Cedefop, Thessaloniki, p. 95 en SER- advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, p. 131.

14 Bainbridge en Murray, op.cit., p. 24.

Het INTERREG II Project in de Euregio Gronau-Enschede

In de Euregio Gronau-Enschede is een Duits-Nederlands samenwerkingsproject op poten gezet dat belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit wegneemt door bilaterale afstemming van vakopleidingen en hoger beroepsonderwijs. Vakopleidingen worden aan beide zijden van de grens samengebracht en er worden gemeenschappelijke, tweetalige bijscholingen aangeboden. Er komt een intensievere samenwerking in het hoger beroepsonderwijs tot stand waarbij binnen het standaardpakket een tweetalige opleiding met een bi-diplomering (Nederlandse en Duitse eisen) aangeboden gaat worden. Tevens worden verschillende omscholingsprojecten gerealiseerd. Aan het project nemen verschillende instanties, scholen en bedrijven uit Nederland en Duitsland deel. Er zijn reeds projecten gestart of afgerond in onder meer de metaalsector en chemische sector (bijscholing), de bouwsector (uitwisseling van leerlingen; omscholing van werklozen), de horeca (uitwisseling van leerlingen), de vervoerssector (omscholing van werklozen), en het onderwijs (kwalificatie als onderwijzer in Nederland).
De projecten worden gefinancierd door het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

Bron: Euregio; EU-Gemeinschafstsinitiatieve INTERREG II für die Euregio, 5. Fortschrittsbericht, Schwerpunkt 4: 'Qualifizierung und Arbeitsmarkt', Gronau 2000.

Discriminatie op basis van nationaliteit in de overheidssector
Artikel 39 lid 4 van het EG-Verdrag bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing is op betrekkingen in overheidsdienst. Het verbieden van discriminatie op basis van nationaliteit, dat een van de kernbepalingen van het vrije verkeer vormt, is daarmee niet van toepassing op de overheidsdienst. Lidstaten kunnen dus in beginsel overheidsbanen reserveren voor hun eigen onderdanen. Het HvJ heeft deze bevoegdheid in verschillende arresten wel ingeperkt door te bepalen dat artikel 39 lid 4 alleen betrekking op bepaalde specifieke taken die verband houden met handhaving van het openbaar gezag en de bescherming van het algemeen belang.
Op basis hiervan heeft de Commissie voorgesteld om tot een duidelijke lijst te komen van overheidsbetrekkingen die wel respectievelijk niet onder de bepalingen van het vrije verkeer vallen.
Volgens de Commissie vallen in ieder geval alle overheidsbanen in de openbare nutsbedrijven, de gezondheidszorg, het openbaar onderwijs en het civiel (niet-militair) onderzoek in openbare instellingen onder de bepalingen van het vrij verkeer[15].
Alhoewel sinds de publicatie van de desbetreffende mededeling van de Commissie vooruitgang is geboekt bij het openen van overheidsbetrekkingen

15 Europese Commissie, Vrij verkeer van werknemers en de toegang tot overheidsbetrekkingen in de lidstaten – Optreden van de Commissie ter zake van de toepassing van artikel 48, lid 4 van het EEG-Verdrag, *PB* C72/02 van 18.3.88.

voor burgers uit andere lidstaten bestaan er op dit punt nog tal van belemmeringen en onduidelijkheden. Het is gewenst dat deze weggenomen kunnen door een besluit van de Raad waarin de criteria worden verduidelijkt op basis waarvan aan burgers van andere lidstaten toegang tot bepaalde overheidsbanen geweigerd kan worden[16].

Toegang tot overheidsbetrekkingen voor burgers uit andere lidstaten wordt niet alleen bemoeilijkt door (onterechte) toepassing van artikel 39 lid 4 maar ook door tal van andere factoren die te maken hebben met de erkenning van diploma's, kwalificaties en beroepservaringen[17]:
- sommige lidstaten stellen zeer hoge eisen aan de beheersing van hun taal, ook al is dat voor de desbetreffende functie niet strikt noodzakelijk;
- in sommige lidstaten volgt toelating tot de publieke dienst door een examen of vergelijkend onderzoek waarvoor alleen nationale diploma's geaccepteerd worden;
- sommige lidstaten accepteren niet dat het algemeen stelsel van wederzijdse diploma-erkenning toegepast wordt op overheidsbanen die een specifieke vaardigheid vereisen[18];
- in sommige lidstaten worden ervaringen die elders zijn opgedaan niet meegeteld bij de inschaling voor een baan in de overheidssector.

De Nederlandse overheid valt wat dit betreft weinig te verwijten. Overheidsbetrekkingen staan in de regel open voor buitenlanders, met als uitzondering de door het HvJ bepaalde betrekkingen die te maken hebben met het handhaven van de openbare orde en de bescherming van het algemeen belang (politie, rechters, militairen, diplomaten)[19].

5.4 De informatievoorziening over werk(nemers) in de EU

Voor het bij elkaar brengen van de vraag respectievelijk het aanbod van arbeid is het Eures-netwerk opgericht. Eures heeft twee taken: arbeidsbemiddeling en advies.
De kern van het Eures-netwerk wordt gevormd door de ongeveer 520 Euresadviseurs die voor het grootste deel bij de nationale diensten voor arbeidsbemiddeling werkzaam zijn. Deze adviseurs hebben taken op het gebied van voorlichting, counseling en arbeidsbemiddeling. Zij maken daarbij gebruik van een gecentraliseerde vacaturebank en een gegevensbank over levensomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarkten in de verschillende

16 Vergelijk Veil et al., op.cit.
17 Zie: Veil et al., op.cit., pp. 37 en 38 en COM (2000) 17 op.cit., pp. 37-40.
18 Zie als voorbeeld de procedure die de Commissie tegen Frankrijk aanhangig heeft gemaakt over onderwijzers (http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/people/infr/702.htm).
19 Zie: Pertek, op.cit., vtn. 42.

lidstaten. De vacaturebank en de gegevensbank zijn inmiddels voor iedereen toegankelijk via de website van Eures en de daaraan gekoppelde websites van de Commissie[20].

De adviesfunctie
Wat de advisering betreft is een speciale rol weggelegd voor de Eures-samenwerkingsstructuren in grensregio's. Daarvan zijn er inmiddels 18 in de EU. Nederland is in vijf daarvan vertegenwoordigd. De grensoverschrijdende Eures-structuren, fungeren als vraagbaak voor grensarbeiders, inventariseren obstakels voor mobiliteit, inventariseren en informeren over beroepsopleidingen in de grensregio enzovoort. In deze structuren spelen sociale partners een belangrijke rol; er zijn ook speciale Eures-vakbondsconsulenten aan verbonden.

De arbeidsbemiddelingsfunctie
In de beschikking waarmee Eures werd opgericht is bepaald dat de kern van het in het kader van het Eures-netwerk opgezette systeem voor uitwisseling van gegevens wordt gevormd door de centraal beheerde vacaturebank. Op de Eures-site met de centrale vacaturebank bevinden zich ook doorverwijzingen naar de bestaande vacaturebanken van de arbeidsvoorzieningen in de afzonderlijke lidstaten. De vacaturebank bevatte begin 2000 ongeveer 200.000 vacatures, waarvan bijna 87 procent betrekking had op vacatures in de grensregio's. Hiervan was weer een aanzienlijk deel afkomstig van de Duits-Oostenrijkse grensregio[21].

Het aantal mensen dat via het Eures-systeem een baan vond steeg weliswaar van 26.500 in 1998 tot 44.500 in 1999[22]. Daarmee levert het Eures-systeem slechts een bescheiden bijdrage aan het oplossen van knelpunten op de Europese arbeidsmarkt. In een verklaring van de directeuren van de nationale diensten voor arbeidsvoorziening valt in dit verband te lezen dat "Eures has a potential, as yet not fully exploited, as an instrument to reduce the skills gap in Europe by facilitating links between national employers and non-national jobseekers"[23]. Er zijn nu concrete plannen om naast de vacaturebank als proefproject andere instrumenten voor het rekruteren van personeel uit de EU op te zetten zoals een sollicitatiebank, waarin werkzoekenden die bereid zijn in een andere lidstaat te werken hun CV kunnen invoeren. Daarnaast wordt gewerkt aan een systeem waarmee op basis van regionale ar-

20 http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/elm/eures/en/indexen.htm.
21 Zie: Europese Commissie, *Verslag over de Eures-activiteiten in de periode 1998-1999*, COM (2000) 607.
22 COM (2000), 607, op.cit.
23 *Memorandum of understanding of the heads of national employment services in the EEA for the development of the EURES network* (verkrijgbaar op de EURES website).

beidsmarktgegevens vroegtijdig overschotten en -tekorten in segmenten van de Europese arbeidsmarkt waargenomen kunnen worden.

De nadruk in het Eures-netwerk heeft tot nu toe sterk gelegen op het verspreiden van vacatures en minder op het ontwikkelen van bovengenoemde andere instrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het rekruteren van personeel in de EU. Eures heeft zich hierdoor waarschijnlijk nog niet echt bewezen voor werkgevers, wat weer van invloed is op de bereidheid om vacatures ook via Eures aan te bieden.

6. Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt overeenkomstig de adviesaanvraag nagegaan of er voor de wettelijke sociale zekerheid respectievelijk voor de aanvullende pensioenen belangrijke belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmigratie aanwezig zijn; of deze belemmeringen moeten worden weggenomen; en welke mogelijkheden hiertoe aanwezig zijn.

Het analysekader (hoofdstuk 2) heeft een onderscheid gemaakt tussen belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken en belemmeringen die deze ontmoedigen. De belemmeringen op het vlak van de sociale zekerheid behoren tot de laatste categorie. Dit impliceert dat daar niet alleen gekeken moet worden naar het individuele recht op vrij verkeer maar ook naar mogelijke collectieve welvaartseffecten. Harmonisatie van de sociale zekerheid zal bijvoorbeeld arbeidsmobiliteit vergemakkelijken, maar brengt ook welvaartskosten met zich. Gegeven deze kosten is het de vraag of de belemmeringen door harmonisatie of coördinatie moeten worden weggenomen (paragraaf 6.2); of de bestaande coördinatie op het gebied van de wettelijke sociale zekerheid respectievelijk de aanvullende pensioenen voldoet (paragraaf 6.3 en 6.4) en welke alternatieven hiervoor zijn (zie paragraaf 6.4: vooral op het gebeid van de aanvullende pensioenen).

6.2 Coördinatie of ook harmonisatie?

Het uitgangspunt is dat de belemmeringen op het terrein van de sociale zekerheid die de arbeidsmobiliteit ontmoedigen primair door afstemming (coördinatie van regelgeving) weggenomen kunnen worden. Met het oog op grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit is afstemming nodig voor het behoud en verwerven van socialezekerheidsrechten. Het risico opgebouwde rechten bij migratie te verliezen of bij migratie geen nieuwe rechten te kunnen verwerven zal migratie ontmoedigen.
Aangezien de afstemming van de socialezekerheidsstelsels met respect voor de specifieke kenmerken van de desbetreffende nationale stelsels kan plaatsvinden is een Europese beleidsinhoudelijke *harmonisatie* van de socialezekerheidsstelsels niet aan de orde. Gegeven de productiviteitsverschillen tussen de lidstaten (die met de uitbreiding van de EU nog zullen toenemen) en de

verscheidenheid van nationale voorkeuren is harmonisatie niet wenselijk en voor het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit bovendien niet strikt noodzakelijk. Er zijn geen empirische studies bekend waaruit blijkt dat migratiestromen van *werknemers* in de EU samenhangen met verschillen in socialezekerheidsstelsels tussen lidstaten. De aanwezigheid van een systematische samenhang tussen beide grootheden lijkt ook niet erg plausibel. Een hoge premiedruk kan bijvoorbeeld voor de ene potentiële migrant ontmoedigend werken, terwijl de andere migrant misschien meer oog heeft voor het voorzieningenniveau dat hier tegenover staat. Bovendien hangen de uitgaven voor sociale zekerheid nauw samen met productiviteitsverschillen en de hierdoor mogelijk gemaakte levensstandaard. Het zijn met name de verschillen in levenstandaard en de beschikbaarheid van werk die migratie van werknemers uitlokken. Dit is een tweede reden waarom migranten in het algemeen niet afgeschrikt worden door bijvoorbeeld een hoge premiedruk: hiertegenover staat immers een hoge levensstandaard.

Het is veel plausibeler te veronderstellen dat migratie wordt ontmoedigd als er geen recht (of maar een beperkt recht) zou bestaan om gebruik te maken van de sociale voorzieningen van het aankomstland en er geen recht zou bestaan om de opgebouwde rechten bij migratie te behouden. Om dit te voorkomen is geen harmonisatie maar afstemming van de socialezekerheidsstelsels nodig.

Bij harmonisatie van de sociale zekerheid met het oog op migratie wordt meestal aan een specifieke vorm van migratie gedacht: socialezekerheidstoerisme. Het gaat hierbij dus niet om de mogelijke drempels voor migratie die door de verschillen in de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten kunnen ontstaan, maar juist om de ongewenste aantrekkingskracht die hier vanuit kan gaan. Socialezekerheidstoerisme lijkt echter nauwelijks een probleem in de Europese Unie[1]. Hoge migratiekosten die vooral zwaar drukken op lage inkomens beperken socialezekerheidstoerisme. Bovendien hebben de lidstaten mogelijkheden om zich hiertegen te wapenen door het beroep op de sociale zekerheid te reguleren en verblijfsrechten te koppelen aan een bestaansmiddelenvereiste.
Harmonisatie en coördinatie staan natuurlijk niet helemaal los van elkaar. Het naar elkaar toegroeien van de socialezekerheidsstelsels als gevolg van een meer gelijksoortige levenstandaard of als gevolg van het overnemen van bepaalde *best practices* maakt afstemming makkelijker. Naar het oordeel van de SER zouden de socialezekerheidssystemen met name op deze wijze nader

1 Zie: K.P. Goudswaard, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, *Sociale zekerheid: op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer 2000, pp. 242 en 243.

tot elkaar kunnen groeien[2]. Wederzijdse leerprocessen zouden op Europees niveau door toepassing van de zogeheten open coördinatiemethodes bevorderd kunnen worden[3].

6.3 De afstemming van de wettelijke sociale zekerheid in de EU

6.3.1 Inleiding

De afstemming van de wettelijke sociale zekerheid in de EU is geregeld in twee verordeningen: verordening nr. 1408/71 en een verordening die de toepassing en implementatie hiervan bepaalt[4]. De belangrijkste coördinatieregels van verordening 1408/71 zijn:

- het recht op gelijke behandeling van migranten met onderdanen van een lidstaat met betrekking tot de wettelijke regelingen van de lidstaten op het gebied van de sociale zekerheid (géén discriminatie naar nationaliteit);
- het recht op export van uitkeringen met betrekking tot ouderdom, overlijden, invaliditeit en werkloosheid;
- het samentellen van tijdvakken van verzekering in de diverse lidstaten;
- het aanwijzen van een toepasselijke wetgeving zodat conflicten tussen nationale wettelijke systemen voorkomen worden. Als hoofdregel geldt hier het werklandprincipe.

Het feit dat de afstemming van de socialezekerheidsstelsels binnen de EU al lang bestaat en er op dit punt ook een aanzienlijke jurisprudentie is, betekent natuurlijk nog niet dat de nationale opzet van de sociale zekerheid geen belemmering voor migratie meer oplevert. In dit opzicht is met name van belang te weten *wie* een beroep kan doen op de Europese afstemmingsregels, *welke* socialezekerheidsarrangementen worden afgestemd en *hoe* de afstemming plaatsvindt. Deze vragen worden hieronder kort behandeld. Daarbij wordt, voorzover relevant, ook ingegaan op de voorstellen van de Europese Commissie tot herziening van de coördinatieverordening[5].

---

2 Zie de SER-adviezen: *Sociale dimensie Europa 1992*, publicatienr. (90/11), pp. 36 en 37; *Witboek Europees Sociaal Beleid*, publicatienr. 95/01, p. 24; *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr. 00/01, p. 50. De spontane convergentie van socialezekerheidsstelsels wordt deels door empirisch onderzoek bevestigd, zie: K.P. Goudswaard, Sociale zekerheid en Europese integratie, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 52, 1997, pp. 300 en 301.

3 Zie ook de mededeling van de Europese Commissie over een agenda voor sociaal beleid COM (2000) 79 def.

4 Deze verordeningen dateren uit 1971. Reeds in 1958 was er een verordening totstandgekomen inzake de afstemming van de sociale zekerheid met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers.

5 Dit impliceert dat slechts ingegaan wordt op een beperkt aantal elementen uit het Commissievoorstel tot herziening van verordening 1408/71. Een groot deel van de voorgestelde wijziging heeft een meer technisch karakter en heeft bijvoorbeeld betrekking op de afrekeningsystematiek tussen de lidstaten onderling.

6.3.2 De personele reikwijdte van de afstemming van de sociale zekerheidsstelsels

Verordening 1408/71 bestrijkt een brede groep mensen: werknemers, zelfstandigen, ambtenaren en studenten op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is (of is geweest) en die onderdaan van een lidstaat zijn (daartoe behoren ook staatlozen en vluchtelingen), hun gezinsleden, alsmede hun nabestaanden.
Legaal verblijvende staatsburgers van derde landen vallen evenwel niet onder de Verordening. Dit kan op verschillende gronden aangevochten worden. Ten eerste is deze uitsluiting moeilijk in overeenstemming te brengen met het belang dat de Europese Unie zelf hecht aan het tegengaan van elke vorm van discriminatie. Ten tweede is deze uitsluiting moeilijk te verenigen met het streven de arbeidsmobiliteit in de EU te bevorderen.

In het voorstel van de Europese Commissie voor herziening van verordening 1408/71 wordt een einde gemaakt aan de aansluiting van derdelanders[6]. De Commissie stelt namelijk voor om de personele werkingssfeer van de Verordening uit te breiden tot *alle* personen op wie de socialezekerheidswetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of is geweest, alsmede hun gezinsleden, en op hun nabestaanden. Deze formulering sluit legaal verblijvende 'derdelanders' in.

De SER heeft in eerdere adviezen met het oog op de werking van de interne arbeidsmarkt gepleit voor uitbreiding van de Verdragsbepalingen voor het vrije verkeer van werknemers naar legaal in de EU verblijvende burgers van derde landen. Zich mede baserend op een advies van de Stichting van de Arbeid hierover, ondersteunt de Nederlandse regering het voorstel van de Europese Commissie voor de uitbreiding van de personele werkingsfeer van de Verordening naar legaal verblijvende derdelanders[7].

6.3.3 De materiële reikwijdte van de afstemming

Ook de materiële reikwijdte van de verordening is breed. Bijna alle wettelijke voorschriften inzake sociale zekerheid vallen eronder: gezinstoelagen en prestaties of uitkeringen bij ziekte en moederschap; invaliditeit; ouderdom; arbeidsongevallen en beroepsziekten; overlijden; werkloosheid. Sociale en

6 COM (1998) 779 def.
7 Stichting van de Arbeid, Brief aan Staatssecretaris Hoogervorst, 12 april 2000, BIW/134; Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 21 501-18, nr. 126, pp. 9-11.

medische bijstand vallen er echter buiten. Ook de particuliere aanvullende ziektekostenregelingen vallen erbuiten[8].
De Europese Commissie stelt voor de bovenstaande limitatieve opsomming te laten vallen en de Verordening van toepassing te laten zijn op sociale zekerheid in het algemeen en ook op die CAO-bepalingen die aan de sociale zekerheid zijn gerelateerd. Bij dit laatste valt vooral te denken aan VUT-regelingen. Deze worden in het Commissievoorstel ook expliciet onder de Verordening getrokken. Hierdoor zouden ook VUT-regelingen exporteerbaar worden, wat met name voor grensarbeiders relevant kan zijn.

Het is de vraag of de voorgestelde wijziging van de Verordening in proportie staat tot de mogelijke problemen die door het niet afstemmen van VUT-regelingen kunnen ontstaan. De Stichting van de Arbeid wijst er in dit verband op dat moeilijk te overzien is welk effect zal uitgaan van het onder de verordening brengen van (algemeenverbindend verklaarde) VUT-regelingen. De Stichting is van mening dat vanwege de verscheidenheid van prepensioenregelingen en de financiering daarvan VUT-regelingen vooralsnog niet onder de Verordening dienen te worden gebracht [9].

6.3.4 De wijze van afstemming

Vanuit het oogpunt van de migrant is van belang dat de afstemming van de wettelijke sociale zekerheid meerdere facetten kent. Niet alleen verplicht de Verordening de lidstaten tot gelijke behandeling van migranten wat de wettelijke sociale zekerheid betreft en tot het toestaan van export van bepaalde uitkeringen, maar ook tot het samentellen van tijdvakken van verzekering. Met name dit laatste zorgt ervoor dat een persoon die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend niet in een slechtere situatie hoeft te verkeren wat zijn opgebouwde socialezekerheidsrechten betreft dan een persoon die altijd in een en dezelfde lidstaat heeft gewoond en gewerkt. De specifieke regels die voor het samentellen van tijdvakken op het gebied van de ouderdoms- en invaliditeitspensioenen gelden en de desbetreffende jurisprudentie van het

8 Volgens een rapport van de commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement kunnen verschillen tussen de systemen van ziektekostenverzekeringen in de lidstaten, met name daar waar sprake is van combinaties van collectieve basisverzekeringen en particuliere aanvullende verzekeringen, ernstige belemmeringen opwerpen voor het vrij verkeer (Europees Parlement, *Verslag over de aanvullende ziektekostenverzekering*, 4 oktober 2000, PE 286.239). Dergelijke belemmeringen doen zich, zoals ook het EP aangeeft, vooral voor bij grensarbeid. De Commissie Grensarbeid zal hier in haar rapportage nader op ingaan. Het is niet duidelijk in hoeverre de verschillen in ziektekostenstelsels ook voor permanente migratie belemmeringen opwerpen.

9 Stichting van de Arbeid, Brief aan Staatssecretaris Hoogervorst, 12 april 2000. De Staatssecretaris heeft dit advies van de Stichting overgenomen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 21 501-18, nr. 126, p. 12.

