

Vergaderjaar 2006–2007 B

31 102

Subsidiariteitstoets van de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid» (COM(2007) 359)

Nr. 2

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS

Aan:

De voorzitters van de vaste commissies voor SZW en Justitie van de Eerste Kamer
De voorzitter van de vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer

Den Haag, 27 augustus 2007

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS), samen met de betrokken vakcommissies, in 2007 ten minste 24 (wet- en regelgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005–2006, 30 389 A, pp. 8–10.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemde, in de zogenaamde «lijst van 24» (Kamerstukken I/II, 2006–2007, 22 112 AN en nr. 516) opgenomen, Mededeling gepubliceerd. De TCS ziet geen aanleiding om onderhavige Mededeling verder in procedure te nemen en zij verwijst het document graag door ter eigenstandige behandeling door uw commissie. De bevindingen van de TCS staan samengevat in de doorverwijzing, die ik u hierbij ter kennisneming toezend.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
Jan Jacob van Dijk

DOORVERWIJZING NAAR DE VAKCOMMISSIES VAN COMMISSIEVOORSTEL COM(2007) 359

Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid (COM (2007) 359)

Conclusie TCS: geen adviesaanvraag

Omdat het hier een mededeling betreft, is in strikte zin de subsidiariteitstoets niet van toepassing. Voorts kan worden vastgesteld dat in deze Mededeling geen bindende wet- en regelgeving wordt aangekondigd en de Gemeenschap slechts voorstellen doet in het kader van de opencoördinatie methode op dit terrein, waarbij de bevoegdheden van lidstaten en de sociale partners volledig lijken te worden gerespecteerd. Om deze redenen acht de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets een adviesaanvraag bij de vakcommissies niet noodzakelijk. Onderhavige mededeling wordt derhalve ter eigenstandige beoordeling doorverwezen naar de vaste commissies voor SZW van Eerste en Tweede Kamer.

Rechtsgrondslag

Met de publicatie van onderhavige mededeling geeft de Europese Commissie uitvoering aan de Voorzitterschapsconclusies van de Europese Raad van 23 en 24 maart 2006¹ en 8 maart 2007². De onderwerpen die in deze mededeling aan de orde komen hebben betrekking op de vier componenten van flexizekerheid: (1) flexibele en betrouwbare arbeidsovereenkomsten, (2) alomvattende strategieën voor een leven lang leren, (3) een effectief en activerend arbeidsmarktbeleid en (4) moderne socialezekerheidsstelsels. Concrete maatregelen kunnen weer verbandhouden met kwesties als arbeidsrecht, cao's, arbeidsorganisatie, scholing en training, een activerend arbeidsmarktbeleid, werkloosheidsuitkeringen, fiscale maatregelen en gezondheidszorg. De Mededeling bevat geen voorstellen voor (bindende) Europese regelgeving.

De bevoegdheid van de Gemeenschap ter zake van de sociale politiek, onderwijs en beroepsopleiding is vastgelegd in Titel XI van het EG-Verdrag.

De artikelen 136 t/m 145 EG-Verdrag hebben betrekking op sociale zaken. Daar wordt onder andere bepaald dat het optreden van de Gemeenschap op sociaal terrein slechts aanvullend en ondersteunend is aan dat van de lidstaten, waarbij tevens rekening gehouden moet worden met de verscheidenheid van nationale gebruiken, met name op het gebied van contractuele betrekkingen. Te dien einde kan de Gemeenschap maatregelen nemen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Tevens kan zij door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vastleggen. Het EG-Verdrag erkent voorts de (mogelijke) rol van de sociale partners bij de totstandkoming en uitvoering van regelgeving op sociaal terrein.

De artikelen 149 en 150 EG-Verdrag zien op respectievelijk onderwijs en beroepsopleiding. Ook hiervoor geldt dat het optreden van de Gemeenschap slechts aanvullend is aan dat van de lidstaten. Ook op onderwijs-terrein kan de Gemeenschap maatregelen nemen, maar wederom met uitsluiting van harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

¹ «In dat verband zal de Commissie, samen met de lidstaten en de sociale partners, de ontwikkeling van een reeks gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid verkennen. Deze beginselen zouden als referentiepunt gebruikt kunnen worden bij het creëren van opener en dynamischer arbeidsmarkten en productievere werkomgevingen».

