

30 893

Subsidiariteitstoets van het Groenboek «De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw» (COM(2006) 708 definitief)

Nr. 1

GROENBOEK «DE MODERNISERING VAN HET ARBEIDSRECHT MET HET OOG OP DE UITDAGINGEN VAN DE 21STE EEUW» (COM(2006) 708 DEFINITIEF)

Brussel, 22 november 2006

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Inleiding – het doel van dit groenboek	1
2. Het arbeidsrecht in de Europese unie – de huidige stand van zaken	3
a. Ontwikkelingen in de lidstaten	3
b. Maatregelen op EU-niveau	5
3. De voornaamste beleidsuitdaging – een flexibele en integratiegerichte arbeidsmarkt	6
4. Modernisering van het arbeidsrecht – Discussiepunten	8
a. Overgang naar ander werk	8
b. Onzekerheid ten aanzien van de wettelijke situatie	9
c. Driehoeksverhoudingen	11
d. Organisatie van de arbeidstijd	12
e. Mobiliteit van de werknemers	12
f. Aspecten in verband met de handhaving en zwartwerk	13

1. INLEIDING – HET DOEL VAN DIT GROENBOEK

Dit groenboek beoogt de aanzet te geven tot een publiek debat in de EU over de vraag hoe het arbeidsrecht zich zodanig kan ontwikkelen dat het de doelstelling ondersteunt van de strategie van Lissabon om duurzame groei met meer en betere banen te verwezenlijken. De modernisering van het arbeidsrecht is een beslissende factor voor het aanpassingsvermogen van werknemers en het bedrijfsleven. Deze doelstelling moet worden nagestreefd in het licht van de doelstellingen van de Gemeenschap inzake volledige werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en sociale samenhang. Deze doelstelling sluit aan bij de diverse oproepen van de Europese Raad om alle hiertoe in aanmerking komende nationale en communautaire hulpmiddelen te mobiliseren voor de bevordering van de scholing,

opleiding en het aanpassingsvermogen van de werknemers, en van arbeidsmarkten die kunnen inspelen op de problemen die het gevolg zijn van het gecombineerde effect van de mondialisering en de vergrijzing van de Europese samenlevingen. In het Jaarlijks voortgangsverslag over groei en werkgelegenheid van de Commissie van 2006 wordt gesteld: «*het reactievermogen van de Europese arbeidsmarkt moet verbeteren om de economische activiteit en de productiviteit te kunnen opvoeren*»¹. De Europese arbeidsmarkten staan voor de uitdaging om een grotere flexibiliteit te verwezenlijken en tegelijkertijd een zo groot mogelijke zekerheid aan allen te bieden². Het streven naar flexibiliteit op de arbeidsmarkt heeft geleid tot steeds meer uiteenlopende contractvormen, die aanzienlijk kunnen verschillen van de standaardarbeidsovereenkomst³ wat betreft arbeids- en inkomenszekerheid en de relatieve stabiliteit van de daarmee samenhangende arbeids- en levensomstandigheden.

Volgens het in 2003 aan de Europese Raad gerichte rapport van de Europese taskforce «Werkgelegenheid» onder voorzitterschap van Wim Kok zou er een tweedeling op de arbeidsmarkt kunnen ontstaan, met aan de ene kant «insiders» met een vaste arbeidsrelatie en aan de andere kant «outsiders»⁴, zoals werklozen en mensen die buiten het arbeidsproces staan, en mensen met onzekere en informele banen. Deze laatste groep bevindt zich in een grijze zone waar de grondrechten in verband met arbeidscontracten en sociale zekerheid sterk ingeperkt kunnen zijn, waardoor hun vooruitzichten onzeker zijn en ook cruciale keuzes in hun persoonlijke leven beïnvloed worden (zoals bijvoorbeeld het verkrijgen van huisvesting, het stichten van een gezin enz.). Indien er geen maatregelen worden genomen om de standaardarbeidsovereenkomst aan te passen om zowel werknemers als bedrijfsleven meer flexibiliteit te bieden, is het denkbaar dat er in nog grotere mate een beroep zou kunnen worden gedaan op atypische arbeidsvormen. Daarom drong de taskforce er bij de lidstaten op aan om na te gaan welke mate van flexibiliteit in standaardcontracten werd geboden ten aanzien van opzeggingstermijnen, kosten en procedures bij individueel en collectief ontslag en de definitie van ongerechtvaardigd ontslag⁵ en zo nodig de noodzakelijke veranderingen in te voeren.