HvJ kunnen er zelfs toe leiden dat migranten in bepaalde gevallen beter af zijn[10].
De regels voor de export van de werkloosheidsuitkeringen zijn in vergelijking met de andere categorieën vrij streng voor de betrokkenen. Als iemand met een werkloosheidsuitkering in een andere lidstaat werk gaat zoeken moet hij of zij zich binnen zeven dagen laten inschrijven bij een arbeidsbureau in de andere lidstaat; zich aan de controleprocedures van het desbetreffende arbeidsbureau onderwerpen; en op straffe van verlies van alle aanspraken op een uitkering binnen drie maanden terugkeren naar het land dat de uitkering verstrekt in geval geen baan in de andere lidstaat gevonden is.
De Europese Commissie stelt voor de termijn waarbinnen met behoud van uitkering in een andere lidstaat een baan mag worden gezocht uit te breiden naar zes maanden. Bovendien zou een werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar een baan te vinden op kosten van deze lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen gebruik kunnen maken van scholingsvoorzieningen die bedoeld zijn om het vinden van werk te vergemakkelijken. De Commissie geeft daarbij als overweging "dat het, teneinde de mobiliteit van personen onder gunstiger omstandigheden mogelijk te maken, nodig is tot een vollediger coördinatie tussen de regelingen inzake werkloosheidsverzekering en bijstand aan werklozen van alle lidstaten te komen"[11].

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het Lisv gevraagd een onderzoek in te stellen naar de knelpunten, verbonden aan verlenging van de periode waarin met behoud van uitkering werk kan worden gezocht in een andere lidstaat[12]. De raad hoopt dat dit onderzoek meer concrete informatie boven tafel brengt, waardoor de effecten van een mogelijke verlenging van de periode beter kunnen worden ingeschat. Het gaat daarbij zowel om de effectiviteit van de maatregel voor het bevorderen van arbeidsmobiliteit en het vinden van werk, als om het mogelijk verlies aan inspanningen van werkzoekenden. De strenge regels voor de export van werkloosheidsuitkeringen zijn immers bedoeld om de koppeling in stand te houden tussen het recht op een uitkering bij werkloosheid aan de plicht om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, serieus werk te zoeken, en mee te werken aan de begeleiding naar de arbeidsmarkt in het kader van de sluitende aanpak. Een verlenging van de duur waarmee werklozen met behoud van uitkering in een andere lidstaat werk kunnen gaan zoeken maakt het in principe moeilijker voor de uitkeringverstrekkende lidstaat toezicht uit te oefenen of een werkloze aan zijn of haar verplichtingen voldoet. Het is de vraag in hoeverre en hoe deze toezichtsfunctie en de begeleiding naar de arbeidsmarkt

10 Zie: F. Pennings, *Grondslagen van het Europese socialezekerheidsrecht*, Deventer 2000, p. 251.
11 Com (1998) 779 def. (Overwegingen).
12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 21 501-18, nr. 131, p. 6.

ook daadwerkelijk door een andere lidstaat kunnen en zullen worden waargenomen. De desbetreffende arbeidsvoorzieninginstituties missen immers de prikkel van het kunnen 'verdienen' van een werkloosheidsuitkering.

6.3.5 Balans: De afstemming van de wettelijke sociale zekerheid

Door de brede personele en materiële reikwijdte van verordening 1408/71 en de extensieve wijze van afstemming vallen er weinig gaten in de afstemming van de nationale socialezekerheidsstelsels. Een duidelijke uitzondering hierop vormt de uitsluiting van derdelanders. De Verordening en de jurisprudentie van het HvJ, dat nauw toeziet op het recht op vrij verkeer, garanderen dat opgebouwde socialezekerheidsrechten bij migratie behouden blijven. Hiermee is een belangrijke factor die migratie kan ontmoedigen in potentie weggenomen. Hierbij past een voorbehoud. Ten eerste is niet ingegaan op de mogelijke uitvoeringstechnische problemen verbonden aan de toepassing van verordening 1408/71[13]. Ten tweede is de specifieke problematiek van grensarbeid in relatie tot verordening 1408/71 buiten beschouwing gelaten[14].

6.4 Afstemming van aanvullende pensioenen in de EU

6.4.1 Aanvullende pensioenstelsels en knelpunten voor migratie

In de adviesaanvraag wordt een aantal factoren genoemd op het terrein van de aanvullende pensioenen die de arbeidsmobiliteit belemmeren. Knelpunten zouden zich vooral voordoen als gevolg van wachttijden en de onmogelijkheid van waardeoverdracht. Daarnaast hebben belemmeringen te maken met de uiteenlopende fiscale behandeling van premies en pensioenuitkeringen.
De knelpunten voor mobiliteit vinden hun oorsprong in de grote verscheidenheid van aanvullende pensioenstelsels in de EU en de fiscale regimes terzake.

Verscheidenheid van aanvullende pensioenstelsels
De aanvullende pensioenstelsels in de EU kennen een grote verscheidenheid. Verschillende onderling samenhangende factoren zijn hierbij van belang. In de eerste plaats nemen de aanvullende pensioenregelingen (hier: de collectieve pensioenregelingen van werknemers, of de zogeheten tweede pijler) per land een uiteenlopende plaats in in de totale oudedagsvoorziening[15]. In

13 Zie hiervoor uitgebreid: Danny Pieters (red.), *The Co-ordination of Social Security at Work*, Leuven 1999.
14 Zie hiervoor bijvoorbeeld: F. Pennings, op.cit., pp. 151, 152, 217-220.
15 Zie: SER, *Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid. Terrein verkennende studie*, Den Haag 1994, pp. 156-162 en 221-251; Ministerie van SZW, Old Age. *An overview of pension schemes in West European Countries*, Den Haag 1995.

de tweede plaats is de inrichting van de aanvullende pensioenstelsels zeer verschillend. Deze grote verscheidenheid heeft onder meer betrekking op de personele werkingssfeer, het bedrag en de structuur van de toegekende uitkeringen, het al dan niet afdwingbare karakter van de toegezegde uitkeringen, de kwaliteit van de aanpassing van de uitkeringen aan de inflatie of de loonontwikkeling, de financieringstechniek, de uitvoering en ten slotte de rol van de overheid, onder meer via de fiscale wetgeving en de wetgeving inzake de verplichtstelling van pensioenregelingen. Door deze heterogeniteit kan het belang van deze regelingen in elk land heel verschillend zijn en loopt ook de bijdrage aan de totale inkomensbescherming (bij ouderen) per land sterk uiteen. Hieronder wordt dit vanuit de invalshoek van de adviesaanvraag aan de hand van enkele elementen nader toegelicht.

Zo wijken met name de Franse en de Duitse pensioenstelsels sterk af van bijvoorbeeld de Britse en de Nederlandse stelsels. In sommige gevallen is hierdoor zelfs een pensioenbreuk door migratie onvermijdelijk. Als mogelijke oorzaak hiervan zijn de lange wacht- en verwervingsperioden in Duitsland aan te wijzen, die overigens ook de binnenlandse mobiliteit bemoeilijken. Daarnaast kent Duitsland een relatief lage dekkingsgraad van aanvullende pensioenregelingen, zodat ook om die reden er niet altijd pensioenopbouw kan plaatsvinden. Hier staat tegenover dat het niveau van het wettelijke pensioen in Duitsland inkomensgerelateerd is en hoger ligt dan bijvoorbeeld in Nederland of het Verenigd Koninkrijk, waar het wettelijk pensioen op minimumniveau ligt. Een Nederlander die naar Duitsland migreert en daar vanwege de verwervingsperioden of de geringe dekkingsgraad geen aanvullend pensioen opbouwt, zal hiervoor enigszins gecompenseerd worden door het hogere Duitse (pro-rata) wettelijke pensioen. Het naar waarschijnlijkheid hogere loon in Duitsland maakt het eventueel ook mogelijk individueel naar compensatiemogelijkheden in de derde pijler te zoeken.

Voorts zijn het Nederlandse en het Britse aanvullende pensioenstelsel op kapitaaldekking gebaseerd. Frankrijk kent daarentegen voor de wettelijke aanvullende pensioenregelingen (AGIRC en ARRCO) een omslagstelsel en Duitsland een boekwaardestelsel, waar het pensioenkapitaal op de balans van de onderneming staat. Bij stelsels die beide op kapitaaldekking zijn gebaseerd is – los van de fiscale aspecten – waardeoverdracht in principe een reële mogelijkheid om pensioenbreuk bij migratie zoveel mogelijk te voorkomen. Waardeoverdracht naar of vanuit het op omslag respectievelijk boekwaarde gebaseerde Franse en Duitse systeem is in theorie veel moeilijker te realiseren en wordt in de praktijk door zowel de Franse als de Duitse wetgeving onmogelijk gemaakt.

Fiscale behandeling
De fiscale behandeling van pensioenen belemmert arbeidsmobiliteit in de EU door een tweetal factoren. Ten eerste hanteren niet alle lidstaten de omkeerregel waarbij belasting geheven wordt over de uitkeringen en de pensioenpremie tijdens de pensioenopbouwfase onbelast is. In sommige lidstaten zoals Duitsland wordt juist belasting geheven over de pensioenpremies en worden de pensioenuitkeringen onbelast gelaten. Migratie van een land dat de omkeerregel niet hanteert naar een land dat dit wel doet kan leiden tot dubbele belastingheffing (zowel de premies als de uitkeringen worden dan belast). Omgekeerd kan hierdoor belasting ontweken worden. Bovendien maakt de verschillende fiscale behandeling van het aanvullend pensioen grensoverschrijdende pensioenopbouw moeilijk. Zoals hieronder nog uiteengezet zal worden kan het in sommige gevallen voor een migrerende werknemer aantrekkelijk zijn aangesloten te blijven bij het pensioenfonds van het herkomstland. Van belang daarbij is of het werkland dan bereid is de premiebetaling aan het pensioenfonds in het herkomstland ook fiscaal te faciliteren. Een lidstaat die pensioenpremies in eigen land onbelast laat zal tot een dergelijke faciliëring in principe eerder bereid zijn dan een lidstaat die de premies wel belast.

De tweede factor waarop de problematiek van de fiscale behandeling van pensioenen en migratie terug te voeren is, is de omkeerregel zelf. Deze leidt namelijk tot een uitstel van de fiscale claim op het opgebouwde pensioen. Omdat de belastingheffing territoriaal begrensd is en op basis van het woonlandbeginsel de heffingsbevoegdheid op het tot uitkering gekomen pensioen toevalt aan het woonland, lopen de lidstaten grote kans bij migratie de fiscale claim te verliezen. Om dit te voorkomen hebben zij op verschillende manieren fiscale drempels opgeworpen die mobiliteit van werknemers en zelfstandigen belemmeren.

Naast de gevolgen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit kan de omkeerregel met name door migratie van gepensioneerden onder druk komen te staan. Migratie kan voor gepensioneerden niet alleen aantrekkelijk zijn vanwege het betere weer elders, maar ook vanwege het fiscale klimaat. Conform het OESO-modelverdrag is bij particuliere pensioenen sprake van heffing over pensioenuitkeringen in de woonstaat. Als de woonstaat pensioenuitkeringen niet of nauwelijks belast kan dit fiscaal geïnduceerde migratie van gepensioneerden uitlokken. Maar ook in geval de woonstaat pensioenuitkeringen wel tegen een redelijk tarief belast en de gepensioneerde om andere reden dan het fiscale klimaat is gemigreerd zal de Nederlandse schatkist de fiscale claim op het pensioen kwijtraken. De problematiek van de migratie van gepensioneerden heeft dus twee kanten:
- de door lagere tarieven uitgelokte migratie;

- het verlies van de fiscale claim dat bij migratie sowieso optreedt als enerzijds de omkeerregel gehanteerd wordt en anderzijds de heffingsbevoegdheid is toegewezen aan de woonstaat.

6.4.2 Europees beleid voor afstemming van aanvullende pensioenen

Met de afstemming van de aanvullende pensioenenregelingen is eerst in 1998 een formeel begin gemaakt door richtlijn 98/49/EG van de Raad betreffende de bescherming van rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen[16]. Deze richtlijn bevat vier elementen:
- de lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat migranten hun verworven pensioenrechten in dezelfde mate behouden als degenen die in de lidstaat gebleven zijn waar de pensioenrechten zijn opgebouwd;
- de lidstaten zorgen ervoor dat aanvullende pensioenen exclusief de eventueel toepasselijke belastingen en transactiekosten ook daadwerkelijk in andere lidstaten worden uitgekeerd;
- de lidstaten zorgen ervoor dat de aanvullende pensioenregelingen voor gedetacheerde werknemers in een andere lidstaat kunnen worden voortgezet;
- de lidstaten zorgen voor adequate informatieverschaffing over opgebouwde pensioenrechten aan migranten of hun nabestaanden.

De richtlijn garandeert alleen dat migranten dezelfde rechten behouden als de ingezetenen van de lidstaat waar de pensioenrechten zijn opgebouwd. Daardoor biedt zij maar een beperkte vorm van afstemming gebaseerd op het non-discriminatiebeginsel. Dit voorkomt niet dat iemand die naar een lidstaat migreert waar bijvoorbeeld lange verwervingsperioden in aanvullende pensioenregelingen gebruikelijk zijn (Duitsland) daar geen pensioenrechten opbouwt en zo in dat opzicht slechter af is dan iemand die in Nederland is blijven wonen en werken. Verder is de voor de afstemming van aanvullende pensioenen zo belangrijke coördinatie van de fiscale behandeling van grensoverschrijdende pensioenen buiten behandeling gelaten. Al met al is het ontmoedigende effect van het risico door migratie een pensioenbreuk op te lopen door de richtlijn niet weggenomen.

De Europese Commissie wil de afstemming van de aanvullende pensioenen met het oog op de bevordering van de arbeidsmobiliteit verder verbreden door grensoverschrijdende pensioenfondsen mogelijk te maken. Deelname aan een grensoverschrijdend pensioenfonds is alleen aantrekkelijk als het

16 *PB* 1998 L209/46. De richtlijn is nog niet door de lidstaten geïmplementeerd, de lidstaten hebben daarvoor tot 25 juni 2001 de tijd.

fonds op dezelfde fiscale behandeling kan rekenen als een binnenlands fonds. Hiertoe moet het door de desbetreffende toezichtshouder als een binnenlands pensioenfonds erkend worden. Onlangs heeft de Europese Commissie een ontwerprichtlijn ingediend over het toezicht op pensioenfondsen. Hierin is een voorstel opgenomen voor de wederzijdse erkenning van toezichtsregimes van pensioenfondsen[17]. Door andere EU-lidstaten erkende pensioenfondsen zouden dan op gelijke voet komen te staan met binnenlandse pensioenfondsen. De Europese Commissie heeft aangekondigd nog met een voorstel te komen dat de fiscale aspecten hiervan regelt.

Ten slotte heeft de Commissie een pensioenforum opgericht waarin onder meer vertegenwoordigers van lidstaten en sociale partners zitting hebben. Dit forum zal nagaan hoe de met aanvullende pensioenen samenhangende belemmeringen voor de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers kunnen worden aangepakt[18]. Aan de hand van een voorstel van de Commissie zal het pensioenforum zich beraden over een instrument voor internationale waardeoverdracht van aanvullende pensioenen[19]. Binnen het pensioenforum zijn ondertussen drie werkgroepen actief die zich bezighouden met respectievelijk de verwerving en het behoud van pensioenrechten, internationale waardeoverdracht en de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds[20].

6.4.3 Uitgangspunten voor en mogelijkheden van verdergaande afstemming

Voor het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit in de EU is het nodig om tot verdergaande afstemming van aanvullende pensioenregelingen te komen en het flankerende beleid in de EU, met name op het gebied van de fiscale behandeling te intensiveren.

Bij het zoeken naar oplossingen voor een verdergaande afstemming van aanvullende pensioenstelsels kunnen drie uitgangspunten geformuleerd worden:

1. de fiscale omkeerregel blijft behouden om pensioenopbouw te stimuleren;
2. de lidstaten dienen de mogelijkheid te hebben hun fiscale claim te effectueren;

---

17 Europese Commissie, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to institutions for occupational retirement provisions*, Brussels, 11 October 2000, COM (2000) 507 provisional.

18 Europese Commissie, *De ontwikkeling van de sociale bescherming op lange termijn: veilige en houdbare pensioenen*, COM (2000) 622, p. 17.

19 Europese Commissie, *Een agenda voor sociaal beleid*, COM (2000) 379, p. 21.

20 Pension Forum: *Draft reports of the Three Working Groups,* 12-01-2000, z.p.

3. bij de afstemming dient het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de aanvullende pensioenen en dientengevolge de bijzondere rol van de sociale partners hierin gerespecteerd te worden.

Voor verdergaande afstemming bestaan er in principe twee mogelijkheden:
- de aanvullende pensioenregelingen worden naast de wettelijke pensioenregelingen onder verordening 1408/71 gebracht;
- er wordt gezocht naar eigenstandige oplossingen die aansluiten bij instrumenten die binnen de lidstaten gehanteerd worden om pensioenbreuken bij mobiliteit te beperken.

Deze twee mogelijkheden worden hieronder uitgewerkt.

Aanvullende pensioenregelingen onder verordening 1408/71?
De afstemming van de *wettelijke* pensioenstelsels is geregeld door EEG-verordening 1408/71. Deze afstemming gaat verder dan het non-discriminatiebeginsel waarop de pensioenrichtlijn is gebaseerd. Het brengen van de aanvullende (niet wettelijke) pensioenregelingen binnen de werkingssfeer van verordening 1408/71 lijkt op zichzelf een mogelijkheid om tot een betere afstemming in de EU van deze regelingen te komen.
Zo hebben lidstaten de mogelijkheid een verklaring af te geven dat algemeenverbindend verklaarde pensioenregelingen onder de verordening vallen. Tot voor kort is hier in de praktijk echter geen gebruik van gemaakt. Alleen Frankrijk heeft nu de (overigens verplicht gestelde) aanvullende pensioenstelsels ARRCO en AGIRC onder verordening 1408/71 gebracht[21].
Bij de afstemming van de wettelijke pensioenregelingen op grond van verordening 1408/71 wordt uitgegaan van het samentellen van tijdvakken en het op basis hiervan verstrekken van pro-rata uitkeringen. Voor de aanvullende pensioenregelingen kan deze methode in sommige gevallen zinvol zijn, maar er is – gezien de verscheidenheid van de aanvullende pensioenregelingen – behoefte aan meerdere instrumenten om tot betere afstemming van deze regelingen te komen dan die waarin de verordening voorziet. Zo kan internationale waardeoverdracht in bepaalde gevallen een aantrekkelijke optie zijn om pensioenbreuken door migratie te voorkomen. In andere gevallen kan beter ingezet worden op de versterking van elders opgebouwde pensioenrechten. Daarvoor zijn eigenstandige oplossingen nodig.

Eigenstandige oplossingen voor verdere afstemming
De instrumenten die binnen de lidstaten gehanteerd worden om pensioenbreuken bij (baan)mobiliteit te beperken bieden ook aanknopingspunten voor een betere afstemming van aanvullende pensioenen in de EU. Verder kan gedacht worden aan het mogelijk maken van grensoverschrijdende

21 PB C 215/1 van 28 juli 1999.

deelname aan een pensioenfonds waardoor wisseling van pensioenregeling bij migratie onnodig wordt. Deze oplossingsrichtingen worden in paragraaf 6.4.4 nader beschreven.

6.4.4 Verdergaande afstemming van aanvullende pensioenregelingen via meerdere wegen

In deze paragraaf worden de volgende oplossingsrichtingen beschreven[22]:
a. versterking van het behoud van pensioenrechten in het opbouwland;
b. vergroting van de mogelijkheden tot internationale waardeoverdracht;
c. introductie van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds.

De fiscale aspecten hiervan worden apart behandeld.
Deze verschillende oplossingsrichtingen sluiten elkaar niet uit. Afhankelijk van de persoonlijke situatie en de vormgeving van de pensioenstelsels ligt de ene richting meer voor de hand dan de andere. Dit biedt de mogelijkheid tot maatwerk.

a. Versterking van het behoud van pensioenrechten in het opbouwland
Het uitgangspunt van pensioenrichtlijn 98/49 is dat de pensioenrechten die migranten in een andere lidstaat opgebouwd hebben beter beschermd zouden moeten worden. Deze bescherming zou versterkt kunnen worden door Europese afspraken. Hierbij kan ten eerste gedacht worden aan gelijke behandeling van opgebouwde pensioenrechten met ingegane pensioenen zoals thans in Nederland het geval is[23]. In tweede instantie kan gedacht worden aan indexering van premievrije afspraken en ingegane pensioenen[24]. De Europese sociale partners zouden overleg kunnen voeren over deze onderwerpen. Dit kan aanleiding zijn tot aanbevelingen aan de lidorganisaties.

De regeringen van de lidstaten zullen verwervings- en wachtperioden geleidelijk moeten harmoniseren zodat migranten voor elk uur dat ze werken ook daadwerkelijk overal aanvullende pensioenrechten kunnen opbouwen. Met name Duitsland verzet zich tegen Europese afspraken op dit punt.

b. Vergroting mogelijkheid tot internationale waardeoverdracht
Vanuit het oogpunt van de werknemer én werkgever kan internationale waardeoverdracht een aantrekkelijke optie zijn. Waardeoverdracht heeft als voordeel dat de migrant bij uitkering van het pensioen te maken heeft met één pensioenfonds en één belastingloket.

---

22 Vergelijk Wienk, *Europese coördinatie van aanvullende pensioenen*, Deventer 1999, pp. 120, 121 en 187.
23 Wienk, op.cit., p. 121.
24 Zie bijvoorbeeld: *Belastingenheffing over pensioenen in Europa*, Rapport van de Commissie pensioenen internationaal, Deventer 1999, p. 124.

Om waardeoverdracht binnen de EU te realiseren zou ten eerste de wetgeving in een aantal lidstaten veranderd moeten worden: in bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland is waardeoverdracht niet mogelijk[25]. Verder zouden er afspraken gemaakt moeten worden ten aanzien van de gehanteerde actuariële normen voor overdrachtswaarden. Ten slotte zou hier in de EU een passend fiscaal kader voor moeten komen (waarover hieronder meer).

In Nederland is internationale waardeoverdracht alleen mogelijk als het pensioen is ondergebracht bij een verzekeraar met een zetel in de EU. Waardeoverdracht naar een buitenlands pensioenfonds is daarentegen verboden, tenzij de Verzekeringskamer ontheffing verleent. Het ontheffingsbeleid van de Verzekeringskamer is sinds medio 1994 gebaseerd op twee uitgangspunten, te weten het waarborgen van respectievelijk pensioenaanspraken en pensioenbescherming. Waardeoverdracht naar pensioenfondsen in het buitenland was op grond van dit ontheffingsbeleid tot voor kort niet mogelijk, met uitzondering van het geval van wijziging van dienstverband binnen hetzelfde concern.
Naar aanleiding van recente jurisprudentie heeft de Verzekeringskamer besloten de beleidsregels ten aanzien van de ontheffing van waardeoverdracht naar een pensioenfonds in het buitenland te versoepelen onder het stellen van bepaalde voorwaarden ten aanzien van toezicht en het veiligstellen van het pensioen. Het kabinet overweegt mede met het oog op het wegnemen van belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit in de EU een ruimhartiger beleid te voeren wat de waardeoverdracht naar pensioenfondsen in het buitenland betreft en heeft de SER hierover advies gevraagd[26].

c. Grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds
Grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds is vooral bij korttstondige migratie of detachering een aantrekkelijke optie. Werknemers hoeven dan niet te wisselen van pensioenfonds, waardoor ze minder kans op een pensioenbreuk lopen. Voor internationaal opererende bedrijven kan het opzetten van een pensioenfonds voor alle medewerkers in de EU aantrekkelijk zijn omdat ze hiermee vanwege schaalvoordelen en lagere administratiekosten mogelijk veel geld kunnen besparen.