² «De Europese Raad kijkt uit naar de besprekingen over de mededeling van de Commissie inzake flexizekerheid, die moeten dienen om voor flexizekerheid een keuze aan trajecten uit te stippelen, om te komen tot de juiste beleidsmix die is toegesneden op de behoeften van de arbeidsmarkt, waaronder een grotere arbeidsmarktparticipatie».

Subsidiariteit

In Bijlage II bij deze Mededeling wordt Nederland genoemd als een van de EU-landen «*operating effective flexicurity policies or addressing their challenges in a comprehensive, flexicurity-oriented way*».

De Europese Commissie is van oordeel dat de maatregelen en het beleid inzake flexizekerheid moeten worden toegesneden op de specifieke situatie in een lidstaat. Als mogelijk (nog nader vast te stellen) gemeenschappelijk uitgangspunt formuleert de Europese Commissie daarom (p. 10 punt 3): «*Flexizekerheid zou toegesneden moeten worden op de specifieke omstandigheden, arbeidsmarkten en arbeidsverhoudingen in de lidstaten. Flexizekerheid gaat niet over het totstandbrengen van één enkel arbeidsmarktmodel, noch om één enkele beleidstrategie*».

In paragraaf 6 van de Mededeling stelt de Europese Commissie voorts vast dat gelet op de verschillen in sociaal-economische, culturele en institutionele achtergrond van de lidstaten er geen eenduidige wijze bestaat waarop de reeks gemeenschappelijke uitgangspunten inzake flexicurity in het beleid van de lidstaten kan worden toegepast en uitgevoerd.

Gelet op de hierboven kort genoemde rechtsgrondslagen in het EG-Verdrag en de concrete voorstellen uit de Mededeling, lijkt aan het subsidiariteitsvereiste voldaan. De reeks gemeenschappelijke uitgangspunten inzake flexizekerheid die moeten voortvloeien uit de discussie over deze Mededeling, zullen worden vastgesteld door de Europese Raad (i.c. de lidstaten). De noodzaak voor zulke gemeenschappelijke uitgangspunten is volgens de Europese Commissie gelegen in het feit dat de uitdagingen waarvoor de lidstaten staan dezelfde zijn: aanpassing en modernisering ten gevolge van globalisering, nieuwe technologieën, vergrijzing en gesegmenteerde arbeidsmarkten. Van de «flexicurity pathways» die de Commissie schetst in Bijlage I kunnen de lidstaten profiteren en leren; ze hebben een niet-verplichtend karakter.

De Europese Commissie kondigt aan in 2007 bij haar analyse van de Nationale Hervormingsprogramma's suggesties te doen voor de wijze waarop lidstaten bij de beleidsvorming kunnen profiteren van de mogelijkheden van flexizekerheid en van de geschetste «flexicurity pathways». Ook zullen lidstaten uitgenodigd worden om in hun toekomstige Nationale Hervormingsprogramma's aan hun flexizekerheidstrategieën expliciet aandacht te besteden. De Commissie zal deze strategieën monitoren in de Jaarlijkse Voortgangsverslagen. De Europese Commissie zal voorstellen ontwikkelen teneinde de lidstaten beter te laten leren van elkaars flexizekerheidsbeleid.

Kortom, voor zover de Mededeling al concrete voorstellen bevat, betreffen die geen voorstellen tot bindende regelgeving, maar gaat om benchmarking en best practices.

Gelijkertijd erkent de Europese Commissie nadrukkelijk de rol en verantwoordelijkheid van de sociale partners bij het bevorderen van flexizekerheid. Zij roept de lidstaten op om hiermee nadrukkelijk rekening te houden. Bovendien nodigt zij sociale partners uit het debat over flexizekerheid op gemeenschapsniveau te intensiveren aan de hand van de vast te stellen reeks van gemeenschappelijke uitgangspunten voor flexizekerheid. De Tripartiete Sociale Top van 2008 zou flexizekerheid tot onderwerp kunnen hebben.

Standpunt Nederlandse regering

Over onderhavige Mededeling is nog geen BNC-fiche verschenen. Het vorige kabinet heeft in reactie op het Groenboek De modernisering van het arbeidsrecht op de uitdagingen van de 21ste eeuw (COM(2006) 708) gesteld: «Nederland onderschrijft het initiatief van de Commissie om gezamenlijke uitgangspunten te formuleren waarbij de verantwoordelijkheid voor het te voeren beleid primair wordt overgelaten aan de lidstaten en het accent niet ligt op de harmonisatie van het arbeidsrecht op Europees niveau» (Kamerstuk II, 2006–2007, 30 893 nr. 4)¹.