---

25 Voor een overzicht zie: J. A. Jolliffe, The Portability of Occupational Pension within Europe, in: W. Schmähl, *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community – 1992 and beyond*, Baden-Baden 1992; specifiek voor de Duitse situatie Wienk, op.cit., pp. 105 en 106; Het verbod op pensioeninkoop in het buitenland in Nederland dateert van 1 januari dit jaar en wordt met de invoering van de wet inkomstenbelasting 2001 weer ongedaan gemaakt.

26 Adviesaanvraag van 2 mei 2000 over de herziening en modernisering van de PSW.

Er zijn twee manieren om grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds mogelijk te maken:
- door voortgezette deelname aan aanvullende pensioenregelingen van het herkomstland mogelijk te maken;
- door deelname aan (nog op te zetten) 'Europese' pensioenfondsen mogelijk te maken.

Deze twee mogelijkheden worden hieronder besproken.

Voortgezette deelname aan aanvullende pensioenregelingen in het herkomstland
Pensioenrichtlijn 98/49 voorziet in voortgezette deelname aan aanvullende pensioensregelingen voor gedetacheerde werknemers. Implementatie hiervan in de huidige Nederlandse pensioenwetgeving zal geen problemen opleveren. De Verzekeringskamer kan onder bepaalde voorwaarden ontheffingen van de PSW verlenen met het oog op detachering van werknemers[27]. Uitbreiding van de mogelijkheid tot voortgezette deelname naar alle werknemers die slechts voor korte tijd migreren vereist in de meeste lidstaten aanpassing van de wetgeving zodat werknemers hun pensioenregeling bij een voorgaande werkgever kunnen voortzetten en niet meer verplicht zijn deel te nemen aan de pensioenvoorziening van hun huidige werkgever. Bovendien is overeenstemming nodig tussen de voormalige werkgever in het herkomstland, de nieuwe werkgever in het aankomstland, de werknemer en eventueel de uitvoerder van de betrokken aanvullende pensioenvoorziening[28].

Deelname aan grensoverschrijdende pensioenfondsen
De European Federation for Retirement Provision (EFRP) heeft onlangs aan de Europese Commissie een voorstel gedaan voor de opzet van een grensoverschrijdend pensioenfonds voor multinationale ondernemingen (zie kader).

Voorstel voor een grensoverschrijdend pensioenfonds voor multinationale ondernemingen

De European Federation for Retirement Provison heeft voorgesteld dat internationaal opererende ondernemingen in staat zouden moeten worden gesteld een European Institution for Occupational Retirement Provison (EIORP) op te zetten. Een EIORP bestaat uit een bestaand pensioenstelsel in een van de lidstaten waaraan secties in andere lidstaten voor het daar werkzame personeel zijn toegevoegd. De lidstaten waar deze secties worden opgezet erkennen het toezicht in de lidstaat waar het pensioenstelsel oorspronkelijk is gevestigd. De secties voldoen in elke lidstaat aan de daar geldende wetgeving. Dat geldt ook voor de belastingen. De plaatselijke sectie van de EIORP wordt voor de fis-

27 Zie hiervoor: *Belastingheffing over pensioenen in Europa*, op.cit, pp. 51 en 52; Wienk op.cit., pp. 48 en 49.
28 Zie: Wienk op.cit., p. 181.

cus als een binnenlands pensioenfonds beschouwd. Dit kan tot verschillen leiden in de netto-pensioenuitkeringen voor werknemers in vergelijkbare functies in de verschillende lidstaten.
De werknemersvertegenwoordiging in de EIORP wordt gekoppeld aan de Europese ondernemingsraad van de desbetreffende multinational. Voorgesteld wordt om een 'pilot'-project op te zetten voor een EIORP voor een multinationale onderneming (Shell) met werknemers in Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Bron: European Federation for Retirement Provision, *A European Institution for Occupational Retirement Provision* (EIORP), Brussels, July 2000.

Cruciaal voor het voorstel van het EFRP is dat de fiscus in de lidstaten waar het grensoverschrijdend pensioenfonds actief is, het fonds als een binnenlands pensioenfonds beschouwt. Dit wordt door de desbetreffende toezichthouder aan de hand van wettelijke voorschriften bepaald. De erkenning van de fiscus van de gelijkwaardigheid van een grensoverschrijdend pensioenfonds aan een binnenlands pensioenfonds die nodig is om tot een gelijke fiscale behandeling te komen, veronderstelt dan ook de wederzijdse erkenning van toezichtsregimes. Daarmee wordt vooruitgelopen op de aanname door de Raad van een recent voorstel van de Europese Commissie voor een Europese richtlijn in verband met onder meer de beleggingsregels van pensioenfondsen: daarin is ook een voorstel voor wederzijdse erkenning van toezichtregimes opgenomen[29]. Nederland hecht daarbij sterk aan het zogenoemde Prudent Person Principle.
De wederzijdse erkenning van toezichtregimes is ook een voorwaarde voor de gelijke fiscale behandeling van premiebetaling aan een pensioenfonds buiten de werkstaat, ingeval van voortgezette deelname aan een pensioenfonds van de herkomststaat.

Fiscale aspecten van de afstemming van aanvullende pensioenregelingen
De drie hierboven besproken oplossingsrichtingen vragen een Europees fiscaal kader[30].
In de meeste EU-lidstaten kunnen pensioenrechten belastingvrij worden opgebouwd. Om de toekomstige fiscale claim op het pensioen bij migratie van werknemers niet te verliezen hebben de lidstaten[31]:
- grensoverschrijdende pensioenopbouw en internationale waardeoverdracht bij wet onmogelijk gemaakt;
- of ontmoedigd door het 'opheffen' van de omkeerregel bij emigratie;

29 Europese Commissie, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to institutions for occupational retirement provisions*, Brussel, 11 October 2000, COM (2000) 507 provisional.
30 Het voorstel van de European Federation for Retirement Provision vormt hierop een uitzondering.
31 Op het mogelijke verlies van de fiscale claim door migratie van *gepensioneerden* wordt apart ingegaan.

– of, zoals in de Nederlandse belastingwetgeving per begin 2001, handhaving van de omkeerregel aan strenge voorwaarden onderworpen.

Deze maatregelen zijn vanuit het perspectief van de afzonderlijke lidstaten een logisch gevolg van het hanteren van de omkeerregel, maar vormen op zichzelf genomen belemmeringen voor arbeidsmobiliteit; ze gaan namelijk in tegen de gelijke behandeling van migranten ten opzichte van werknemers die in de lidstaat blijven wonen en werken[32]. Zo worden in de Nederlandse belastingwetgeving van migranten zekerstellingen en garanties verwacht die niet van andere werknemers verwacht worden. Dergelijke zekerstellingen en garanties kunnen ten koste gaan van de pensioenopbouw.

Tabel 6.1 – Europees fiscaal kader voor de afstemming van de aanvullende pensioenregelingen (afgezet tegen de betreffende bepalingen uit de Nederlandse wet inkomstenbelasting 2001)

Oplossingsrichting	Wet inkomstenbelasting 2001	Mogelijk Europees kader*
Versterking behoud pensioenrechten in opbouwland	Blijft bij emigratie het opgebouwde pensioenkapitaal in Nederland achter, dan volgt een conserverende aanslag over het genoten belastingvoordeel bij pensioenopbouw en dient 10 jaar lang aangetoond te worden dat het pensioenkapitaal voor het beoogde doel in stand blijft.	Afspraken over toewijzing van de heffingsbevoegdheid aan de opbouwstaat middels een bronheffing in geval van afkoop, vervreemding en omzetting. Verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten om dit mogelijk te maken.
Internationale waardeoverdracht	Gaat de emigratie gepaard met waardeoverdracht naar het buitenland, dan dient bovendien zekerheid te worden gegeven (bijvoorbeeld via een bankgarantie) over de verschuldigde belasting**.	Clearingsysteem: wanneer een pensioenkapitaal wordt overgedragen betaalt de aankomststaat een bepaald percentage bronheffing aan het opbouwland. Het ontvangstland neemt de fiscale vordering die rust op de uitkering over.
Grensoverschrijdende deelname aan pensioenfondsen	Bij voortgezette pensioenopbouw in het buitenland wordt een conserverende aanslag opgelegd en indien nodig zekerstelling verlangd.	Wederzijdse erkenning van fiscaal gefaciliteerde pensioenstelsels; informatie-uitwisseling.

* Belastingheffing over pensioenen in Europa, op.cit., pp. 120-126.
** Onder bepaalde voorwaarden wordt hiervan afgezien

32 Zie ook: SER-advies *Naar een robuust belastingstelsel*, publicatienr. 98/07, pp. 86 en 87. Het HvJ heeft de mogelijke fiscale discriminatie van migranten op zich genomen als een belemmering voor het vrij verkeer bestempeld maar in het zgn. *Bachman-arrest* begrip getoond voor het argument van de lidstaten dat een dergelijke discriminatie nodig is om pensioenvlucht te voorkomen en fiscale coherentie te behouden. Deze uitspraak van het Hof is door latere uitspraken enigszins afgezwakt (zie: I.C.M. van der Klauw en J. Los, *Pensioen in een internationaal kader*, Deventer 1998, pp. 68-75 e.v.).

Een uitweg uit het dilemma – hoe te voorkomen dat de fiscale claim op het pensioen verloren gaat zonder drempels voor migratie te leggen – kan geboden worden door Europese afspraken over de fiscale behandeling van pensioenen. In de bovenstaande tabel is ten aanzien van de drie hierboven genoemde oplossingsrichtingen aangegeven hoe een dergelijk Europese kader eruit zou kunnen zien. Dit is afgezet tegen de strenge voorwaarden die gesteld worden aan handhaving van de omkeerregel bij migratie of grensoverschrijdende pensioenopbouw in de desbetreffende bepalingen in de nieuwe Nederlandse belastingwetgeving.
Wat de eerste optie betreft – versterking van behoud pensioenrechten in het opbouwland – zouden de lidstaten door afspraken te maken op Europees niveau de garantie kunnen krijgen dat in geval de werknemer uit het opbouwland migreert en vanuit het buitenland tot afkoop of vervreemding overgaat (waardoor de fiscale claim voor het opbouwland verloren dreigt te gaan), het opbouwland de fiscale claim alsnog kan doen laten gelden. Dit voorkomt dat de lidstaten bij achterblijven van het pensioenkapitaal in de opbouwstaat, deze garantie van de migrerende werknemer eisen wat ten koste kan gaan van de opgebouwde rechten.
In geval van internationale waardeoverdracht is een clearingsysteem denkbaar waar de aankomststaat een bepaald percentage 'bronheffing' aan het opbouwland (of meer in het algemeen het vertrekland) betaalt. Ook dit voorkomt dat de opbouwstaat garanties eist van de migrerende werknemer die ten koste gaan van het pensioenkapitaal.
Grensoverschrijdende deelname aan pensioenfondsen zou ten slotte makkelijker gemaakt kunnen worden door wederzijdse erkenning van fiscaal gefaciliteerde pensioenstelsels. Dit maakt het mogelijk om premies te betalen in de ene lidstaat, die in de andere lidstaat op de belastingaanslag in mindering kunnen worden gebracht.

Bovenstaand Europees kader is alleen effectief bij een vergelijkbare fiscale behandeling van de aanvullende pensioenvoorzieningen in de lidstaten. Het gangbare en economisch gezien ook het best te verdedigen model daarbij is dat de pensioenopbouw onbelast blijft en belasting geheven wordt over de pensioenuitkering – de omkeerregel. Van dit model wijkt een aantal lidstaten, waaronder Duitsland, af. De Europese Commissie heeft Duitsland opgeroepen de fiscale behandeling in model te brengen van wat elders gangbaar is[33].
Zolang er geen overeenstemming is over een passend Europees kader zullen bilaterale oplossingen gezocht moeten worden. Lidstaten zouden in hun onderlinge belastingovereenkomsten specifieke bepalingen kunnen opnemen inzake de fiscale behandeling van premies, overdrachtswaarden en uitkeringen. Het Verenigd Koninkrijk heeft al belastingovereenkomsten met Frank-

33 EU to call on Germany to change private pension tax, *Financial Times*, 25-10-2000.

rijk en Denemarken gesloten over een wederzijdse fiscale erkenning van pensioenregelingen. Hierdoor kunnen migrerende werknemers in hun nieuwe land hun belastingvoordeel behouden ten aanzien van premies die in het vorige land zijn betaald[34].

Het geschetste Europese fiscale kader is echter niet compleet omdat hiermee niet de heffingsbevoegdheid over de *pensioenuitkeringen* afdoende geregeld is. Strikt genomen heeft dat niets met *arbeids*mobiliteit te maken, maar het is wel van belang voor de handhaving van de omkeerregel en de mogelijkheid de fiscale claim te behouden. De koninklijke weg waarmee tegelijkertijd het probleem van de fiscaal geïnduceerde migratie en het verlies van de fiscale claim door de opbouwstaat zou kunnen worden opgelost is het leggen van de heffingsbevoegdheid na verhuizing binnen de EU bij de opbouwstaat[35]. Dit zou zowel kunnen door Europese regelgeving als door aanpassing van de bestaande belastingverdragen. Een tussenoplossing waarbij het opbouwland door een verrekenbare voorheffing slechts een deel van de belasting over de pensioenuitkering ontvangt is ook mogelijk. Het is dan wel van belang de fiscaal geïnduceerde migratie door mimimumharmonisatie van de tarieven op pensioenuitkeringen te beperken.

Tot slot

De afstemming van de aanvullende pensioenregelingen in de EU wordt bemoeilijkt door hun grote verscheidenheid, met name wat de financiering en de fiscale behandeling betreft. Er is echter een aantal aanwijzingen dat de pensioensstelsels in Europa iets meer naar elkaar zullen toegroeien, waardoor afstemming minder problematisch zal worden. Daarbij valt te wijzen op de groei van (of plannen voor) op kapitaaldekking gebaseerde aanvullende pensioenregelingen in een aantal lidstaten[36].

De afstemming van de aanvullende pensioenstelsels in de EU kan voorts bevorderd worden door de zogeheten open coördinatiemethoden. Deze zijn gebaseerd op wederzijds leren op basis van *best practices* (waartoe volgens een studie van de Wereldbank ook het Nederlandse stelsel gerekend mag worden), benchmarking enzovoort. Een aanzet hiertoe is gemaakt door de oprichting van het Comité voor sociale bescherming dat zich onder meer bezighoudt met de houdbaarheid van pensioenstelsels[37]. Het kabinet is voornemens de SER advies te vragen over de gevolgen van vergrijzing in Europees verband waarbij onder meer het vraagstuk van de houdbaarheid van pensioenstelsels in Europa aan de orde is.

---

34 Zie: Europese Commissie, *Groenboek aanvullende pensioenen in de interne markt*, COM(97) 283, pp. 30 en 31

35 Zie ook: Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning, p. 55.

36 Zie voor overzicht van de recente hervormingsmaatregelen: COM (2000) 622, op.cit.

37 COM (2000) 622, op.cit., pp. 17 en 18.

7. Arbeidsmobiliteit en de uitbreiding van de EU

7.1 Inleiding

De adviesaanvraag vraagt hoe de raad de arbeidsmobiliteit in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten ziet. Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, heeft deze vraag aan actualiteit gewonnen nu met een aantal kandidaat-lidstaten het hoofdstuk vrij verkeer in de toetredingsonderhandelingen geopend zijn. Bij deze onderhandelingen gaat het vooral om de lengte van de periode waarin het vrij verkeer wordt geliberaliseerd. Sommige van de huidige lidstaten zijn voorstander van lange overgangsperioden, terwijl de kandidaat-lidstaten pleiten voor snelle liberalisering. In dit hoofdstuk ontwikkelt de raad een visie op de vrijmaking van het werknemersverkeer met de landen uit Midden- en Oost-Europa. Allereerst wordt echter kort de visie van de raad op het uitbreidingsproces in zijn algemeenheid weergegeven.

7.2 De uitbreiding van de EU

De raad is voorstander van uitbreiding van de Unie in oostelijke richting[1]. Hierbij wijst de raad op het grote politieke en sociaal-economische belang van het welslagen van deze uitbreiding: daarmee zijn zowel vrede en veiligheid in Europa als de sociaal-economische vooruitgang gediend.

De SER vindt het belangrijk dat de kandidaat-lidstaten toetreden tot het gemeenschappelijke domein van Europese grondrechten[2]. Dit domein wordt gemarkeerd door het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, het Europees Sociaal Handvest en de zogenoemde kernverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie. Het gemeenschappelijke domein van grondrechten komt in het op de Top van Nice plechtig afgekondigde Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie tot uiting[3].
Bij de keuze van het moment van toetreding moet volgens de raad een goed evenwicht gevonden worden tussen enerzijds de noodzaak van een goede

1 De raad heeft zijn visie op de uitbreiding neergelegd in met name het advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU* (publicatienr. 98/04). Daarnaast is ook het advies *Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen* (publicatienr. 99/16) relevant.

2 Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden, *Sociaal-economische grondrechten in de EU* (publicatienr. 00/07), pp. 11 en 12.

3 *PB* van 18-12-2000, C364/1.

voorbereiding op sociaal-economisch terrein en anderzijds de politieke wenselijkheid van een betrekkelijk snelle integratie. Uitgangspunten bij de vormgeving van het toetredingsproces zouden naar de mening van de SER moeten zijn:

- de verplichting van kandidaat-lidstaten het volledige *acquis* over te nemen;
- de realistische inschatting dat de daadwerkelijke naleving door de kandidaat-lidstaten van het *acquis* in al zijn onderdelen niet op alle terreinen van de integratie (te denken valt daarbij vooral aan bepaalde EU-normen voor productieprocessen) tot de op afzienbare termijn realiseerbare mogelijkheden behoort;
- de noodzaak eventuele uitzonderingen op het *acquis* van beperkte duur en reikwijdte te doen zijn om risico's van desintegratie, in het bijzonder met betrekking tot de interne markt, te voorkomen.

De raad heeft eerder aandacht gevraagd voor een aantal belangrijke sociaal-economische knelpunten voor toetreding in de kandidaat-lidstaten[4]. Het scheppen van evenwichtige arbeidsverhoudingen, met een volwaardige inbreng van sociale partners, is een grote opgave in landen waarin het beleid tientallen jaren eenzijdig door de overheid is bepaald en opgelegd. Het grootste knelpunt in het sociale beleid ligt waarschijnlijk in de sfeer van de normen voor veiligheid en gezondheid op het werk. De middelen ontbreken om op afzienbare tijd de situatie conform de EU-regelgeving op alle werkplekken te verbeteren.

Bij de keuze van het moment van toetreding moeten de gevolgen voor de interne markt zwaar wegen. Aan overgangsperioden valt waarschijnlijk niet te ontkomen, maar deze zouden – voorzover ze zouden nopen tot handhaving van grenscontroles – niet langer dan vier of vijf jaar mogen duren. Op terreinen waar de relatie met de interne markt minder direct is (bijvoorbeeld bij de aanpassing van productieprocessen aan EU-normen), kunnen selectief langere overgangsperioden gehanteerd worden. De EU regelgeving dient in zo'n geval wel direct te gelden voor nieuwe installaties; voor bestaande installaties zouden de normen gedurende een overgangsperiode stapsgewijze moeten worden verhoogd. Daardoor kunnen extreem hoge aanpassingskosten respectievelijk overmatige kapitaalvernietiging worden voorkomen[5].

De raad pleit ervoor de Midden- en Oost-Europese landen krachtig te ondersteunen bij hun streven de weg naar toetreding zo snel en doelgericht mogelijk af te leggen. Dat vraagt om een duidelijke toetredingsstrategie en om het beschikbaar stellen van voldoende technische en financiële steun. Wat dit

---

4 SER-advies, *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU* (publicatienr. 98/04), pp. 35 en 36.
5 Ibid, p. 42.

laatste betreft adviseert de raad een verschuiving van middelen uit de structuurfondsen van de huidige lidstaten naar de kandidaat-lidstaten in de pretoetredingsfase. Voor dit laatste is een verdergaande aanpassing van de structuurfondsen noodzakelijk. Tezamen met een verdere hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en met institutionele hervormingen behoort dit tot de voorwaarden voor uitbreiding die de EU zal moeten vervullen.

7.3 De uitbreiding en de vrijmaking van het werknemersverkeer

7.3.1 Inleiding

De raad is van mening dat lange overgangsperioden in het uitbreidingsproces in zoveel mogelijk vermeden zouden moeten worden. Dat geldt ook indien, zoals bij de vrijmaking van het werknemersverkeer, de vraag naar deze overgangsperioden van de huidige lidstaten komt. Daarbij vormen overigens de effecten op de maatschappelijke welvaart hier en daar een punt van afweging. Dat betekent dat nader inzicht in de verwachte migratie uit de kandidaat-lidstaten en naar de effecten hiervan op de arbeidsmarkt van belang is. Daarbij zal onder meer gebruik worden gemaakt van een omvangrijke studie die in opdracht van de Europese Commissie is gedaan.

7.3.2 De verwachte migratiestromen

Uit recent onderzoek in opdracht van de Europese Commissie komt naar voren dat over een periode van 30 jaar bijna 4 miljoen mensen uit Midden- en Oost-Europa naar de huidige 15 lidstaten zullen migreren[6]. Het aandeel in de huidige lidstaten van inwoners die oorspronkelijk uit Midden- en Oost-Europa kwamen, zal hierdoor naar verwachting stijgen van 0.2% (1998) tot 1.1% (2030). Het aantal Oost-Europese *werknemers* stijgt in deze periode naar verwachting van 250.000 tot 1,2 miljoen. De migratiestromen zullen volgens dit onderzoek vlak na de toetreding het grootst zijn – vergelijkbaar met de stromen na de val van de Muur – en vervolgens langzaam afnemen. In vergelijking met de netto-migratiestroom die Duitsland alleen al tussen 1988 en 1996 te verwerken kreeg is de verwachte totale migratiestroom van 4 miljoen over 30 jaar gering[7].

6 European integration consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states, final report,* Berlijn en Milaan, 2000.

7 De netto-migratie naar Duitsland bedroeg in de periode 1988-1997 2,8 miljoen mensen (inkomend: 8,3 miljoen uitgaand: 5,5 miljoen; bron OECD *Trends in international migration,* Parijs 1999).

De berekeningen zijn gemaakt op basis van migratie uit 18 landen naar Duitsland in de periode 1967 tot 1998[8]. Deze berekeningen zijn vervolgens op basis van de bestaande verdeling van migranten uit Midden- en Oost-Europa over de lidstaten geëxtrapoleerd. Dit betekent dat Duitsland en Oostenrijk het grootste deel van de migratiestromen ontvangen (respectievelijk 65% en 12%). In Nederland woont op dit moment maar een zeer klein gedeelte van de totale migranten uit Midden- en Oost-Europa (1,13%). Volgens de in dit onderzoek gehanteerde vooronderstellingen impliceert dit dat de absolute migratiestroom beperkt van omvang zal zijn. Er wordt hier een stijging van ongeveer 10.000 personen in 1998 naar 44.000 personen in 2030 verwacht, waarbij net als in andere landen de verwachte stijging vooral in de eerste 10 jaar na de toetreding is geconcentreerd.

Volgens het onderzoek zullen lange overgangsperioden – de overgangsperiode voor vrijmaking van het werknemersverkeer met Spanje en Portugal bedroeg oorspronkelijk 7 jaar – niet leiden tot een substantiële daling van de migratiestromen op het moment dat het vrije verkeer wordt geliberaliseerd. De inkomensverschillen tussen de huidige lidstaten en de kandidaat-lidstaten zijn – ook bij verdere integratie van de goederen- en kapitaalmarkten – te groot om binnen een dergelijke periode overbrugd te worden.
Hoewel de hier besproken studie geen aanleiding geeft voor de angst dat de liberalisatie van het werknemersverkeer tot massamigratie uit het Oosten zal leiden, bevelen de onderzoekers toch aan om, gezien de inherente onzekerheid van voorspellingen op basis van ervaringen uit het verleden, de vrijmaking van het werknemersverkeer geleidelijk te liberaliseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een quotabeleid gedurende een overgangsperiode. Deze overgangsperiode zou, op basis van de opgedane ervaringen, vervolgens alsnog verkort kunnen worden (zoals destijds ten aanzien van Spanje en Portugal is gebeurd).

7.3.3 Kanttekeningen bij de studie voor de Europese Commissie van het European Integration Consortium

De boven besproken studie in opdracht van de Europese Commissie gaat er – overigens net als de meeste andere studies – van uit dat de migratiestromen met name bepaald worden door migratieprikkels als gevolg van verschillen in loonniveau en/of werkloosheid (zie schema 2.1). Opvallend is echter dat het uitblijven van grote migratiestromen na de vrijmaking van het werknemersverkeer met Griekenland, Spanje en Portugal niet bevredigend

8 Andere studies komen op basis van andere methoden tot soortgelijke uitkomsten: zie: T. Bauer en K. Zimmerman, *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to CEE*, Research Report 139, Department of Education and Employment, London 1999; *The Economist*, 6 mei 2000, p. 22. Zie voor een overzicht: Christina Boswell, *EU Enlargement: What are the Prospects for East-West Migration?*, London 2000.

verklaard kan worden uit de ontwikkeling van de relatieve inkomens of van de werkgelegenheid / werkloosheid. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de migratieprikkel niet alleen bepaald wordt door de mate van loon- of werkloosheidsconvergentie, maar ook door de inkomensgroei in een land[9]. De achterliggende gedachte hierbij is dat vanwege de aan migratie verbonden kosten en de verbondenheid met het eigen land, de meeste mensen eigenlijk liever niet dan wel migreren[10]. Bij een stijgend inkomen en goede vooruitzichten in het eigen land zal daarom de prikkel tot migratie afnemen. Vanuit deze optiek is wél te verwachten dat door handels- en kapitaalmarktintegratie de prikkel tot arbeidsmigratie minder zal worden. De stroom aan buitenlandse investeringen die nu vóór de toetreding op gang is gekomen zou dan de noodzaak voor overgangsperioden voor het vrij verkeer van werknemers ná de toetreding verminderen.

Een tweede kanttekening die gemaakt kan worden is dat bovengenoemde studies onvoldoende rekening houden met het feit dat de migratiestromen *binnen* de kandidaat-lidstaten klein zijn en nauwelijks gevoelig zijn voor de soms aanzienlijke inkomens- en werkloosheidsverschillen binnen de eigen landsgrenzen[11]. Ook dit relativeert mogelijk het belang van de inkomens- of werkloosheidsverschillen tussen de kandaat-lidstaten en de huidige EU voor de te verwachten migratiestromen.

Een derde kanttekening die gemaakt kan worden bij de studie van het European Integration Consortium is dat – net als overigens de meeste andere studies op dit vlak – weinig rekening wordt gehouden met verschillen tussen de kandidaat-lidstaten. Vanuit Hongarije, Slowakije en Tsjechië zijn geen grote migratiestromen na de liberalisatie te verwachten. Deze landen hebben geen migratietraditie zoals Polen en migranten uit deze landen kunnen bijgevolg nauwelijks terugvallen op bestaande netwerken die de kosten van migratie drukken[12]. Bovendien zijn de inkomensverschillen tussen de grensregio's van deze landen – waar de meeste migranten vandaan komen – en de grensregio's in buurland Oostenrijk veel kleiner dan het gemiddelde loonverschil met de EU of het gemiddelde loonverschil van de EU met Polen.

---

9 Zie: Riccardo Faini, European migrants: an endangered species?, in: Richard Baldwin et al. (red.), *Market Integration, regionalism and the global economy*, Cambridge 1999.

10 In deze optiek zullen grote migratiestromen alleen op gang komen door een plotselinge verslechtering van de economische of politieke situatie, zie: Rudiger Dornbusch, Comment on Barry Eichengreen, in: Horst Siebert (ed.), *Migration: a challenge for Europe*, Tübingen 1994, pp. 24-29.

11 Zie: Boeri, T., M. Burda, en J. Köllö, *Labour markets in the transition economies in Central and Eastern Europe*, Londen 1998, pp. 17-22; Jan Fidrmuc, *Adjustment to shocks via Inter-regional Labor Mobility: Evidence from the Czech and Slovak Republics*, in: R.A. de Mooij en B. Leeftink (eds.), The Economic impact of EU-enlargement, Rotterdam 2000; Marko Bos en Bart van Riel, *Comment on Fidrmuc*, in: idem; Angst ohne Grenzen, *Wirtschafswoche* nr. 41, 5 oktober 2000, p. 60.

12 Zie: Boswell, op.cit., p. 13.

7.3.4 Mogelijke welvaartseffecten van migratie uit Midden- en Oost-Europa

Arbeidsmobiliteit heeft een welvaartsverhogend effect voor de EU als geheel omdat het een meer efficiënte allocatie van arbeid tot stand brengt. In theorie gaat deze welvaartsverhoging echter wel gepaard met herverdeling omdat het grotere aanbod van arbeid door migratie de lonen drukt. Juist dit herverdelende aspect van mobiliteit lokt vaak veel discussie uit en roept weerstanden op. De meeste economische studies laten echter zien dat een instroom van migranten nauwelijks een loondrukkend effect heeft en ook nauwelijks gepaard gaat met hogere werkloosheid[13]. Dit geldt ook voor de recente migratie uit de kandidaat-lidstaten naar Duitsland en Oostenrijk. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat migranten daar gaan werken waar ze het meest nodig zijn; waar er dus tekorten op de arbeidsmarkt bestaan[14]. De migratiestromen en de allocatie van migranten over de verschillende sectoren in het herkomstland wordt in belangrijke mate gedreven door de vraag naar arbeid in het gastland[15]. Dit impliceert dat een loondrukkend effect van migratie statistisch moeilijk aan te tonen is (hoogstens groeien de lonen iets minder hard) en dat er nauwelijks verdringing op de arbeidsmarkt plaatsvindt. Voor sommige grensregio's in Duitsland en Oostenrijk zijn echter grotere verdelingseffecten te verwachten. De combinatie van grote inkomensverschillen en een relatief kleine geografische afstand maakt vormen van tijdelijke migratie of grensarbeid naar deze landen aantrekkelijk. De afstand tussen de Slowaakse hoofdstad Bratislava en Wenen laat bijvoorbeeld het pendelen tussen beide steden makkelijk toe. Het ligt dan ook voor de hand om, in het verlengde van de door de raad bepleite verschuiving van middelen uit de Structuurfondsen, extra aandacht te besteden aan versterking van de economische structuur van de grensregio's aan weerszijden van het voormalige IJzeren Gordijn.

De liberalisatie van het vrij verkeer met de nieuwe toetredende landen zal derhalve waarschijnlijk welvaartsverhogend werken en nauwelijks effecten hebben op de arbeidsmarkt. Dit geldt zeker voor Nederland dat naar verwachting maar een klein deel van de mogelijke migratiestromen uit het Oosten zal ontvangen[16]. Deze migratiestromen zullen bijdragen aan het verhelpen van bepaalde vacatureknelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt die

---

13 Zie voor een overzicht: Bauer en Zimmerman, op.cit.

14 Zie: European intergration consortium, op.cit., pp. 88-91.

15 zie ook: Philip J. Muus, A study on the expected effects of free movement for legally residing workers from third countries within the European Union, in: C. Curtin, P.J. Muus et al., *Free Movement for non-EC-Workers within the European Community*, Utrecht 1997.

16 Uitgaande van de studie van het European intergration consortium zou het maximale looneffect in Nederland op lange termijn minder dan -0,5% bedragen (Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen 2001*, Den Haag 2000, p. 183).

gezien de vergrijzing een structureel karakter kunnen krijgen. Te denken valt hierbij vooral aan knelpunten bij technische beroepen en seizoensarbeid in de landbouw en horeca.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

De raad vindt dat de arbeidsmobiliteit in de EU moet worden bevorderd en dat belemmeringen voor arbeidsmobiliteit zoveel mogelijk dienen te verdwijnen. Een grotere mobiliteit van arbeid draagt bij aan een betere werking van de arbeidsmarkt en daarmee aan een betere concurrentiepositie voor het Nederlandse en Europese bedrijfsleven. Het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit is ook belangrijk voor het effectueren van het recht op vrij verkeer binnen de EU. De verbeterde werking van de arbeidsmarkt en de effectuering van het recht op vrij verkeer beschouwt de raad als gelijkwaardige motieven.

De raad hecht eraan de arbeidsmobiliteit in de EU in een breder kader te bezien. Daarbij wijst hij op het langetermijnperspectief van de vergrijzing die tot inperking van het arbeidsaanbod in bijna alle lidstaten leidt. Als antwoord hierop dient allereerst de participatie op de arbeidsmarkt vergroot te worden. Het is echter te verwachten dat dit niet alle toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt kan oplossen. Aangezien bijna alle lidstaten in meer of mindere mate met vergrijzing geconfronteerd worden, moet de mogelijkheid van internationale arbeidsmigratie van buiten de EU overwogen worden. Dit vraagt uitdrukkelijk om een gezamenlijk Europees beleid.

Het advies beperkt zich, conform de adviesaanvraag, tot de arbeidsmobiliteit in de EU. De conclusies en de aanbevelingen van de raad zijn gestructureerd op basis van de adviesaanvraag. Paragraaf 8.2 gaat in op de vraag naar de relatie tussen arbeidsmobiliteit en de werking van de arbeidsmarkt. De beantwoording van de vragen welke institutionele factoren de arbeidsmobiliteit belemmeren, welke ongewenst zijn, en wat mogelijke oplossingrichtingen in de EU en/of Nederland zijn om ongewenste beperkingen weg te nemen, komt in paragraaf 8.3 aan de orde. De conclusies en aanbevelingen van de raad met betrekking tot de arbeidsmobiliteit in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten staan in paragraaf 8.4.

Dit advies gaat primair in op vraagstukken van (permanente) migratie. Slechts zijdelings worden detachering en grensarbeid besproken. Voor een uitgebreidere bespreking van de specifieke problematiek van detachering en grensarbeid wordt verwezen naar het door de Stichting van de Arbeid uitge-

brachte advies over de uitbreiding van de detacheringsrichtlijn en advies van de Commissie Grensarbeid dat in de loop van 2001 verschijnt.

8.2 Arbeidsmobiliteit in relatie tot de werking van de arbeidsmarkt

8.2.1 Inleiding

Aan de conclusies en aanbevelingen van de raad liggen twee uitgangspunten ten grondslag:

1. Bevordering van de arbeidsmobiliteit is gewenst. Hiervoor gelden twee gelijkwaardige motieven: het bereiken van een efficiëntere allocatie van arbeid en het recht op vrij verkeer. Voor arbeidsmobiliteit zijn twee aspecten van de werking van de arbeidsmarkt relevant. Ten eerste de mate waarin de vraag en het aanbod elkaar op de arbeidsmarkt weten te vinden. Dit aspect komt in het bijzonder bij de vacatureknelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt aan de orde. Ten tweede de mate waarin arbeidsmobiliteit bijdraagt aan het opvangen van schokken. Arbeidsmobiliteit kan in principe de werking van de arbeidsmarkt ten aanzien van beide aspecten verbeteren. Daarom acht de raad bevordering van de arbeidsmobiliteit gewenst.
2. Bij de vraag welke belemmeringen weggeruimd moeten worden en hoe dat moet gebeuren is het zinvol een onderscheid te maken tussen belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken en die welke arbeidsmobiliteit ontmoedigen. Belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken moeten in principe worden weggeruimd. Bij het wegruimen van belemmeringen die arbeidsmobiliteit ontmoedigen is een nadere afweging t.a.v. mogelijk welvaartsverlies op zijn plaats.

8.2.2 Arbeidsmobiliteit en de opvang van schokken in de EMU

Arbeidsmobiliteit is volgens de raad met name geschikt voor het opvangen van langdurige schokken. Voor het opvangen van tijdelijke schokken is arbeidsmobiliteit echter geen efficiënt instrument. Het biedt dus geen compensatie voor het verlies van het wisselkoersinstrument in de EMU dat immers vooral geschikt was voor het opvangen van deze tijdelijke schokken. Als compensatie voor het verlies van het wisselkoersinstrument ziet de raad andere instrumenten:

- behoud van voldoende flexibiliteit in de loonvorming en voldoende soepelheid in de regelgeving van de arbeidsmarkt;

- versterking van de werking van de automatische stabilisatoren door een trendmatig begrotingsbeleid te voeren overeenkomstig het advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*[1].

Verder beveelt de raad aan land-specifieke schokken zoveel mogelijk te voorkomen door diversificatie van de economische structuur. Dit kan onder meer door intrasectorale handel door verdere integratie en hervormingen op de goederen- en kapitaalmarkten – in het kader van het Cardiff-proces – te stimuleren[2].

8.2.3 De bijdrage aan het oplossen van knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt

De feitelijke arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten van de EU is klein. De raad gaat er niet van uit dat de arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten als reactie op het wegnemen van resterende belemmeringen vanzelf zal toenemen en een substantiële bijdrage zal leveren aan een betere werking van de Europese arbeidsmarkt. Hij verwijst hierbij ook naar de geringe gevoeligheid van migratiestromen voor werkloosheidsverschillen *binnen* de lidstaten.
Of het wegnemen van belemmeringen – waardoor de potentiële arbeidsmobiliteit stijgt – ook leidt tot een hogere feitelijke mobiliteit hangt af van mobiliteitskosten en mobiliteitsprikkels. De netto-inkomensverschillen binnen de EU zijn met uitzondering van Spanje, Portugal en Griekenland niet zo groot dat hiervan een belangrijke prikkel tot migratie uitgaat. De netto-inkomensverschillen tussen Spanje, Portugal en Griekenland en de rest van de EU lokken echter nauwelijks migratiestromen uit deze landen uit.

Vooral voor laaggeschoolde werklozen, die ongeveer de helft van het totaal aantal werklozen in Europa uitmaken, wegen de kosten verbonden aan mobiliteit vaak niet op tegen een eventueel hoger loon elders, dat bovendien afgewogen moet worden tegen het uitkeringsniveau. Dit verklaart ook waarom migratiestromen binnen de lidstaten weinig gevoelig zijn voor werkloosheidsverschillen. Voor hooggeschoolden wegen de kosten minder zwaar. De prikkel voor hooggeschoolden om buiten hun lidstaat werk te zoeken wordt echter minder vanwege de aantrekkende vraag naar hooggeschoolde arbeid in *alle* lidstaten. Voor een deel hebben de huidige lidstaten dezelfde knelpunten op de arbeidsmarkt. Dit beperkt de mogelijkheden voor een betere allocatie.

---

1 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004,* publicatienr. 00/08, pp. 233 en 234.

2 Zie: Europese Commissie, Economische hervorming: verslag over de werking van de producten- en kapitaalmarkten in de EU, COM(99)10. In het SER-advies *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU* (publicatienr. 00/01) is een aantal voorstellen gedaan om het Cardiff-proces te stroomlijnen en effectiever te maken.

Zeker waar het de knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt betreft ligt het voor de hand de binnenlandse arbeidsreserve te activeren. Op de Europese top van Lissabon heeft Nederland zich gecommitteerd aan verhoging van de arbeidsparticipatie, die vooral bij laaggeschoolden relatief laag is. In het SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004* is hiertoe een aantal voorstellen gedaan: het meer lonend maken van betaald werk; uitbreiding van de 'sluitende aanpak' naar werkzoekenden; en een actieve handhaving van het sanctiebeleid[3].

Ten slotte wijst de raad op het potentieel van 10 tot 20 duizend erkende vluchtelingen in Nederland. Deze mensen hebben vaak een goede opleiding, zijn over het algemeen zeer gemotiveerd om aan de slag te komen, maar missen dikwijls de juiste begeleiding en contacten bij het vinden van een geschikte baan[4]. De lange erkenningsprocedures leiden bovendien tot verouderingen van het kennispotentieel van deze groep. Deze procedures zouden daarom aanzienlijk verkort moeten worden.

De raad verwacht niet dat de arbeidsmobiliteit tussen de huidige lidstaten wezenlijk zal bijdragen aan het verminderen van de spanning op de Nederlandse arbeidsmarkt. De vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe toetredende lidstaten kan hier wellicht verandering in brengen. De inkomensverschillen tussen de Midden- en Oost-Europese landen en de huidige EU-lidstaten zullen leiden tot migratiestromen van Oost naar West. De raad beveelt aan om in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), aanbod van arbeid uit Midden- en Oost-Europa als prioriteitsgenietend aanbod uit niet EU-landen te beschouwen. Dit impliceert dat aan werkgevers bij het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor personeel van buiten de EU gevraagd wordt eerst te kijken naar mogelijk aanbod van arbeid uit de Midden- en Oost-Europese landen[5]. Hiervóór moeten werkgever volgens de WAV aangetoond hebben dat er geen prioriteitsgenietend aanbod van arbeid van binnen de EU (inclusief Nederland) aanwezig is. De toets hierop kan vergemakkelijkt worden als op sectoraal niveau de sociale partners overeenstemmen over de noodzaak vacatureknelpunten van buiten de EU op te vullen.

---

3 Idem, hoofdstuk 9; Volgens onderzoek van het CPB stijgt de effectiviteit van het reïntegratie beleid voor langdurig werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten in combinatie met een motivatieversterkend beleid (bestrijding van de armoedeval, sancties bij onvoldoende zoekinspanningen, strengere uitkeringsvoorwaarden). Zie: P.W.C. Koning, Arbeid en sociale zekerheid: Participatie en differentiatie, in: Trends, dilemma's en beleid: Essays over ontwikkelingen op langere termijn, Den Haag 2000.

4 Zie: Marloes Mattheijer, *De Toelating van vluchtelingen in Nederland en hun integratie op de arbeidsmarkt*, AIAS research report nr. 2, Amsterdam 2000.

5 In dit verband kan ook gewezen worden op het reservoir aan werknemers in het bezit van een dubbel Pools-Duits paspoort die binnen de regels van de WAV als prioriteitsgenietend aanbod gelden.

De reden om het aanbod van arbeid uit Midden- en Oost-Europa prioriteit te geven boven aanbod van arbeid uit andere niet-EU landen is dat de landen uit Midden- en Oost-Europa op middellange termijn tot de EU zullen toetreden. Bovendien is het als anticipatie hierop nuttig om nu al meer zicht te krijgen op de mate waarin het potentieel aan arbeidskrachten in de nieuwe lidstaten aansluit bij de behoeftes op de Nederlandse arbeidsmarkt. Handhaving van de geldende regels t.a.v. arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden verdienen, zeker in bedrijfstakken waar veel migranten werkzaam zijn, extra aandacht van sociale partners en overheid.

8.3 Belemmeringen voor arbeidsmobiliteit

Met betrekking tot de belemmeringen voor arbeidsmobiliteit stelt de adviesaanvraag drie deelvragen:
1. Welke institutionele factoren belemmeren de arbeidsmobiliteit in de EU?
2. Welke zijn ongewenst?
3. Wat zijn mogelijke oplossingen in Nederland en/of de EU om de ongewenste beperkingen weg te nemen?

8.3.1 De institutionele factoren die arbeidsmobiliteit in de EU beperken

Voor het identificeren van de institutionele factoren die de arbeidsmobiliteit in de EU beperken is gekeken naar de reikwijdte (materieel en personeel) en het functioneren van de bestaande Europese regelgeving op het gebied van verblijfsrechten, diploma-erkenning, informatievoorziening en sociale zekerheid (wettelijke sociale zekerheid en aanvullende pensioenen). De tabel op pagina 100 vat de voornaamste bevindingen samen (met een verwijzing naar de desbetreffende paragraaf in dit advies).

8.3.2 Welke belemmeringen zijn ongewenst?

Bevordering van arbeidsmobiliteit door het wegnemen van de resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit is van belang voor een betere werking van de arbeidsmarkt en voor het realiseren van het recht op vrij verkeer, dat als een van de grondrechten in de EU geldt. Vanuit dit recht en het bestrijden van discriminatie is vooral de uitsluiting van de derdelanders aan het vrij verkeer ongewenst. Ook de andere belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken (verblijfsrechten, toegang tot beroepen, informatievoorziening) dienen volgens de raad in principe te verdwijnen.

Tabel 8.1 – Institutionele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit in de EU

Beleidsterrein	Voornaamste belemmeringen
Belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken	
Verblijfsrechten (par. 5.2)	Uitvoeringspraktijk met betrekking tot de verblijfsrechten van werkzoekenden uit andere EU-lidstaten en uitzendkrachten
	Uitsluiting van derdelanders aan vrij verkeer van werknemers
Toegang tot beroepen (par. 5.3)	Restrictieve toegang in bepaalde lidstaten tot beroepen in de publieke sector Diploma-erkenning in beroepsonderwijs en opleidingen
Belemmeringen die arbeidsmobiliteit ontmoedigen	
Informatievoorziening over de vraag respectievelijk het aanbod in andere lidstaten (par. 5.4)	Beperkt gebruik van de Europese vacaturebank
Wettelijke sociale zekerheid (par. 6.3)	Uitsluiting van derdelanders van verordening 1408/71
Aanvullende pensioenen (par. 6.4)	Risico pensioenbreuk en onvoldoende pensioenopbouw door: – lange wacht- en verwervingsperioden in sommige lidstaten en lage dekkingsgraad aanvullende pensioenen; – onmogelijkheid internationale waardeoverdracht; – ontbreken van grensoverschrijdende pensioenfondsen; – fiscale drempels voor waardeoverdracht en deelname aan grensoverschrijdende pensioenen.