¹ Zie dossier E060188 op www.europapoort.nl

Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid (COM (2007) 359)

Met deze mededeling wil de Europese Commissie het debat over flexizekerheid stimuleren, zodat de Europese Raad eind 2007 een reeks gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid kan aannemen. De beginselen moeten bijdragen aan (de implementatie van) de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid, i.c. de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Bij een integrale benadering van flexizekerheid gaat het om het gelijktijdig tot stand brengen van een zo groot mogelijke flexibiliteit van arbeidsmarkten, arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen én het bieden van een zo groot mogelijke zekerheid (onder andere werkzekerheid en sociale zekerheid) aan de werknemers. De Europese Commissie acht bevordering van flexizekerheid in de lidstaten noodzakelijk gelet op de globalisering, i.c. internationale en Europese economische integratie en nieuwe ict-technologieën, de vergrijzing van Europese samenlevingen en als antwoord op het ontstaan van gesegmenteerde arbeidsmarkten. Flexizekerheid moet aldus bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de vernieuwde Lissabonstrategie.

Het Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2007/2008 zou moeten analyseren in hoeverre lidstaten integraal beleid ontwikkelen waarin de vier bestanddelen van flexizekerheid zijn verwerkt. Deze zijn:

1. Flexibele en betrouwbare arbeidsovereenkomsten;
2. Alomvattende strategieën voor een leven lang leren;
3. Een effectief en activerend arbeidsmarktbeleid;
4. Moderne socialezekerheidsstelsels.

De wijze waarop deze componenten in hun onderlinge samenhang kunnen bijdragen aan de flexizekerheid wordt toegelicht aan de hand van voorbeelden. De Europese Commissie is voorts samen met de lidstaten bezig indicatoren vast te stellen die gebruikt kunnen gaan worden om de effectiviteit van lidstaatmaatregelen inzake flexizekerheid te meten en onderling te vergelijken (voorlopige lijst in Bijlage III bij deze Mededeling).

In deze mededeling noemt de Europese Commissie verder een reeks voorbeelden voor de nog vast te stellen gemeenschappelijke beginselen van flexizekerheid, die herleidbaar zijn tot de vier componenten van flexizekerheid. Bovendien somt zij in Bijlage I bij de mededeling vier ideaaltypische «flexicurity pathways» op die kunnen dienen als een soort recept voor EU-lidstaten om specifieke problemen aan te pakken ten einde flexizekerheid te bevorderen. Deze problemen zijn achtereenvolgens: een gesegmenteerde arbeidsmarkt, lage arbeidsmobiliteit, een laag opgeleide beroepsbevolking en veel werklozen met een uitkering.

Het bevorderen van flexizekerheid kost geld, maar levert ook besparingen op, aldus de Europese Commissie. De kosten worden gedragen door de nationale overheid (publieke uitgaven ten behoeve van socialezekerheidsstelsels of een activerend arbeidsmarktbeleid), door werkgevers (bijvoorbeeld kosten voor scholing) en door werknemers (bijvoorbeeld via belastingen of kosten voor scholing). De Gemeenschap draagt bij via het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Fonds voor de Aanpassing aan Globalisering.

In vervolg op deze mededeling zal de Europese Commissie in 2007 bij haar analyse van de Nationale Hervormingsprogramma's suggesties doen voor de wijze waarop lidstaten bij de beleidsvorming kunnen profiteren van de mogelijkheden van flexizekerheid en van de geschetste «flexi-
curity pathways». Voorts worden lidstaten uitgenodigd om in hun toekomstige Nationale Hervormingsprogramma's aan hun flexizekerheidstrategieën expliciet aandacht te besteden. De Commissie zal deze strategieën monitoren in de Jaarlijkse Voortgangsverslagen. De Europese Commissie zal voorstellen ontwikkelen teneinde de lidstaten beter te laten leren van elkaars flexizekerheidsbeleid.

De Europese Commissie nodigt sociale partners uit het debat over flexizekerheid op gemeenschapsniveau te intensiveren aan de hand van de vast te stellen reeks van gemeenschappelijke uitgangspunten voor flexizekerheid. De Tripartiete Sociale Top van 2008 zou flexizekerheid tot onderwerp kunnen hebben.