Voor de beoordeling van de wenselijkheid van belemmeringen voor migratie op het vlak van de socialezekerheid dient een onderscheid gemaakt te worden tussen twee vormen van migratie: aan de ene kant socialezekerheidstoerisme en fiscaal geïnduceerde pensioenmigratie en aan de andere kant grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Belemmeringen voor sociaalzekerheidstoerisme en fiscaal geïnduceerde pensioenmigratie beschouwt de raad in principe als wenselijk. Wel is daarbij de vraag aan de orde of de maatregelen die bovengenoemde vormen van migratie tegenhouden niet tevens belemmeringen vormen voor maatschappelijk gewenste arbeidsmobiliteit. Wanneer dit inderdaad het geval is, moet verder bezien worden hoe deze belemmeringen kunnen worden weggenomen zonder dat dit leidt tot bovengenoemde ongewenste vormen van migratie.
Wat de wettelijke sociale zekerheid betreft constateert de raad dat socialezekerheidstoerisme in de EU nauwelijks een probleem vormt. De maatregelen die lidstaten genomen hebben via de toegangsregels tot de bijstand of werk-

loosheidsuitkeringen worden in het algemeen niet als belemmering voor arbeidsmobiliteit aangemerkt. Een uitzondering hierop is de onnodig ingewikkelde uitvoeringspraktijk met betrekking tot de verblijfsrechten van werkzoekenden en uitzendkrachten uit andere EU-lidstaten die mede ingegeven is door de angst voor socialezekerheidstoerisme.

De raad ziet fiscaal geïnduceerde pensioenmigratie als een reëel probleem in de EU omdat deze de houdbaarheid van de voor de pensioenopbouw belangrijke omkeerregel onder druk zet. Vanuit deze optiek zijn de maatregelen die lidstaten genomen hebben om fiscaal geïnduceerde pensioenmigratie tegen te gaan begrijpelijk. Deze maatregelen belemmeren in sommige gevallen echter de arbeidsmobiliteit. Een uitweg uit dit dilemma – hoe fiscaal geïnduceerde pensioenmigratie te voorkomen zonder arbeidsmobiliteit te belemmeren – kan gevonden worden door op Europees of bilateraal niveau afspraken te maken over de effectuering van de fiscale claim door het opbouwland.

8.3.3 Mogelijke oplossingen voor het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit

Tabel 8.2 – die aansluit op de rechterhelft van tabel 8.1 – geeft mogelijke oplossingsrichtingen voor de knelpunten voor migratie.

Tabel 8.2 – Oplossingen voor het wegnemen van belemmeringen

Beleidsterrein / belemmering	Mogelijke en gewenste oplossing
Belemmeringen die arbeidsmobiliteit onmogelijk maken	
Uitvoeringspraktijk met betrekking tot de verblijfsrechten van werkzoekenden en uitzendkrachten uit andere EU lidstaten	Opvullen van lacunes in de Europese regelgeving; Vereenvoudiging en unificatie van de uitvoeringspraktijk in Nederland door heldere en simpele richtlijnen
Uitsluiting derdelanders van vrij verkeer	Uitbreiding van het recht op vrij verkeer naar duurzaam legaal verblijvende derdelanders; nemen en steunen van Europese initiatieven daartoe
Restrictieve toegang tot de publieke sector	Stimuleren van nieuw voorstel van de Europese Commissie waarin de uitzonderingen voor het vrij verkeer van werknemers in de publieke sector nader bepaald worden
Diploma-erkenning in beroepsonderwijs en opleidingen	Meer afstemming tussen de lidstaten naar voorbeeld van het bestaande NARIC-netwerk; steun voor de ontwikkeling van innovatieve instrumenten als diplomasupplementen en EVC; stimuleren van inititiatieven in de grensregio's
Belemmeringen die arbeidsmobiliteit ontmoedigen	
Beperkt gebruik en succes van de Europese vacaturebank	Ontwikkeling van aanvullende instrumenten voor het rekruteren van personeel uit andere lidstaten
Uitsluiting derdelanders in verordening 1408/71	Uitbreiding van de personele werkingssfeer van verordening 1408/71 tot derdelanders; ondersteuning van het voorstel van de Europese Commissie terzake
Risico pensioenbreuk en onvoldoende pensioenopbouw door migratie	Versterking behoud opgebouwde pensioenrechten in opbouwland; vergroting van de mogelijkheid tot internationale waardeoverdracht; introductie van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds; Europees fiscaal kader

De raad kiest ten aanzien van deze knelpunten als volgt positie.

Verblijfsrechten werkzoekenden en werknemers met kortdurende contracten
De raad is van mening dat er lacunes bestaan in de Europese en nationale regelgeving met betrekking tot werkzoekenden en werknemers met een kortlopend arbeidscontract uit andere lidstaten. Deze lacunes hebben hun door-

werking in de nationale rechtspraktijk. Hij beveelt het kabinet aan voor het opvullen van deze lacunes initiatieven te ondernemen om de herziening van richtlijn 68/360 op de agenda van de raad te zetten. Daarbij kan aangesloten worden bij een eerder voorstel van de Commissie, maar er zijn ook alternatieve voorstellen denkbaar waarbij het thans bestaande onderscheid tussen de diverse categorieën EU-verblijfsgerechtigden zoveel mogelijk komt te vervallen. Te denken valt daarbij aan introductie van een verblijfskaart die toegang geeft tot arbeid en die aan EU-burgers op vertoon van een geldig paspoort automatisch wordt uitgereikt. Deze verblijfskaart – die naast de reeds bestaande verblijfskaart met de duur voor vijf jaar zou komen – vervalt als een aanspraak wordt gemaakt op de publieke kas of bij verstoring van de openbare orde.

Daarnaast vindt de raad het gewenst dat er maatregelen genomen worden om belemmeringen in de Nederlandse uitvoeringspraktijk weg te nemen. Te denken valt hierbij aan:
- betere voorlichting aan werkgevers, uitzendbureaus en arbeidsbureaus over de rechten en plichten van EU-onderdanen;
- stroomlijning van de uitvoeringspraktijk door heldere richtlijnen en goede opleiding van de desbetreffende uitvoerende ambtenaren;
- introductie bij de vreemdelingendienst van een apart loket voor EU-burgers.

Uitbreiding recht op vrij verkeer derdelanders / uitbreiding verordening 1408/71 naar derdelanders
Zoals hierboven aangegeven acht de raad het niet juist dat derdelanders van het vrij verkeer van werknemers zijn uitgesloten. Duurzaam legaal verblijvende derdelanders zouden dezelfde rechten moeten krijgen als EU-werknemers. Hierbij kan aangesloten worden bij eerdere door de Commissie, mede op basis van Nederlandse experts, ontwikkelde voorstellen.
De raad ondersteunt derhalve het regeringsstandpunt ten aanzien van de uitbreiding van de personele werkingssfeer van verordening 1408/71 naar legaal verblijvende derdelanders.

Heldere Europese regelgeving voor vrij verkeer in publieke sector
De raad is van mening dat er een Europese verordening dient te komen waarin overeenkomstig de desbetreffende jurisprudentie van het HvJ nader bepaald wordt welke activiteiten en beroepen de lidstaten in het kader van orde- en gezagshandhaving voor hun eigen burgers mogen reserveren. De toegang tot de overige functies in de lidstaten dient dan daadwerkelijk opengesteld te worden voor mensen uit andere lidstaten – inclusief langdurig legaal verblijvende derdelanders.

Diploma-erkenning beroepsonderwijs
De raad constateert dat afstemming tussen de lidstaten met betrekking tot de diploma-erkenning op het gebied van het beroepsonderwijs en beroepsopleidingen achterblijft bij de bereikte afstemming op dit vlak in het academisch onderwijs. Voor het beroepsonderwijs zou op EU-niveau een soortgelijk netwerk als het Naric-netwerk moeten worden opgezet. Verder is het gewenst bepaalde initiatieven in de grensregio's op dit vlak te stimuleren. Ten slotte zouden op Europees en op nationaal niveau initiatieven genomen kunnen worden voor de verdere ontwikkeling en stimulering van instrumenten als diplomasupplementen en EVC (elders verworven competenties).

Ontwikkeling aanvullende instrumenten voor informatievoorziening vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
Het Eures-netwerk slaagt er nog onvoldoende in om informatie over de vraag respectievelijk het aanbod van arbeid in Europa bij elkaar te brengen. Het zwaartepunt van Eures is te eenzijdig gericht op de gecentraliseerde vacaturebank. De informatieuitwisseling over vraag en aanbod naar arbeid tussen de lidstaten zou een breder terrein moeten omvatten en gericht zijn op het tijdig signaleren en transparant maken van overschotten / tekorten op de Europese arbeidsmarkten. Deze informatie zou ook tijdig onder werkgevers en weknemers verspreid moeten worden.

Betere afstemming aanvullende pensioenregelingen
De raad meent dat er een duidelijke leemte bestaat in de afstemming van de aanvullende pensioenregelingen. Het is van belang de met aanvullende pensioenen samenhangende belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit op nationaal en Europees niveau aan te pakken door een verdergaande afstemming.
Hierbij dienen de volgende uitgangspunten gehanteerd te worden:
- het handhaven van de fiscale omkeerregel;
- de mogelijkheid tot effectuering van de fiscale claim op het pensioen;
- respectering van het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de aanvullende pensioenen en de hiermee verbonden speciale positie van de sociale partners.

Er komen in principe drie oplossingsrichtingen in aanmerking:
a. versterking van het behoud van pensioenrechten in het opbouwland;
b. vergroting van de mogelijkheid tot internationale waardeoverdracht;
c. introductie van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds.

Deze oplossingsrichtingen sluiten elkaar niet uit en kunnen elk bijdragen aan de totstandkoming van een betere afstemming van aanvullende pensioenen in de EU. Met betrekking tot deze oplossingsrichtingen past een aantal

aanbevelingen. Deze zijn gericht aan sociale partners, sociale partners en regering van lidstaten gezamenlijk en ten slotte specifiek aan regeringen van de lidstaten.

De zorg voor aanvullende pensioenen rust primair bij sociale partners. De versterking en behoud van pensioenrechten in het opbouwland valt dan ook primair onder hun verantwoordelijkheid. De Europese sociale partners zouden overleg kunnen voeren over deze onderwerpen. Dit kan aanleiding zijn tot aanbevelingen aan de lidorganisaties.

Wat de andere twee genoemde oplossingsrichtingen betreft kunnen de volgende specifieke aanbevelingen geformuleerd worden aan lidstaten en sociale partners gezamenlijk:
- versoepeling van voorwaarden voor waardeoverdracht naar buitenlandse pensioenfondsen. De raad zal hierop nader ingaan in advies over de nieuwe PSW;
- ondersteuning van het streven van de Europese Commissie grensoverschrijdende pensioenfondsen mogelijk te maken. In afwachting hiervan zou het mogelijk maken van een grensoverschrijdend concernpensioenfonds tussen een beperkte groep van landen overwogen kunnen worden.

Ten slotte wordt specifiek aan de lidstaten aanbevolen te zorgen voor een Europees fiscaal kader voor afstemming van aanvullende pensioenregelingen. Enerzijds moet dit fiscale drempels voor migratie wegnemen, anderzijds dient het voor de opbouwstaat een regeling te treffen voor het verlies van de fiscale claim bij migratie.

De afstemming van de aanvullende pensioenstelsels in de EU kan voorts bevorderd worden door de zogeheten open coördinatiemethoden, waarmee de soevereiniteit van de lidstaten en de positie van de sociale partners gerespecteerd wordt. De sociale partners dienen hier nauw bij betrokken te zijn.

8.4 Vrijmaking van het werknemersverkeer met Midden- en Oost-Europa

In de adviesaanvraag wordt de visie van de SER gevraagd over arbeidsmobiliteit in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten. De raad verwacht dat de arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten met de toetreding van de landen uit Midden- en Oost-Europa zal toenemen. Van een door sommige gevreesde massamigratie uit deze landen die de opnamecapaciteit van de Europese arbeidsmarkten op de proef zal stellen, zal naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zijn. De migratiestromen zullen in belangrijke mate gestuurd worden door de behoefte aan arbeid in de huidige lidstaten en de inkomensontwikkeling in de nieuwe lidstaten. Op basis van het bovenstaande verwacht de raad posi-

tieve welvaartseffecten van de migratie uit de nieuwe lidstaten. De raad baseert zijn oordeel op de ervaringen na de eerdere toetreding van Spanje en Portugal, berekeningen in opdracht van de Europese Commissie en de huidige migratiestromen in en vanuit de Midden- en Oost-Europese landen.

De raad vindt het niet nodig om in de toetredingsonderhandelingen vanuit de huidige lidstaten lange overgangsperioden voor de liberalisatie van het vrij verkeer van werknemers te eisen. Met de toekomstige vrijmaking van het werknemersverkeer uit Midden- en Oost-Europa zouden nu al ervaringen kunnen worden opgedaan door arbeidsaanbod uit deze landen in het kader van de WAV te beschouwen als prioriteitsgenietend arbeidsaanbod uit niet-EU-landen.

Den Haag, 16 februari 2001

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

Bijlagen bij het advies Arbeidsmobiliteit in de EU

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
de heer dr. H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 33

Uw brief	Ons kenmerk	Doorkiesnummer
	ASEA/AEV/2000/20058	(070) 333 4585
Onderwerp	Datum 8 MEI 2000	Contactpersoon
Adviesaanvraag "Arbeidsmobiliteit in de EU"		B. Dunnewijk

Geachte heer Wijffels,

Hierbij doe ik u namens het kabinet een adviesaanvraag toekomen over arbeidsmobiliteit van personen tussen lidstaten van de Europese Unie. Ik zou uw Raad willen vragen zijn opvattingen en advies uit te brengen op de volgende punten:

- In hoeverre is het mogelijk om de werking van de Europese arbeidsmarkt(en) en van de EMU te verbeteren door het bevorderen van arbeidsmobiliteit in de EU?
- Welke institutionele factoren beperken de arbeidsmobiliteit in de EU, welke zijn ongewenst, en wat zijn mogelijke oplossingen in Nederland en/of de EU om deze ongewenste beperkingen weg te nemen?
- Welke bijdrage kan arbeidsmobiliteit leveren bij het oplossen van vacatureknelpunten op de arbeidsmarkt in Nederland?
- Hoe ziet de SER arbeidsmobiliteit in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten?

./. Bijgaand treft u een korte achtergrondnotitie aan. Hierin wordt nader ingegaan op arbeidsmobiliteit tussen lidstaten van de EU en worden de vier bovenstaande vragen nader belicht. In het licht van de discussie in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel "Arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid", verzoek ik u aandacht te besteden aan de vraag of de Richtlijn en de implementatiewet een adequate aanpak van de problematiek zijn, en of uitbreiding naar andere sectoren dan de bouwsector gewenst is. Gaarne ontvangen wij uw advies, indien mogelijk, voor Prinsjesdag van dit jaar.

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(W.A. Vermeend)

Arbeidsmobiliteit in de EU (achtergrondnotitie)

Inleiding

Volgens artikel 14 van het EG-Verdrag omvat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen waarin vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. De in dat artikel genoemde vier vrijheden zijn de terreinen waarop het essentieel werd geacht om de belemmeringen ten aanzien van vrije circulatie op te heffen, teneinde de gemeenschappelijke markt daadwerkelijk te bewerkstelligen. Artikel 39 van het EG-Verdrag bepaalt dat het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vrij is. In 1968 is aan deze verdragsverplichting vormgegeven in Verordening nr. 1612/71 en richtlijn 68/360/EEG. Vanaf dat moment was het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap een feit.
De arbeidsmobiliteit in de Europese Unie heeft in de praktijk tot op heden echter een zeer beperkte omvang. Vanuit het gezichtspunt van de EU als geheel impliceert dit de mogelijkheid dat potentiële welvaart niet gerealiseerd wordt. Door de beperkte arbeidsmobiliteit komt een optimale allocatie van arbeid mogelijk niet tot stand. De vraag is in hoeverre hiervan sprake is en in hoeverre een substantieel grotere mobiliteit van arbeid voor de naaste toekomst een reëel perspectief is. Een beleidsmatige vraag tenslotte is op welke wijze arbeidsmobiliteit bevorderd kan worden en hoe institutionele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit kunnen worden weggenomen.
Hoofdonderwerp van deze adviesaanvraag is de arbeidsmobiliteit tussen lidstaten van de EU onderling. De gevolgen van de voorgenomen toetreding van nieuwe lidstaten voor arbeidsmobiliteit kunnen eveneens in beschouwing worden genomen. Arbeidsmobiliteit tussen de EU en derde landen, die geen kandidaat voor lidmaatschap zijn, valt buiten het bereik van de adviesaanvraag.

Het belang van arbeidsmobiliteit

In het proces op weg naar één geïntegreerde Europese markt loopt de arbeidsmarkt qua integratie achter bij de product- en kapitaalmarkt. Het vrij verkeer van werknemers opent in beginsel het perspectief op één geïntegreerde Europese arbeidsmarkt. Het kabinet heeft onlangs in zijn standpunt voor de Europese Raad van Lissabon[1] de wenselijkheid van arbeidsmobiliteit in de Europese Unie onderstreept[2]. Het kabinet pleit voor het versterken van de arbeidsmobiliteit in Europa. Arbeidsmobiliteit tussen lidstaten kan wor-

1 Europese Raad van Lissabon 23 en 24 maart 2000, *Conclusies van het voorzitterschap.*
2 Nederlands standpunt voor de Europese Raad van Lissabon, TK vergaderjaar 1999/2000, 21502-20 nr. 111. Conclusie Europese Top Lissabon “Voorbereiding van de overgang naar een concurrerende, dynamische en op kennis gebaseerde economie”.

den beperkt door fiscale, socialezekerheids- en pensioenstelsels. Het wordt als een gezamenlijke taak van de Commissie, de Raad en lidstaten gezien om bestaande belemmeringen voor arbeidsmobiliteit aan te pakken. Hierbij wordt het, in het EU-Verdrag verankerde, beginsel van sociale bescherming van werknemers in acht genomen.

Een grotere arbeidsmobiliteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de voortgang van de Europese integratie, zowel in economisch opzicht als op het niveau van het 'Europa van de burgers'. Door arbeidsmigratie zal immers ook de sociale en culturele vervlechting van de lidstaten beter gestalte krijgen op weg naar "*...een steeds hechter verbond tussen volkeren van Europa*" (artikel 1 van het verdrag van de Europese Unie). Fysieke arbeidsmigratie kan in sommige gevallen evenwel ook gepaard gaan met (culturele) integratieproblemen.

Sociaal-economische aspecten van arbeidsmobiliteit

Arbeidsmobiliteit raakt drie thema's:
- *juridisch*: aan ingezeten van de EU is het recht toegekend om zich te vestigen naar voorkeur;
- *allocatief* (op langere termijn): wanneer de factor arbeid wordt aangewend op de meest productieve wijze zal dit de welvaartsstijging bevorderen;
- *conjunctureel* (op korte termijn): migratie kan bijdragen aan het opvullen van vacatures en het lenigen van werkloosheid.

In deze paragraaf staan enkele overwegingen, die passen bij allocatieve en conjuncturele aspecten van arbeidsmobiliteit.

Arbeidsmobiliteit kan bijdragen aan een betere allocatie van arbeid over de lidstaten van de EU en zo welvaartsverhogend werken. Migratiestromen lopen veelal van regio's met een laag beloningsniveau naar regio's met een hoger beloningsniveau. Beloningsverschillen zijn een indicator voor productiviteitsverschillen, hoewel verschillen in publieke arrangementen deze relatie kunnen verstoren. Migratie van laag- naar hoogbetaalde gebieden zal, omdat migratie meestal de best opgeleiden en meest ondernemenden betreft, het groeipotentieel van achterblijvende gebieden niet verbeteren.

Voortdurende migratiestromen leiden tot geografische concentraties. Naarmate welzijns- en welvaartsverliezen, als gevolg van dichtbevolktheid en congestie, uiteindelijk niet tot uitdrukking komen in beloningsverschillen vormen deze een onvolledige indicator voor de te behalen welvaartswinst.

Daar beloningsverschillen meestal langdurig voortbestaan zullen migratiestromen met een allocatief doel een vrij permanent karakter hebben. Migra-

tiestromen in de VS lijken vooral een reactie te zijn op structurele verschuivingen tussen sectoren, die veelal een permanent en asymmetrisch karakter hebben[3]. Hoewel arbeidsmobiliteit vooral lijkt bij te dragen aan het aanpassingsvermogen van nationale en regionale arbeidsmarkten op *lange* termijn, krijgt de rol van arbeidsmobiliteit als aanpassingsmechanisme extra aandacht nu er met de komst van de EMU één munt ontstaat. Door de komst van de EMU is het monetair instrumentarium op nationaal niveau verdwenen. Het monetair instrumentarium had als aanpassingsmechanisme bij (asymmetrische) economische schokken vooral een functie op korte termijn.

Op de arbeidsmarkt worden perioden met veel vacatures in de regel binnen enkele jaren afgewisseld met perioden met hogere werkloosheid. Vanuit dit perspectief zouden conjuncturele migratiestromen kortdurend moeten zijn. Allocatief gewenste migratie en conjunctureel gewenste migratie vragen dus niet altijd om dezelfde (beleids)reactie. Alleen in díe situatie dat vacatures voorkomen in lidstaten met hoge beloningsniveaus en gelijktijdig sprake is van werkloosheid in regionen met laag beloningsniveau, die kwalitatief aansluit op deze vacatures, kunnen allocatieve en conjuncturele doeleinden simultaan worden verwezenlijkt. Dit maakt het onderscheid tussen een ruimer gebruik van tijdelijke grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit (al dan niet via detachering) en meer permanente vormen van mobiliteit beleidsmatig van belang.

In detacheringssituaties laat een bedrijf zijn werknemers tijdelijk werk uitvoeren in een andere lidstaat. Hierbij blijven de arbeidsvoorwaarden gelden conform de arbeidsovereenkomst die zij hebben met hun werkgever. Er kan dan sprake zijn van grote verschillen tussen de arbeidsvoorwaarden van deze gedetacheerde werknemers en die van vergelijkbare werknemers in de lidstaat waarin zij werken[4]. Bij arbeidsmobiliteit speelt het geheel van arbeidsvoorwaarden een rol.

Ten slotte kan het sterk toenemende aantal toepassingen van communicatietechnologie ertoe leiden dat virtuele of digitale arbeidsmigratie als substituut voor fysieke arbeidsmobiliteit wordt gebruikt. Werknemers kunnen via (digitale) communicatielijnen productief zijn voor een werkgever in een andere lidstaat.

---

3 Denk aan het opkomen van bedrijfstakken (Sillicon Valley) en aan het verdwijnen (auto-industrie uit Detroit) van bedrijfstakken, zie: Decressin en Fatás (1995).

4 De situatie in de bouwsector na de Duitse hereniging is aanleiding geweest voor het tot stand komen van Richtlijn 96/71/EG, die de Lidstaten verplicht ervoor zorg te dragen dat ingeval van gedetacheerd werk in de bouw voor de betrokken werknemers aanspraken worden gewaarborgd op een niveau dat geldt voor vergelijkbare werknemers in het land waar zij tijdelijk gedetacheerd werkzaam zijn.

De Nederlandse arbeidsmarktsituatie

Het vraagstuk van de arbeidsmobiliteit binnen de EU kan ook worden bezien in het licht van de Nederlandse arbeidsmarktsituatie. De huidige Nederlandse arbeidsmarkt kent tal van vacatureknelpunten. In oktober 1999 stonden er 157.000 vacatures bij particuliere bedrijven en instellingen open. In de sectoren overheid en onderwijs stonden nog eens 13.000 vacatures open[5]. Van deze 170.000 vacatures is circa 40% moeilijk vervulbaar. Volgens toekomstverkenningen van het ROA[6] neemt het aantal openstaande vacatures de komende vijf jaar verder toe. De door het CPB vervaardigde gevoeligheidsanalyse van de toekomstverkenningen[7] maakt duidelijk dat de omvang van toekomstige knelpunten onzeker is. Het aantal openstaande vacatures neemt toe met het gevraagde opleidingsniveau. Het beschikbare arbeidsaanbod is grotendeels laagopgeleid en de toestroom van schoolverlaters is ontoereikend om nieuwe vacatures te vervullen. Het kabinet heeft recentelijk in een notitie aan de Tweede Kamer[8] een aantal actiepunten aangekondigd om de knelpunten op de arbeidsmarkt te verminderen. Ook het huidige kabinetsbeleid bevat een scala aan beleidsmaatregelen die gericht zijn op het vergroten van het arbeidsaanbod en op het verminderen van de inactiviteit. Scholingsmaatregelen zullen het arbeidsaanbod effectiever maken en de mismatch op de arbeidsmarkt verminderen. Het aanpakken van de problematiek van de armoedeval zal het arbeidsaanbod verder effectueren.

Wanneer er elders in Europa een aanbodoverschot voor dezelfde soort arbeid (qua opleidingsniveau, vaardigheden en sectorale inzetbaarheid) op de arbeidsmarkt is, kan arbeidsmobiliteit tot een betere allocatie van arbeid over de EU leiden. Arbeidsmobiliteit binnen de EU zou zo een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van vacatureknelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt en tegelijkertijd de werkloosheid elders kunnen verminderen. Hierbij dient niet uit het oog te worden verloren dat het arbeidsaanbodoverschot in de Europese Unie voornamelijk uit lager opgeleiden bestaat en dat, door reacties vanuit de markt, vacatureknelpunten op wat langere termijn verdwijnen. Naast, en mogelijk in samenhang met, verschillen in vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt, zullen ook verschillen in beloning en in koopkracht tot arbeidsmobiliteit kunnen leiden.

---

5 Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, persbericht 4 februari 2000.
6 Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2004, Maastricht, november 1999.
7 Centraal Planbureau (2000), Centraal Economisch Plan 2000.
8 Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, In goede banen, maart 2000.

Mate van arbeidsmobiliteit

Er zijn zeer weinig betrouwbare data over geografische arbeidsmobiliteit beschikbaar. Hoewel de jaarlijks migratiestromen tussen lidstaten van de EU lastig te achterhalen zijn, zijn er wel standcijfers uit 1995 beschikbaar. In de EU-lidstaten wonen 17,6 mln mensen die uit een ander land afkomstig zijn. Van die 17,6 mln zijn 5,5 mln personen afkomstig uit een andere lidstaat en 3,1 mln uit een Europees land dat geen lid is van de EU. Dit betekent dat gemiddeld 1,5 procent van de bevolking in 'een' EU-lidstaat uit een andere lidstaat afkomstig is[9].
De regionale migratiestromen binnen EU-lidstaten zijn eveneens beperkt van omvang. Slechts 1,5 procent van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd (15-64) migreert jaarlijks naar een andere binnenlandse regio. In Nederland, Duitsland, het VK en in Zweden vindt relatief veel regionale migratie plaats. Toch blijft ook hier de regionale migratiestroom beperkt tot minder dan 3 procent [10]. In de VS migreert circa 3procent van de mensen in de beroepsgeschikte leeftijd jaarlijks naar een andere staat. Op grond van de beschikbare statistische gegevens mag voorzichtig worden geconcludeerd dat migratie tussen EU-lidstaten slechts op kleine schaal plaatsvindt. Zelfs de mobiliteit tussen regio's *binnen* een Europese lidstaat is kleiner dan de mobiliteit tussen staten in de VS. Uit onderzoek[11] komt veelal naar voren dat de homogeniteit van de cultuur de kritische factor voor arbeidsmobiliteit is. Culturele verschillen zoals verschillen in normen, waarden en gebruiken en taalbarrières zijn belangrijke beperkende factoren voor arbeidsmobiliteit. Dit zou verklaren waarom arbeidsmobiliteit in de VS een grotere omvang heeft dan in Europa. Daarnaast kunnen migratiekosten, transactiekosten, verschillen in kosten van levensonderhoud, verhuiskosten en omstandigheden op de huizenmarkt een (beperkende) rol spelen. Krueger[12] presenteert empirische gegevens die tonen dat arbeidsmobiliteit tussen EU-lidstaten de laatste 15 jaar niet is toegenomen, terwijl de restricties ten aanzien van arbeidsmobiliteit binnen de EU zijn afgenomen.

Institutionele belemmeringen voor arbeidsmobiliteit

De geografische arbeidsmobiliteit tussen lidstaten van de EU is beperkt. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven hangt dit vooral samen met culture-

9 Bron: European Commision, EMU, worker mobility and turnover in the labour market, Brussels 22 September 1999.
10 Bron: European Commission , Employment in Europe, 1997. Regionale migratie is door de Commissie gedefinieerd als het verhuizen naar een andere NUTS 2 regio.
11 Voor een overzicht zie: Molle et al., EMU: employment effects and policy tools (1996, pp. 16 en 17).
12 Krueger, A.B., NBER, Working Paper 7456, From Bismarck to Maastricht: The March to European Union and labour compact, January 2000.

le verschillen. Daarnaast worden onder meer de volgende institutionele factoren genoemd die de arbeidsmobiliteit in de EU kunnen beperken:

1. Verschillende instituties en overheidsregelgeving
   - Verschillen in heffingstarieven voor directe en indirecte belasting en in fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies kan leiden tot een ongelijke fiscale behandeling van grensarbeiders (woon-werkstaatheffing)[13].
   - Verworven pensioenrechten kunnen niet altijd worden meegenomen.
   - Incompatibiliteit van (de status van) onderwijs en diploma's.

2. Intransparantie van vacatures in de EU
   - Werkzoekenden hebben onvoldoende zicht op mogelijkheden in andere lidstaten.

De arbeidsmobiliteit in de Europese Unie wordt beperkt door factoren die deels buiten het terrein van de (communautaire) overheid liggen, zoals taal- en cultuurverschillen. Overheid en sociale partners kunnen (onbewust) belemmeringen voor Europese arbeidsmobiliteit opwerpen. Heterogeniteit van instituties en regelgeving lijkt een belangrijke rol te spelen. In de bijlage vindt u achtergrondinformatie over bestaande of in ontwikkeling zijnde EU-regelgeving op het gebied van de wettelijke sociale zekerheid en aanvullende pensioenen waarvan het oogmerk onder meet is belemmeringen op het gebied van het vrij verkeer van werknemers weg te nemen. De Europese Raad roept in de conclusies van Lissabon lidstaten op om nog dit jaar te bepalen met welke middelen de mobiliteit van studenten, docenten en opleidings- en onderzoekspersoneel kan worden bevorderd. Mobiliteit van wetenschappers gaat fragmentatie van kennisprojecten en -netwerken tegen en maakt schaal- en scopevoordelen van bestaande activiteiten mogelijk[14]. Tenslotte kunnen internationaal opererende uitzend- en detacheringsbureaus een rol spelen bij het transparant maken van vacatures en bijdragen aan verbetering van de arbeidsmobiliteit.

Adviesaanvraag

Mede in het licht van het voorgaande ontvangt het kabinet graag uw antwoord op de volgende vragen:
- In hoeverre is het mogelijk de werking van de Europese arbeidsmarkt(en) en van de EMU te verbeteren door het bevorderen van arbeidsmobiliteit in de EU?

---

13 Cools, I.F.I, Nieuwe wet tegen krapte, ESB, 7 april 2000.
14 Soete, L., The challenges and the potential of the knowledge based economy in a globalised world, Maastricht, Economic Research Institute on Innovation and Technology, January 2000.

- Welke institutionele factoren beperken de arbeidsmobiliteit in de EU, welke zijn ongewenst, en wat zijn mogelijke oplossingen in Nederland en/of de EU om deze ongewenste beperkingen weg te nemen?
- Welke bijdrage kan arbeidsmobiliteit leveren bij het oplossen van vacatureknelpunten op de arbeidsmarkt in Nederland?
- Hoe ziet de SER arbeidsmobiliteit in relatie tot nieuwe toetredende lidstaten?

In het licht van de discussie in de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel 'Arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid', verzoek ik u aandacht te besteden aan de vraag of de Richtlijn 96/71/EG en de implementatiewet een adequate aanpak van de problematiek zijn, en of uitbereiding naar andere sectoren dan de bouwsector gewenst is.
In de bijlagen bij deze notitie worden de sociale zekerheid, de pensioenen en de detacheringsrichtlijn nader belicht.

Bijlage 1: Sociale zekerheid en pensioenen als belemmering?

Belemmeringen voor arbeidsmobiliteit zouden op het terrein van de wettelijke sociale zekerheid en aanvullende pensioenen kunnen liggen. Op deze terreinen bestaat EU-regelgeving of is EU-regelgeving in ontwikkeling die deze obstakels poogt weg te nemen.
Wat de wettelijke sociale zekerheid betreft is dit Verordening (EG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Deze Verordening beoogt de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten te coördineren, door zo veel mogelijk te voorkomen dat de migrerende werknemer nadeel ondervindt ten opzichte van de niet-migrerende werknemer. De Verordening wordt regelmatig aangepast aan de ontwikkelingen op socialezekerheidsgebied in de lidstaten. Verder heeft de Europese Commissie op 6 januari 1999 een voorstel voor een verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels bij de Raad ingediend. Dit voorstel beoogt Verordening nr. 1408/71 te moderniseren en te vereenvoudigen. Bovendien beoogt dit voorstel de persoonlijke werkingssfeer van Verordening 1408/71 uit te breiden tot inactieven en personen uit derde landen. De materiële werkingssfeer beoogt te worden uitgebreid tot nieuwe takken van sociale zekerheid. De onderhandelingen over dit voorstel in de Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken lopen.

Wat aanvullende pensioenen betreft kan worden geconstateerd dat er vanuit de EU al enige tijd grote belangstelling bestaat voor de arbeidsmobiliteit in relatie tot aanvullende pensioenen. Het belang daarvan is onderstreept in het Groenboek aanvullende pensioenen in de interne markt van juni 1997. In richtlijn 98/49/EG van 29 juni 1998 (ter bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen) is daarvoor ook een aantal uitgangspunten geformuleerd, zoals het behoud van opgebouwde aanspraken, het uitkeren van pensioenen naar een andere lidstaat, de mogelijkheid om bij detachering het deelnemerschap in de pensioenregeling voort te zetten. Geconstateerd kan worden dat knelpunten met betrekking tot mobiliteit binnen de EU zich vooral voordoen met betrekking tot wachttijden en de onmogelijkheid van waarde overdracht. Dergelijke belemmeringen bestaan niet alleen bij overgang van de ene lidstaat naar de andere, maar ook bij mobiliteit binnen een aantal lidstaten.
Lange wachttijden en waardeoverdracht zijn echter voor Nederland geen probleem; wachttijden zijn kort en er is een wettelijk recht op waardeoverdracht. Daarnaast wordt binnen de EU al geruime tijd gedacht over het wegnemen van fiscale belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit, maar is het moeilijk gebleken op dat terrein vooruitgang te boeken. Fiscale belemme-

ringen doen zich voor ten aanzien van belastingheffing over betaalde premies voor aanvullende pensioenregelingen en over de uiteindelijke pensioenuitkeringen zelf. Voor deze terreinen geldt dat de EU-regelgeving geen harmonisatie nastreeft, dit zou te diep ingrijpen op de nationale stelsels van de lidstaten. D.m.v. coördinatie wordt getracht de belemmeringen in het vrij verkeer zoveel mogelijk weg te nemen. Samen met de fiscale behandeling van (premies voor) aanvullende pensioenuitkeringen vormen de wachttijden en het ontbreken van waardeoverdracht knelpunten. Zij doen zich voor in geval van detacheringen, bij opvolgende arbeidsverhoudingen in verschillende lidstaten bij verschillende werkgevers en bij het verhuizen naar een andere lidstaat na pensionering.

Bijlage 2: Arbeidsvoorwaarden bij detachering

Een (belangrijke) factor in het kader van de arbeidsmobiliteit zijn de arbeidsvoorwaarden en de verschillen op dat terrein tussen de lidstaten. Van arbeidsmobiliteit is onder meer sprake in detacheringssituaties: situaties waarin een bedrijf gevestigd in een van de lidstaten met (een aantal van) zijn werknemers, werk uitvoert in een andere lidstaat of (een aantal van) zijn werknemers tijdelijk beschikbaar stelt van een werkgever in een andere lidstaat.
Voor de betrokken werknemers blijven in die situatie de arbeidsvoorwaarden gelden conform de arbeidsovereenkomst die zij hebben met hun werkgever. Er kan dan sprake zijn van (grote) verschillen tussen de arbeidsvoorwaarden van deze gedetacheerde werknemers enerzijds en die van vergelijkbare werknemers in het land waar zij tijdelijk gedetacheerd werken. Heel manifest heeft zich dit voorgedaan in de bouwsector na de Duitse hereniging.

Die situatie is aanleiding geweest voor het tot stand komen van Richtlijn 96/71/EG, die de Lidstaten verplicht ervoor zorg te dragen dat ingeval van gedetacheerd werk in de bouw voor de betrokken werknemers bepaalde aanspraken worden gewaarborgd op een niveau dat geldt voor vergelijkbare werknemers in het land waar zij tijdelijk gedetacheerd werkzaam zijn. Met de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Stbl. 1999 nr. 554) is de implementatie van deze Richtlijn in de Nederlandse wetgeving gerealiseerd. De doelstelling van Richtlijn 96/71/EG en de wet zijn kamerbreed onderschreven; het wetsvoorstel is met algemene stemmen aangenomen. Daarbij heeft de Tweede Kamer in een motie gevraagd om de SER advies te vragen hoe de aanpak eventueel zou kunnen worden verbreed naar andere sectoren dan alleen de bouwsector. De strekking van de motie is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderschreven. De Minister heeft de Tweede Kamer toegezegd deze te zullen uitvoeren.

Stichting van de Arbeid

Advies inzake de uitvoering van Richtlijn 96/71/EG

1. Inleiding

Bij brief van 8 november 1999[1] heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Stichting van de Arbeid in de gelegenheid gesteld haar visie te geven op een eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid ('Waga').[2]
De Waga voorziet in de implementatie van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (zie hierna).
Met de onderhavige consultatie voldoet de minister aan een desbetreffend verzoek van de Tweede Kamer.[3]
Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat de probleemstelling; in hoofdstuk 3 wordt het juridisch kader uiteengezet. Na een analyse van de beleidsvraag in hoofdstuk 4 worden in hoofdstuk 5 de zienswijzen binnen de Stichting gegeven.

2. Probleemstelling

Wanneer een werkgever een project aanneemt in een andere lidstaat dan die in welke hij is gevestigd en daartoe in die lidstaat werknemers detacheert, rijst de vraag welke regels op de arbeidsverhouding met zijn personeel van toepassing zijn. Zijn (ook) wettelijke regelingen van het werkland van toepassing en zo ja, welke? En wat is de status van algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen in het werkland?

De beantwoording van deze vragen is niet alleen van belang voor de betrokken werkgever en zijn werknemers, maar ook voor de concurrenten in het

1 Kenmerk AV/A&M/99/99/66535.
2 Staatsblad 1999, 554.
3 Motie van het lid Weekers c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 524, nr. 10. De Kamer heeft de minister voorts verzocht in de adviesaanvraag aan de SER inzake de arbeidsmobiliteit in de EU eveneens advies te vragen over verbreding van de implementatiewet naar andere branches en sectoren (dan de sectoren van de bouw), alsmede om verbreding van de werking van de richtlijn actief in Europees verband aan de orde te stellen en de Kamer op de hoogte te houden van ontwikkelingen en concrete stappen op dit punt (motie van het lid Verburg c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 524, nr. 11). De SER heeft de desbetreffende adviesaanvraag, waarin conform het verzoek van de Kamer de verbredingsvraag is opgenomen, op 8 mei 2000 ontvangen.

werkland. Immers, wanneer de detacherende werkgever niet zou zijn gebonden aan de regels van het werkland, dan zou hij onder omstandigheden een concurrentievoordeel kunnen genieten. Hiervan kan met name sprake zijn in de situatie waarin een werkgever die is gevestigd in een lidstaat met relatief lage loonkosten werknemers detacheert in een relatief 'dure' lidstaat. In deze context wordt wel gesproken van het gevaar van 'sociale dumping'.

Ter ondervanging van dit gevaar is Richtlijn 96/71/EG tot stand gekomen. De richtlijn regelt dat de werkgever in geval van detachering jegens de betrokken werknemers de wettelijke voorschriften van het werkland ten aanzien van bepaalde arbeidsvoorwaarden in acht moet nemen. Voorts regelt de richtlijn dat algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen in de bouwsector in acht moeten worden genomen, voorzover deze bepalingen betrekking hebben op bepaalde in de richtlijn genoemde aangelegenheden. De Nederlandse implementatiewet, de Waga, volgt de richtlijn hierin.

Zoals ook in het debat in de Tweede Kamer is opgemerkt, zijn het niet alleen bouwbedrijven die vanuit de ene lidstaat werknemers detacheren op projecten in een andere lidstaat. Concreet ligt derhalve de vraag voor of het wenselijk is om de werkingssfeer van de Waga, voorzover het algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen betreft, te verbreden tot andere sectoren dan alleen de bouwsector.
Daarbij moet onder meer worden bezien of zo'n verbreding van de werkingssfeer eventuele problemen kan ondervangen of juist oproept. Hierbij kan worden gedacht aan de vrees voor zogeheten 'dubbele betalingen': betalingsverplichtingen voor de detacherende werkgever ten behoeve van een zelfde doel (bijvoorbeeld scholing van zijn werknemers), zowel in het land van vestiging (woonland) als in het werkland.

3. Juridisch kader

Teneinde de mogelijke juridische implicaties van een verbreding van de werkingssfeer van de Waga te kunnen beoordelen, wordt in dit hoofdstuk geschetst welke rechtsregels van toepassing (kunnen) zijn in het kader van detachering van werknemers vanuit de ene lidstaat naar een andere.

3.1 Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO)

Ingevolge artikel 3 van dit verdrag wordt een overeenkomst beheerst door het recht dat partijen hebben gekozen. Een eventuele rechtskeuze van partijen bij de arbeidsovereenkomst kan er evenwel niet toe leiden dat de werknemer de bescherming verliest die hij geniet op grond van de dwingende be-

palingen van het recht dat bij gebreke van een rechtskeuze op hem van toepassing zou zijn (artikel 6, eerste lid van het verdrag).
Artikel 6, tweede lid van het verdrag geeft vervolgens aan welk recht van toepassing is op de arbeidsovereenkomst wanneer partijen *geen* rechtskeuze hebben gemaakt.
Dit is:

a. het recht van het land waar de werknemer ter uitvoering van de overeenkomst *gewoonlijk* zijn arbeid verricht, zelfs wanneer hij *tijdelijk* in een ander land te werk is gesteld, of
b. het recht van het land waar zich de vestiging bevindt die de werknemer in dienst heeft genomen, wanneer deze *niet gewoonlijk* in een zelfde land zijn arbeid verricht, tenzij uit het geheel van de omstandigheden blijkt dat de arbeidsovereenkomst nauwer is verbonden met een ander land, in welk geval het recht van dat land toepasselijk is.

Artikel 7 bevat een regeling met betrekking tot 'bepalingen van bijzonder dwingend recht'. Deze regeling (artikel 7, eerste lid) behelst dat bij de toepassing van het recht van een bepaald land gevolg kan worden toegekend aan de dwingende bepalingen van het recht van een ander land waarmee het geval nauw is verbonden, indien en voorzover deze bepalingen volgens het recht van laatstgenoemd land toepasselijk zijn, ongeacht het recht dat de overeenkomst beheerst.
Ingevolge artikel 7, tweede lid van het verdrag kan de rechter voorts toepassing geven aan de bepalingen van het recht van het land van de rechter die ongeacht het op de overeenkomst toepasselijke recht, het geval dwingend beheersen.

Artikel 20 regelt dat het EVO-verdrag onverlet laat *'de toepassing van bepalingen die voor bijzondere gebieden regels van internationaal privaatrecht met betrekking tot verbintenissen uit overeenkomst bevatten en die zijn of zullen worden neergelegd in besluiten van de instellingen van de Europese Gemeenschappen of in ter uitvoering van deze besluiten geharmoniseerde nationale wetgeving'*.
Ingevolge dit artikel heeft wetgeving van de lidstaten ter implementatie van de hier aan de orde zijnde richtlijn voorrang boven het EVO-verdrag.

3.2 Richtlijn 96/71/EG

De overwegingen van de richtlijn geven onder meer aan hoe de richtlijn zich verhoudt tot de afschaffing van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten tussen lidstaten, één van de doelstellingen van het EG-Verdrag.
Na te hebben geconstateerd dat de verwezenlijking van de interne markt een dynamische omgeving biedt voor transnationale dienstverrichting, stelt overweging 5 dat voor de bevordering van het grensoverschrijdend verrich-

ten van diensten eerlijke mededinging alsook maatregelen die de eerbiediging van de rechten van werknemers garanderen noodzakelijk zijn.

Voorts wordt overwogen dat het gemeenschapsrecht niet verhindert dat lidstaten het toepassingsgebied van hun wetgeving of de door de sociale partners gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten uitbreiden tot alle personen die, zelfs tijdelijk, op hun grondgebied werkzaam zijn, ook al is de werkgever in een andere lidstaat gevestigd (overweging 12).
Eveneens wordt overwogen dat het beginsel dient te worden nageleefd dat buiten de Europese Gemeenschap gevestigde ondernemingen geen gunstiger behandeling mogen krijgen dan op het grondgebied van een lidstaat gevestigde ondernemingen (overweging 18).

De richtlijn schrijft ten aanzien van een zekere kern van arbeidsvoorwaarden voor, dat bij grensoverschrijdende tewerkstelling, ongeacht de duur daarvan, de voorschriften van het werkland in acht genomen moeten worden.
De richtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen werknemers tewerkstellen (detacheren, ter beschikking stellen) op het grondgebied van een lidstaat (artikel 1). Ingevolge artikel 3, lid 1 moet de andere lidstaat erop toezien dat de onderneming voor de op zijn grondgebied tewerk gestelde werknemers de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van het werkland garandeert die zijn vastgelegd:
- in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en/of
- in collectieve arbeidsovereenkomsten (of scheidsrechterlijke uitspraken) die algemeenverbindend zijn verklaard, voorzover deze betreffen de in bijlage 1 bij de richtlijn genoemde activiteiten [4], en betrekking hebben op:

a. maximale werktijden en minimale rusttijden;
b. minimumvakantie;
c. minimumloon (inclusief vergoedingen voor overwerk, exclusief aanvullend pensioen);
d. voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers;
e. gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
f. beschermende maatregelen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van kinderen, jongeren en van zwangere of pas bevallen werkneemsters;
g. gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen van non-discriminatie.

Het begrip ‘werknemer’ wordt bepaald door het recht van het land waar de werknemer ter beschikking is gesteld.

---

4 Bouwactiviteiten in brede zin.

Het derde, vierde en vijfde lid van artikel 3 voorzien in (beperkte) mogelijkheden tot afwijking van de zojuist vermelde werklandregel.

De richtlijn kent een 'gunstigheidsbepaling' (artikel 3, lid 7). Op grond van deze bepaling kan de gedetacheerde werknemer zich beroepen op de gunstigste regeling op het gebied van de arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden die in het concrete geval op hem van toepassing zou kunnen zijn.

Ten slotte zij vermeld dat, blijkens het tiende lid van artikel 3, de richtlijn de lidstaten niet belet, met inachtneming van het Verdrag, op gelijke wijze aan de nationale ondernemingen en aan ondernemingen van andere lidstaten arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor te schrijven,
- die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan bedoeld in lid 1, eerste alinea, voorzover het gaat om bepalingen van openbare orde,
- die zijn vastgesteld in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken, met betrekking tot andere dan de in de bijlage genoemde activiteiten.

3.3 De Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga)

Ingevolge artikel 1 van de Waga zijn de artikelen 634 t/m 642, 645 t/m 648, 658 en 670 lid 2 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing op werknemers die tijdelijk in Nederland arbeid verrichten en wier arbeidsovereenkomst wordt beheerst door ander recht dan het Nederlandse recht.[5] Artikel 2 Waga bepaalt dat een werknemer die tijdelijk buiten Nederland arbeid verricht of heeft verricht in een lidstaat van de Europese Unie (of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte), ongeacht het recht dat de arbeidsovereenkomst beheerst, met betrekking tot die arbeid aanspraken kan ontlenen aan het recht dat eerder bedoelde staat heeft vastgelegd ter uitvoering van Richtlijn 96/71/EG. Ingevolge artikel 3 Waga zijn aan artikel 2 van de Wet op het algemeenverbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten twee nieuwe leden toegevoegd, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen ook gelden ten aanzien van werknemers die tijdelijk in Nederland arbeid verrichten en wier arbeidsovereenkomst wordt beheerst door ander recht dan het Nederlandse recht, indien deze bepalingen betrekking hebben op

5 Bedoelde bepalingen hebben betrekking op de minimumvakantie, de gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk, het ontslagverbod bij zwangerschap en gelijke behandeling. Op grond van artikel 7 EVO zijn de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet arbeidsallocatie door intermediairs en de Algemene wet gelijke behandeling reeds van toepassing op situaties als hier bedoeld.

de in paragraaf 3.2 onder a t/m g vermelde aangelegenheden, althans voorzover het gaat om algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen die betrekking hebben op activiteiten als genoemd in de bijlage bij de richtlijn. Activiteiten in de bouwsector, derhalve.

In de Memorie van Toelichting[6] wordt een en ander als volgt verduidelijkt:
Artikel 3 van de richtlijn eist dat Nederland garandeert dat bepalingen uit collectieve arbeidsovereenkomsten, die algemeen verbindend zijn verklaard, van toepassing zijn op arbeidsovereenkomsten die door vreemd recht worden beheerst. Daartoe wordt de hierboven beschreven aanvulling van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv) voorgesteld.
Bepalingen in een CAO, die betrekking hebben op de in de richtlijn bedoelde onderwerpen, komen niet voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking, indien gedetacheerde werknemers van de werking zijn uitgezonderd en die uitzondering verder gaat dan is toegelaten volgens artikel 3, leden drie en vijf van de richtlijn.[7]

Door de Stichting gevraagd om een nadere toelichting van deze passage, heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verklaard dat algemeenverbindendverklaring van CAO-bepalingen die gedetacheerde werknemers geheel dan wel voor wat betreft de hiervoor bedoelde onderwerpen uitzonderen, niet in overeenstemming zou zijn met de richtlijn en de Waga. De Stichting neemt overigens aan dat de desbetreffende passage in de Memorie van Toelichting slechts betrekking heeft op CAO-bepalingen voor de bouwnijverheid.

3.4 Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG)

Het Hof van Justitie EG heeft zich in een aantal arresten uitgesproken over het toepasselijke regime in het kader van uitzending van werknemers van de ene lidstaat naar de andere.
Volgens vaste rechtspraak van het hof verlangt artikel 59 van het Verdrag niet alleen afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens opheffing van iedere beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 524, nr. 3, pagina 5.
7 Het betreft enkele specifieke uitzonderingen voor detacheringen van zeer korte duur (minder dan één maand).

lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt[8].

In *Rush Portuguesa* [9], dat dateert van vóór Richtlijn 96/71/EG, betrof het een Portugese werkgever die voor een opdracht in Frankrijk eigen werknemers tijdelijk tewerk stelde op Frans grondgebied.
Daar voor Portugal als nieuw EG-lid het vrij verkeer van werknemers nog niet van toepassing was (het vrij verkeer van diensten was dat al wel), sprak de Franse immigratiedienst Rush Portuguesa aan omdat haar werknemers zonder werkvergunning in Frankrijk verbleven. Hierdoor had Rush bovendien het monopolie van de dienst voor werving en toelating van buitenlandse werknemers in Frankrijk geschonden. Rush verweerde zich door te stellen dat de immigratiedienst haar in een ongerechtvaardigde nadelige positie plaatste ten opzichte van haar Franse concurrenten.
Het hof sprak uit dat het gemeenschapsrecht de lidstaten niet belet hun wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten tussen sociale partners (...) te laten gelden voor een ieder die op hun grondgebied, zelfs tijdelijk, arbeid in loondienst verricht (de zogeheten 'werkland-formule').
Ten aanzien van de Franse werkvergunningsregeling oordeelde het hof echter dat deze een ongerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van diensten inhield.

Het hof heeft zich ook gebogen over de zogeheten dubbele betalingen; betalingsverplichtingen in verband met overeenkomstige doelen waaraan de detacherende werkgever is onderworpen in het werkland én in het land van vestiging.

In de zaak *Guiot* (C-272/94) spreekt het hof uit dat een werkgever die in eigen land al ingevolge de CAO verschuldigde premies heeft betaald, niet eveneens hoeft bij te dragen aan een soortgelijk CAO-fonds in het werkland.
Weliswaar zou naar het oordeel van het hof de betrokken regeling in het werkland kunnen worden aangemerkt als dwingende reden van algemeen belang welke de beperking van het vrije verkeer van diensten zou kunnen rechtvaardigen, echter deze rechtvaardiging kan alleen opgeld doen als het belang van de sociale bescherming van de betrokken werknemers niet reeds zou zijn gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in eigen land. Dit laatste is naar het oordeel van het hof het geval wanneer de betrokken werknemers reeds dezelfde of een in wezen vergelijkbare bescherming genieten op grond van werkgeversbijdragen die in het

---

8 Dit is de letterlijke tekst van rechtsoverweging 33 in de zaken Arblade en Leloup. (Zie ook arresten van 25 juli 1991, Säger, C-76/90; 9 augustus 1994, Van der Elst, C-43/93; 28 maart 1996, Guiot C-272/94; 12 december 1996, Reisebüro Broede, C-3/95; 9 juli 1997, Parodi, C-222/95.)

9 Rush Portuguesa Lda. v. Office National d'Immigration, C-113/89 d.d. 27 maart 1990.

woonland al betaald zijn. Eventuele technische verschillen tussen regelingen kunnen geen rechtvaardiging opleveren voor de belemmering van het vrije verkeer.

In de zaken *Arblade* (C-369/96) en *Leloup* (C-376/96)[10] ging het om twee Franse bouwbedrijven die in België werken hebben uitgevoerd en daartoe in 1991 en 1993 op de betrokken bouwplaatsen werknemers ter beschikking hebben gesteld. Ook zij liepen aan tegen nationale (Belgische) voorschriften.
Met betrekking tot de verplichting werkgeversbijdragen te betalen voor de Belgische regelingen inzake 'weerverletzegels' en 'getrouwheidszegels' stelt het hof vast dat Arblade en Leloup in Frankrijk, voor dezelfde werknemers en dezelfde tijdvakken reeds onderworpen waren aan verplichtingen die zoniet identiek, dan toch naar hun doel vergelijkbaar zijn. Het hof overweegt dat een nationale regeling die een werkgever die handelt als dienstverrichter ingevolge het Verdrag, verplicht werkgeversbijdragen te betalen aan het fonds van de lidstaat van ontvangst, boven op de bijdragen die hij reeds betaalt aan een fonds van de lidstaat waar hij is gevestigd, een beperking van de vrijheid van dienstverrichting vormt.

Het hof erkent dat het algemeen belang in verband met de sociale bescherming van de werknemers in de bouwsector en de controle op de desbetreffende regels, wegens de bijzondere kenmerken van die sector een dwingende reden kan opleveren die rechtvaardigt dat aan een in een andere lidstaat gevestigde werkgever die in de lidstaat van ontvangst diensten verricht, verplichtingen kunnen worden opgelegd die de vrijheid van dienstverrichting kunnen beperken. Dat is echter niet het geval wanneer de werknemers van de betrokken werkgever die tijdelijk werkzaamheden in de lidstaat van ontvangst uitvoeren, dezelfde of een in wezen vergelijkbare bescherming genieten op grond van verplichtingen waaraan de werkgever reeds is onderworpen in zijn lidstaat van vestiging. Slechts wanneer de werkgeversbijdragen aan het fonds van de lidstaat van ontvangst de werknemers een voordeel geven dat hun echt een extra bescherming kan bieden die zij anders niet zouden genieten, is de betaling ervan gerechtvaardigd, en zulks alleen wanneer dezelfde bijdragen worden verlangd van iedere dienstverrichter die op het nationale grondgebied in de betrokken sector werkzaam is.

In *Finalarte*[11] betreft het dienstverrichtingen onder het regime van de Duitse implementatiewetgeving, het ArbeitnehmerEntsendegesetz (AEntG).
De werkingssfeer van de AEntG stemt overeen met de werkingssfeer van de bijlage bij de richtlijn. Ingevolge de AEntG zijn bepaalde Duitse arbeidsvoorwaarden van toepassing op buitenlandse werkgevers, waaronder een bijdra-

10 Deze arresten dateren van 23 november 1999.
11 Het betreft een negental gevoegde zaken. Deze zijn gekoppeld aan C-49/98, Finalarte.

geverplichting aan een vakantiefonds (Urlaubs- und Lohnausgleichskasse, ULAK). Van deze verplichting wordt slechts vrijstelling verleend wanneer de dienstverrichter in het land van herkomst onder een soortgelijk fonds valt en aangetoond heeft dat voor de betrokken werknemers afdrachten aan dit fonds zijn betaald. Waar buitenlandse werkgevers op grond van wetgeving in het eigen land verplicht zijn tot betaling, rechtstreeks, aan hun werknemers van loon over opgenomen vakantiedagen, leidt toepassing van de AEntG juncto de desbetreffende algemeenverbindend verklaarde 'Tarifverträge' tot dubbele verplichtingen. Dit heeft geleid tot juridische procedures bij het Arbeitsgericht Wiesbaden, dat prejudiciële vragen heeft voorgelegd aan het hof. Het hof heeft hierover nog geen uitspraak gedaan.

4. Analyse van de beleidsvraag

Over het van toepassing zijn van algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen op arbeidsverhoudingen als hier bedoeld, heeft de Stichting zich reeds eerder gebogen in haar advies 'Enkele aspecten van de sociale dimensie van Europa 1992'.[12]
In dat advies heeft de Stichting uitgebreid stil gestaan bij de mogelijke betekenis van het EVO-verdrag voor de toepasselijkheid van algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen op tijdelijk in Nederland werkzame werknemers wier arbeidsverhouding wordt beheerst door ander recht dan het Nederlandse.
In dat verband merkte de Stichting het volgende op:
De cao zelf kan al dan niet de toepasselijkheid van haar bepalingen inzake arbeidsvoorwaarden beperken tot in Nederland verrichte arbeid en/of tot arbeid die een zekere tijdsduur te boven gaat, met als gevolg dat de cao al dan niet van toepassing is op tijdelijke tewerkstelling.
Wanneer zulke beperkingen ontbreken moet in het algemeen – indicaties van het tegendeel daargelaten – worden aangenomen dat de partijen bij de cao ook de toepasselijkheid hebben beoogd gedurende (tijdelijke) tewerkstelling in het buitenland c.q. op tijdelijke arbeid in Nederland door in het buitenland woonachtige personen.
De Stichting wijst erop dat met de voltooiing van de interne markt de werkingssfeer van de cao-bepalingen omtrent arbeidsvoorwaarden in sommige sectoren een belangrijke invloed kan hebben op de omvang van het verschijnsel grensoverschrijdende werving c.q. inzet van werknemers. De werkingssfeer is niet alleen een factor die mede het arbeidskostenniveau en daarmee de internationale concurrentiekracht van ondernemingen bepaalt, maar ook een factor die de ordening van de verhoudingen op onderscheiden nationale arbeidsmarkten per sector mede conditioneert.
In het algemeen is de Stichting van mening dat het belang van de ordening van en de rust op de Nederlandse arbeidsmarkt ermee gediend is, dat de arbeidsvoorwaardenbe-

12 Stichting van de Arbeid; *Advies Enkele aspecten van de sociale dimensie van Europa 1992*; 5 februari 1991; publicatienr. 1/91.

palingen van de door werkgevers en vakbonden in Nederland gesloten cao en eventuele algemeen verbindendverklaring van bepalingen gelden voor alle arbeid, met inbegrip van tijdelijke arbeid, in Nederland.
(...
Worden bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend verklaard, dan gaan zij daarmee deel uitmaken van de dwingende bepalingen van het op arbeidsovereenkomsten toepasselijke Nederlands recht. Zij moeten worden toegepast op alle arbeidsovereenkomsten krachtens welke in Nederland arbeid wordt verricht, die vallen binnen de werkingssfeer van die bepalingen. Hetgeen de cao zelf over haar toepasselijkheid op arbeidsverhoudingen met een internationale dimensie bepaalt, werkt door in de algemeen verbindendverklaring.
(...)
De Stichting is van oordeel dat (...) de algemeen verbindendverklaring, evenals overige publiekrechtelijke voorschriften die ordening van de arbeidsmarkt en/of bescherming van de werknemer beogen, toepassing dient te vinden ongeacht of de werknemer zijn arbeid ook gewoonlijk in Nederland verricht, of de werkgever in Nederland gevestigd is en of werkgever en werknemer eventueel gekozen hebben voor toepassing van het recht van een ander land.
De Stichting zou graag vernemen of het kabinet deze opvatting deelt en of deze opvatting gedekt wordt door artikel 7, tweede lid van het Verdrag.

In zijn reactie op het Stichtingsadvies d.d. 25 september 1991[13] heeft de minister aangegeven het wat betreft de arbeidsvoorwaarden in het kader van een internationale arbeidsverhouding in beginsel wenselijk te oordelen dat het recht van het land waar de arbeid wordt verricht van toepassing is. Anderzijds achtte hij het niet gewenst dat zeer korte uitzendingen (een paar weken, een maand) onmiddellijk leiden tot het onderworpen worden aan een ander arbeidsvoorwaardenregime. Naar het oordeel van de minister leiden de relevante bepalingen van het EVO niet zonder meer tot de conclusie dat het werklandbeginsel in absolute zin van toepassing is ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. De minister merkte nog op dat de interpretatie van, onder meer, artikel 7 EVO nog onduidelijk was. Zekerheid omtrent de betekenis van dit artikel kan slechts worden verschaft door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dan wel door een afzonderlijke EG-regeling terzake van het op een arbeidsverhouding toepasselijke recht in het kader van uitzending van werknemers.

Terugkerend naar de huidige situatie constateert de Stichting dat Richtlijn 96/71/EG een regeling is, zoals destijds bedoeld door de minister.
De richtlijn en in haar voetspoor de Waga beperken zich waar het algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen betreft tot de bouwsector. De richt-

13 Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 25 september 1991, kenmerk ABA/IZ/ISA/91/1541.

lijn laat op zichzelf ruimte voor een verbreding tot andere sectoren (artikel 3, lid 10).
Thans is aan de orde de vraag of Nederland van deze mogelijkheid gebruik moet maken. Anders gezegd: moet de beperking die is gelegen in het nieuwe zevende lid van artikel 2 van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv), namelijk dat algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen die betrekking hebben op de in artikel 2, zesde lid Wet avv genoemde aangelegenheden[14] ten aanzien van tijdelijk in Nederland gedetacheerde werknemers slechts van toepassing zijn voorzover de arbeid betrekking heeft op de activiteiten die zijn opgenomen in de bijlage bij de richtlijn, komen te vervallen? [15]

Verbreding van de werkingssfeer van de Waga tot andere sectoren dan de bouw zou voor die sectoren impliceren dat buiten twijfel wordt gesteld dat ook[16] algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen – die betrekking hebben op de in artikel 2, zesde lid Wet avv genoemde aangelegenheden – uitdrukkelijk op de arbeidsverhouding van de door de buitenlandse dienstverrichter in Nederland tewerk gestelde werknemer van toepassing zijn. Thans is dat niet op voorhand duidelijk. Zolang algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen (in andere sectoren dan de bouw) niet expliciet onder de werkingssfeer van de Waga worden gebracht, moet immers worden beoordeeld of de bedoelde algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen kunnen worden beschouwd als 'bepalingen van bijzonder dwingend recht' als bedoeld in artikel 7 EVO en uit dien hoofde op de arbeidsverhouding van de gedetacheerde toepassing moeten vinden.
Naar de Stichting, gelezen de in paragraaf 3.3 aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat tot de Waga heeft geleid, beseft, brengen richtlijn en Waga mee, dat uitsluiting van gedetacheerden van de werkingssfeer van CAO-bepalingen in de bouw betreffende de in artikel 3 van de richtlijn vermelde arbeidsvoorwaarden in de weg zal staan aan algemeenverbindendverklaring van die bepalingen. Zou de werkingssfeer

---

14 Het betreft de volgende aangelegenheden: a) maximale werktijden en minimale rusttijden; b) het minimum aantal vakantiedagen, gedurende welke de verplichting van de werkgever om loon te betalen bestaat; c) minimumloon, daaronder begrepen vergoedingen voor overwerk, en daaronder niet begrepen aanvullende pensioenregelingen; d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers; e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk; f) beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van kinderen, jongeren en van zwangere of pas bevallen werkneemsters; g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

15 Niet aan de orde is een verbreding van de Waga tot andere arbeidsvoorwaarden dan die genoemd in artikel 3 lid 1 van de richtlijn. Zoals in paragraaf 3.2 gememoreerd, biedt de richtlijn daartoe op zichzelf ook ruimte (artikel 3, lid 10 van de richtlijn).

16 Dat dwingende wettelijke bepalingen, waaronder de meergenoemde bepalingen van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, van toepassing zijn op deze werknemers staat niet ter discussie.

van de Waga worden verbreed tot andere sectoren dan de bouw, dan zullen ook in die sectoren CAO-bepalingen van welker werkingssfeer gedetacheerden zijn uitgesloten, niet meer algemeenverbindend kunnen worden verklaard. Zoals hierboven gememoreerd ging de Stichting er in haar advies van 1991 nog van uit dat, als de CAO de werkingssfeer van een of meer van haar bepalingen beperkt, deze beperking geen belemmering zou zijn voor – en zonder meer zou doorwerken in – de algemeenverbindendverklaring. Deze veronderstelling is onder het regime van de richtlijn en de Waga niet meer houdbaar, althans ten aanzien van CAO-bepalingen betreffende de in de richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden en voorzover het uitsluiting van hier gedetacheerde werknemers van buitenlandse ondernemingen betreft.

In verband met de in dit advies te beantwoorden kwestie rijst de vraag of de richtlijn en de Waga overeenkomstige gevolgen hebben ten aanzien van CAO-bepalingen (betreffende de in de richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden) van welker werkingssfeer gedetacheerde werknemers en hun buitenlandse werkgevers weliswaar niet rechtstreeks zijn uitgesloten, maar van welker toepassing die werkgevers wel door of namens partijen bij die CAO kunnen worden gedispenseerd op de grond dat hun werknemers ingevolge het recht dat hun arbeidsverhouding beheerst (met inbegrip, eventueel, van een op die arbeidsverhouding rechtstreeks van toepassing zijnde andere CAO), een gelijkwaardige bescherming genieten. Het komt de Stichting – gelet op de in paragraaf 3.4 aangehaalde jurisprudentie – voor dat dergelijke dispensatieregelingen niet aan algemeenverbindendverklaring van de betrokken CAO-bepalingen in de weg zullen staan, met dien verstande dat op grond van die regelingen genomen dispensatiebesluiten slechts rechtsgevolg hebben voorzover inderdaad het recht dat de arbeidsverhouding beheerst, gelijkwaardige bescherming biedt.
Onduidelijk is daarnaast of dispensatie op grond van een globale gelijkwaardigheid van het gehele pakket arbeidsvoorwaarden ('pakketvergelijking'; vergelijk artikel 1a, onderdeel c CAO Bouwbedrijf 1999/2000) zich met het stelsel van de richtlijn verdraagt.

Voorts rijst de vraag hoe bedoelde passage uit de Memorie van Toelichting zich verhoudt tot het staande beleid van de Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid betreffende het in AVV-beschikkingen uitzonderen (dispenseren) van werkgevers die gebonden zijn door een ondernemings- of subsector-CAO. Dit beleid is gestoeld op de overweging dat door dispensatie de vrijheid van collectief onderhandelen van werkgevers en vakbonden wordt gerespecteerd. Het komt de Stichting voor dat de minister op grond van de bepalingen van het EG-verdrag inzake de vrijheid van dienstverlening gehouden is buitenlandse werkgevers die hier te lande in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening werknemers tewerk stellen in dit opzicht gelijk

te behandelen en ook hen desverzocht van AVV te dispenseren indien zij rechtens gebonden zijn tot naleving van een andere (buitenlandse) CAO.
De Stichting neemt voorshands aan, dat de richtlijn en de Waga ruimte laten voor dispensatie van buitenlandse werkgevers op overeenkomstige gronden als waarop binnenlandse werkgevers voor dispensatie in aanmerking komen, ook waar het algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen betreffende de in de richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden betreft.

De Stichting zou het op prijs stellen de visie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de zojuist opgeworpen vragen te mogen vernemen.
Overigens zij opgemerkt dat Nederland zich ingevolge het vierde lid van artikel 3 van de richtlijn de bevoegdheid had kunnen voorbehouden om CAO-bepalingen (in de bouw) van welker werkingssfeer gedetacheerden zijn uitgesloten, toch algemeenverbindend te verklaren, voorzover het CAO-bepalingen inzake het loon betreft en voorzover de uitsluiting zich beperkt tot detacheringen (anders dan in het kader van uitzendarbeid) van ten hoogste één maand. Van deze mogelijkheid heeft Nederland in de Waga evenwel afgezien.

5. Zienswijzen binnen de Stichting van de Arbeid

Binnen de Stichting van de Arbeid bestaat geen overeenstemming over de vraag of de werkingssfeer van de Waga zou moeten worden verbreed naar andere sectoren dan genoemd in de bijlage van Richtlijn 96/71/EG.

De *vertegenwoordigers van de centrale organisaties van werkgevers in de Stichting van de Arbeid* zijn van mening dat er, alles afwegende, geen aanleiding is om de werkingssfeer van de Waga uit te breiden. Daarbij overwegen zij het volgende.
De Europese richtlijn legt de arbeidsvoorwaardenconcurrentie aan banden ten faveure van de (eigen) nationale arbeidsmarkten. Gegeven het in de Europese verdragen gegrondveste beginsel van het vrije verkeer van goederen en diensten is het zaak op dit beginsel geen grotere inbreuk te maken dan strikt noodzakelijk. Het is van belang dat drempels voor vrij verkeer worden geslecht en dat zeker geen nieuwe drempels worden opgeworpen.

Zij wijzen erop dat de achtergrond van de totstandkoming van de richtlijn een heel specifieke is. De werkingssfeer van de richtlijn is waar het algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen betreft beperkt gebleven tot de bouwsector omdat vooral in deze sector zich op Europese schaal daadwerkelijke en aantoonbare problemen voordeden. Het kabinet heeft zich bij de implementatie van de richtlijn terecht op het standpunt gesteld dat de implementatie niet verder moet gaan dan de richtlijn voorschrijft. In dit verband

is gewezen op de mogelijke problematiek van dubbele betalingen respectievelijk dubbele aanspraken. Daarnaast wordt met een verdergaande uitbreiding van de werkingssfeer het risico van conflicterende rechtsregels aanzienlijk vergroot. Dit hangt samen met enerzijds de samenhang tussen socialezekerheidsstelsels en aanvullende regelingen van arbeidsvoorwaarden en anderzijds met de grote verschillen daarin tussen de verschillende Europese landen.

Voorts wijzen zij op de onduidelijkheid die ontstaat ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van (tijdelijk) gedetacheerde personen uit het buitenland. Bij een in tijd of anderszins onbegrensde reikwijdte, zouden op werknemers die frequent in dienst van hun werkgever in andere lidstaten projectmatig arbeid verrichten, steeds weer andere CAO-regimes van toepassing zijn met alle daaraan verbonden inhoudelijke, juridische en zeker ook administratieve bezwaren. Op zichzelf is het al problematisch dat bij elke grensoverschrijding telkens een nieuw regime van arbeidsvoorwaarden van toepassing is. In dat verband achten zij het ook bezwaarlijk dat in de Waga niet een wachttijd van één maand is opgenomen, terwijl dit volgens de richtlijn mogelijk was en het kabinet dit wenselijk oordeelde (zie de brief van 25 september 1991 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Stichting van de Arbeid).

Er zij nog op gewezen, dat de richtlijn respectievelijk de Waga geen uniformiteit van arbeidsvoorwaarden bereikt in die zin, dat bij gunstiger arbeidsvoorwaarden voor de betreffende werknemers in hun 'thuisland', deze blijven gelden.

Ten slotte wijzen zij erop dat met algemeenverbindend verklaarde arbeidsvoorwaarden sowieso slechts een beperkt deel van het bedrijfsleven wordt bestreken. Er is een niet onaanzienlijk gebied waar CAO's niet verbindend zijn verklaard (omdat CAO-partijen dat niet verzochten) respectievelijk waar helemaal geen CAO's gelden. Daarmee kan dit onderdeel van de richtlijn slechts beperkt tot gelding komen.
Er is volgens hen ook daarom geen aanleiding om de richtlijn op dit punt uit te breiden. Het ware beter geweest als in de richtlijn het element van avv-bepalingen helemaal niet betrokken was.
Met de toepasselijkheid van relevante BW-bepalingen én met name de Arbeidstijdenwet, de Arbowetgeving, de AWGB en de Wet minimumloon is naar het oordeel van de werkgeversvertegenwoordigers een voldoende wettelijke arbeidsvoorwaardelijke basisordening ten aanzien van detachering gerealiseerd. Of dit ook moet gelden ten aanzien van avv-bepalingen zou, conform de premisse van het Stichtingsadvies van 1991, volledig overgelaten moeten worden aan CAO-partijen, in overeenstemming met de systematiek van de Wet op de CAO en de Wet AVV. De veronderstelling daarbij is dat arti-

kel 7 EVO met zich meebrengt dat die bepalingen ook van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers, ongeacht het recht dat op hun arbeidsovereenkomst van toepassing is. Wat dat laatste betreft is in dit verband zeer relevant dat – zoals in paragraaf 3.3 van dit advies al bleek – algemeenverbindend verklaring van onder de Waga vallende CAO's die gedetacheerden uitzonderen van hun werkingssfeer, niet zal plaatsvinden wegens strijdigheid met (de geest van) de richtlijn. Hoewel dit op zichzelf, gegeven het bestaan van de richtlijn, wellicht onvermijdelijk is, ontstaat hiermee tegelijk een novum ten aanzien van de toepassing van het avv-instrument. Een novum in die zin dat CAO-bepalingen die op zichzelf niet strijdig zijn met het recht, bij avv wel strijdig met het recht zouden zijn. Ook dit novum maakt uitbreiding van de Waga volgens de werkgeversvertegenwoordigers in de Stichting van de Arbeid eens te meer ongewenst.

De *vertegenwoordigers van de centrale organisaties van werknemers in de Stichting van de Arbeid* stellen voorop dat de richtlijn, waaraan de Waga uitvoering geeft, ten doel heeft om – in het kader van de door het EG-Verdrag gewaarborgde vrijheid van dienstverlening en met het oog op de bevordering van de grensoverschrijdende dienstverlening – te waarborgen dat werknemers ongeacht het op hun arbeidsverhouding toepasselijke recht gelijkelijk aanspraak hebben op toepassing van de harde kern van de arbeidsvoorwaarden die op de plaats waar de arbeid wordt verricht, voor arbeid van dezelfde aard gelden. De richtlijn wil zodoende tevens het ter plaatse van de arbeid bestaande stelsel van arbeidsverhoudingen beschermen tegen schadelijk geachte vormen van concurrentie op het gebied van de arbeidsvoorwaarden.
In het licht van deze doelstelling is het begrijpelijk dat de richtlijn, met betrekking tot de daarin bedoelde kern van arbeidsvoorwaarden, ten aanzien van gedetacheerde werknemers niet alleen toepassing van de wettelijke voorschriften, maar tevens van algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen voorschrijft. Immers, als dienstverleners uit de ene lidstaat bij hun werkzaamheden in een andere lidstaat jegens hun daar gedetacheerde werknemers niet behoeven te voldoen aan de aldaar algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen, dan worden de daar gevestigde dienstverleners ‘wel verplicht tot inachtneming van die CAO-bepalingen’ aan een loonkostenconcurrentie blootgesteld waartegen zij zich niet kunnen verweren.

Dat de werkingssfeer van de richtlijn, voorzover het betreft de dwingende toepassing van algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen, beperkt is tot werkzaamheden in de bouw, berust naar de indruk van deze vertegenwoordigers enkel op een compromis. De zuidelijke lidstaten – wier lage loonkosten voor hun dienstverleners een concurrentievoordeel zouden opleveren bij detachering van hun personeel in andere, ‘duurdere’ lidstaten – verzetten zich tegen de totstandkoming van de richtlijn en meer in het bijzonder tegen toepassing van de werklandregel ten aanzien van algemeenverbindende

CAO-bepalingen, terwijl de andere lidstaten juist door middel van de richtlijn paal en perk gesteld wilden zien aan voor de arbeidsverhoudingen schadelijke concurrentie op het gebied van de arbeidsvoorwaarden.
De beperking van de werklandregel, voor zover het betreft algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen, tot de bouwsector berust dus niet op rationele overwegingen ontleend aan de eigenlijke doelstelling van de richtlijn. De aan de richtlijn ten grondslag liggende bezwaren tegen concurrentie op het gebied van de (in de richtlijn bedoelde) arbeidsvoorwaarden gelden immers niet alleen in de bouw, maar evenzeer in andere sectoren, waar grensoverschrijdende detachering vanouds gebruikelijk dan wel in opkomst is, zoals de technische installatie en reparatie, de zorgverlening en zelfs het onderwijs.

Deze vertegenwoordigers zijn zich ervan bewust, dat concurrentie tussen landen op grond van een verschil in produktiekosten, waaronder loonkosten, op zichzelf een geaccepteerd verschijnsel in de internationale handel en dienstverlening is. Algemeenverbindendverklaring van CAO-bepalingen heeft niet ten doel zulke concurrentie onmogelijk te maken en is daartoe, gegeven de territoriale werking ervan, ook niet in staat. Zij beoogt slechts zulke concurrentie op het gebied van de arbeidsvoorwaarden op de lokale arbeidsmarkt uit te sluiten, zulks in het belang van de goede verhoudingen op die arbeidsmarkt en de bevordering van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming.
Om overeenkomstige redenen keert ook de richtlijn zich niet tegen internationale concurrentie op grond van verschil tussen landen in niveau van arbeidsvoorwaarden, maar slechts tegen concurrentie die berust op onderbieding op de arbeidsmarkt binnen welker bereik de arbeid wordt verricht. De hieraan ten grondslag liggende gedachte is, dat de EU thans gekenmerkt wordt door een reële verscheidenheid van nationale arbeidsmarkten en nationale stelsels van arbeidsverhoudingen, die mede bepaald wordt door grote verschillen in sociale wetgeving en politiek. In deze context zouden de met algemeenverbindendverklaring van CAO-bepalingen nagestreefde doelstellingen van sociale politiek worden ondergraven door loonkostenconcurrentie in het kader van grensoverschrijdende detachering.

De bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat tot de Waga heeft geleid, van regeringswege tegen uitbreiding van de werkingssfeer gebezigde argumenten overtuigen deze vertegenwoordigers niet.
Twee elementen lijken daarin een hoofdrol te hebben gespeeld: de veronderstelling dat toepassing van het werklandbeginsel het risico vergroot dat conflicterende regels van toepassing zullen zijn en de vrees voor problemen van het soort waartoe in Duitsland het ArbeitnehmerEntsendeGesetz heeft geleid.

Wat het eerste betreft merken zij op dat, zoals hierboven (hoofdstuk 4) uiteengezet, ook zonder richtlijn en Waga de regels van het werkland van toepassing zijn voorzover zij kunnen of moeten worden aangemerkt als 'bepalingen van bijzonder dwingend recht' als bedoeld in artikel 7 EVO. Welke bepalingen van bijzonder dwingend recht zijn, wordt in beginsel bepaald door de wet en de rechter van elke lidstaat. De richtlijn, nu, schept in dit opzicht meer duidelijkheid door, voor het hele grondgebied van de EU, ten aanzien van bepaalde arbeidsvoorwaarden toepassing van de regels van het werkland voor te schrijven, overigens met dien verstande dat de toepassing van het recht dat de arbeidsverhouding beheerst onverlet blijft in zoverre het voor de werknemer gunstiger is.
De problemen die het Duitse ArbeitnehmerEntsendeGesetz heeft veroorzaakt zijn, zo komt het deze vertegenwoordigers voor, terug te voeren op de omstandigheid dat Duitsland de werklandregel ten aanzien van het vakantiegeldfonds toepast op een wijze die op gespannen voet staat met de bepalingen van het EG-verdrag inzake de vrijheid van dienstverlening. Zij verwijzen daarvoor naar de hierboven (paragraaf 3.4) vermelde jurisprudentie van het EG Hof van Justitie over dubbele betalingen. De strekking daarvan is dat een werkgever niet tweemaal voor hetzelfde hoeft te betalen.

Opmerking verdient, ten slotte, dat ook de hierboven aan het woord zijnde vertegenwoordigers van de centrale werkgeversorganisaties klaarblijkelijk nog steeds – evenals in 1991 (Stichtingsadvies 1/91) – van mening zijn dat algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen van toepassing behoren te zijn op hier te lande gedetacheerde werknemers van buitenlandse werkgevers, voorzover die niet uitdrukkelijk van de werkingssfeer zijn uitgesloten. Ook zij waren blijkens dat advies van oordeel dat het voor de ordening en de rust op de Nederlandse arbeidsmarkt van belang is dat de arbeidsvoorwaardenbepalingen van CAO's gelden voor alle arbeid in Nederland, met inbegrip van tijdelijke arbeid. Werkgeversvertegenwoordigers lijken veeleer bezwaar te hebben tegen de consequentie van de richtlijn en de Waga dat CAO-bepalingen (terzake van de in de richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden) van welker werkingssfeer tijdelijk in Nederland gedetacheerde werknemers zijn uitgesloten, niet meer voor algemeenverbindendverklaring in aanmerking kunnen komen. In werkelijkheid blijkt de behoefte aan zulk een uitsluiting echter helemaal niet groot; het is hoogst uitzonderlijk dat een Nederlandse CAO ten aanzien van de in de richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers van buitenlandse werkgevers uitsluit.

Al met al zijn deze vertegenwoordigers van oordeel dat er goede gronden zijn om de werkingssfeer van de Waga ten aanzien van algemeenverbindend verklaarde CAO-bepalingen niet te beperken tot de bouwsector.

Samenstelling Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA)

leden	*plaatsvervangende leden*
Onafhankelijke leden	
prof.drs. V. Halberstadt (voorzitter)	dr. H.H.F. Wijffels
prof.mr. F.H.J.J. Andriessen	prof.dr. L.B.M. Mennes
prof.dr.ir. M.T.G. Meulenberg	
prof.dr. J. de Haan	
prof.mr. P.F. van der Heijden	
prof.dr. J.L.M. Pelkmans	prof.dr. W.T.M. Molle
prof.mr. P.J. Slot	
prof.dr.mr. J.G.W. Simons	dr. P.P. Tordoir
Ondernemersleden	
drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)	
ir. J.J. Helder (VNO-NCW)	dr. G.C.P. Linssen
mr. A.M. Huntjens (VNO-NCW)	mr. J.W. van den Braak
drs. J.P. Kat (VNO-NCW)	mr. W.L.E. Quaedvlieg
D.H. Kielman (NVO)	drs. H.A. Vos (EVO)
drs. P.M. van Roon (VNO-NCW)	drs. R.A.J. Poelhekke
drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)	mr. C.W.M. Lustenhouwer
mr. L.J.C. van der Ziel (AGV)	
Werknemersleden	
J. Brüning (CNV)	mevrouw drs. M.J. Oostveen
dr. J.J. van Dijk (CNV)	
mevrouw D. Drijfhout-Zweijtzer (MHP)	
drs. T. Etty (FNV)	K. de Knegt
drs. J.A.C. Kester (FNV)	drs. L.A.G. Mesman
W.W. Muller (MHP)	
mevrouw A. Tesselaar (FNV)	mevrouw drs. M.E.J. Schuit
L.J. de Waal (FNV)	mevrouw dr. M. Bulk
Adviserende leden	
drs. J.H.W. Anderson (ESC)	
prof.dr. G.M.M. Gelauff (CPB)	
drs. G.H. Huisman (DNB)	
prof.mr. M.G. Rood (ESC)	

Ministeriële vertegenwoordigers
mr.drs. D.J. Bruinsma (EZ)
drs. Th.J.A.M. de Bruijn (BuZa)
mr. H.H. Dalmijn (OCenW)
drs. G.A. ten Dolle (SZW)
drs. W.J.P. Geerts (AZ)
drs. W.L.J. van de Griendt (SZW)
drs. F.C. Haver Droeze (BuZa)
ir. E. Pierhagen (LNV)
drs. W. Raab (Fin)
R.C.J.M. van Schreven (BuZa)
mr. J.A. Terstegen (V&W)
mr. J.C. de Waard (Fin)
drs. A.J. Wiggenraad (VROM)

Secretariaat
drs. M.G. Bos

Samenstelling van de Ad hoc Subcommissie Arbeidsmobiliteit in de EU van de Commissie Sociaal-Economische Aangelegenheden

leden	*plaatsvervangende leden*
Onafhankelijke leden	
prof.mr. P.F. van der Heijden (voorzitter)	
prof.dr. K.P. Goudswaard	
prof.dr. J. de Haan	
R.L.O. Linschoten	
prof.dr. W.T.M. Molle	
Ondernemersleden	
mr. J.W. van den Braak (VNO-NCW)	
drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)	
mr. S.J.L. Nieuwsma (VNO-NCW)	
drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)	
Werknemersleden	
mevrouw E.G.M. Bos (FNV)	
dr. J.J. van Dijk (CNV)	
drs. M. Kastelein (CNV)	
drs. J.A.C. Kester (FNV)	
W.W. Muller (MHP)	
mevrouw drs. H.T.M. Scholten (FNV)	S. van de Pol
Adviserend lid	
drs. P.A.D. Cavelaars (DNB)	
dr. R.A. de Mooij (CPB)	
Ministeriële vertegenwoordigers	
drs. B. Dunnewijk (SZW)	
G.Th. Michels (BuZa)	
Secretaris	
drs. M.G. Bos	
dr. B. van Riel	

Publicatieoverzicht

Advies Arbeidsmobiliteit in de EU
2001, 142 pp., ISBN 90-6578-777-0,
bestelnr. 01/04 ƒ 15,00 / € 6,80

Advies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020
2001, 84 pp., ISBN 90-6578-776-2,
bestelnr. 01/03 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling
2001, 126 pp., ISBN 90-6578-773-8,
bestelnr. 01/02 ƒ 15,00 / € 6,80

Advies Koers BVE
2001, 116 pp., ISBN 90-6578-772-X,
bestelnr. 01/01 ƒ 15,00 / € 6,80

Advies Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen
2000, 200 pp., ISBN 90-6587-770-3,
bestelnr. 00/12 ƒ 22,50 / € 10,20

Advies De winst van waarden
2000, 146 pp., ISBN 90-6587-771-1,
bestelnr. 00/11 ƒ 15,00 / € 6,80

Advies Toekomstgericht woonbeleid
2000, 50 pp., ISBN 90-6587-758-4,
bestelnr. 00/10 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Meerjarennota Emancipatiebeleid
2000, 78 pp., ISBN 90-6587-756-8,
bestelnr. 00/09 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004
2000, 246 pp., ISBN 90-6587-51-7,
bestelnr. 00/08 ƒ 25,00 / € 11,35

Advies Sociaal-economische grondrechten in de EU
2000, 18 pp., ISBN 90-6587-749-5,
bestelnr. 00/07 ƒ 10,00 / € 4,50

Advies Emissiehandel in klimaatbeleid
2000, 62 pp., ISBN 90-6587-746-0,
bestelnr. 00/06 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Onvolledige AOW-opbouw
2000, 100 pp., ISBN 90-6587-747-9,
bestelnr. 00/05 ƒ 15,00 / € 6,80

Advies Herstructurering productwetgeving
2000, 25 pp., ISBN 90-6587-748-7,
bestelnr. 00/04 ƒ 12,50 / € 5,65

Kansen geven, kansen nemen
Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden
2000, 202 pp., ISBN 90-6587-745-2,
bestelnr. 00/03 ƒ 22,50 / € 10,20

Advies Voorstel tot wijziging Arbobesluit i.v.m. de afstemming van het Arbo- en Bouwbesluit
2000, 50 pp., ISBN 90-6587-737-1,
bestelnr. 00/02 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU
2000, 64 pp., ISBN 90-6587-736-3,
bestelnr. 00/01 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Bevordering arbeidsdeelname ouderen
1999, 212 pp., ISBN 90-6587-731-2,
bestelnr. 99/18 ƒ 25,00 / € 11,35

Advies Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid
1999, 58 pp., ISBN 90-6587-730-4,
bestelnr. 99/17 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen
1999, 20 pp., ISBN 90-6587-728-2,
bestelnr. 99/16 ƒ 10,00 / € 4,50

Advies Wijziging vakantiewetgeving
(aanvullend advies)
1999, 64 pp., ISBN 90-6587-727-4,
bestelnr. 99/15 ƒ 12,50 / € 5,65

Advies Uitvoeringsnota klimaatbeleid, deel 1
1999, 60 pp., ISBN 90-6587-726-6,
bestelnr. 99/14 ƒ 12,50 / € 5,65

ALGEMEEN

SER-adviezen
Een jaarabonnement op adviezen die de SER uitbrengt
ƒ 200,00 / € 90,75

SER-bulletin
Maandelijkse uitgave met nieuws en informatie over de SER en de Stichting van de Arbeid
Abonnement per kalenderjaar ƒ 55,00 / € 24,95

De Sociaal-Economische Raad belicht
(folder) gratis

Knipselkrant
Achtergrondartikelen en commentaren op sociaal-economisch gebied uit de dag- en weekbladen (dagelijks).
Jaarabonnement ƒ 200,00 / € 90,75

Alle uitgaven zijn te bestellen door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van bestelnummer of titel.
Op aanvraag zenden wij u gratis een uitgebreid publicatieoverzicht toe. Telefoon 070 - 3 499 505.