In de Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid⁶ wordt met klem gewezen op de noodzaak om het arbeidsrecht aan te passen ter bevordering van zowel de flexibiliteit als de arbeidszekerheid en om arbeidsmarktsegmentering tegen te gaan. De sociale dialoog speelt ook een beslissende rol bij de totstandkoming van regelingen op collectief en/of bedrijfsniveau waardoor zowel «insiders» als «outsiders» met succes naar een nieuwe arbeidsrelatie kunnen overstappen en bedrijven worden geholpen om soepeler te reageren op de behoeften van een op innovatie gerichte economie en op het door herstructurering veranderde concurrentieklimaat.

Andere beleidscomponenten van de op «flexizekerheid» berustende aanpak zijn onder meer levenslang leren waardoor mensen kunnen blijven voldoen aan de behoefte aan nieuwe vaardigheden; een actief arbeidsmarktbeleid dat werklozen of inactieven stimuleert om een nieuwe kans op de arbeidsmarkt te wagen; en flexibeler socialezekerheidsregelingen die beantwoorden aan de behoeften van mensen die van baan veranderen of tijdelijk de arbeidsmarkt verlaten.

In dit groenboek wordt bekeken welke rol het arbeidsrecht zou kunnen spelen bij de bevordering van het streven naar «flexizekerheid» ten behoeve van een rechtvaardiger, opener en integratiegerichter arbeidsmarkt, die bijdraagt aan een beter Europees concurrentievermogen⁷. Het groenboek beoogt:

¹ «Tijd voor een hogere versnelling», het Jaarlijkse voortgangsverslag van de Europese Commissie voor 2006 over groei en werkgelegenheid: zie ook het Gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad over de werkgelegenheidssituatie 2005/2006, blz. 6, 12–13.

² *ibid.*

³ In de studie «The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment» van B.Burchill S.Deakin S.Honey, UK Department of Trade and Industry (1999), worden atypische vormen van arbeid omschreven als «vormen van arbeid die afwijken van het model van de »vaste« arbeidsrelatie of arbeidrelatie voor onbepaalde termijn die gebaseerd is op een voltijdse, ononderbroken werkweek».

⁴ Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe. Rapport van de taskforce Werkgelegenheid, november 2003, blz. 9.

⁵ *ibid.*, hoofdstuk 2, blz. 30.

⁶ Geïntegreerde richtsnoeren (2005–2008) (goedgekeurd op 12 juli 2005) – PB L 205 van 6.8.2005, blz. 21.

⁷ Het arbeidsrecht is in deze context niet de enige relevante factor. In de Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid wordt geconstateerd dat een herziening van de belastingdruk eveneens nodig zou kunnen zijn om het scheppen van banen, met name op het gebied van laagbetaald werk, te bevorderen. Ook zou een verschuiving van het accent van belasting op arbeid naar consumptie- en/of vervuilingbelasting in dit opzicht een belangrijke bijdrage kunnen betekenen. In dit groenboek wordt geen aandacht besteed aan economische immigratie; dit thema wordt behandeld in het kader van het gemeenschappelijk immigratiebeleid.

- om de voornaamste uitdagingen in kaart brengen waarop nog geen afdoend antwoord is gevonden en waaruit blijkt dat er een duidelijke kloof bestaat tussen de huidige wetgeving en arbeidsovereenkomsten enerzijds en de realiteit van het arbeidsproces anderzijds. De nadruk ligt hierbij voornamelijk op het individuele aspect van het arbeidsrecht en niet zozeer op kwesties inzake het collectieve arbeidsrecht;
- om de regeringen van de lidstaten, de sociale partners en andere belanghebbende partijen te betrekken bij een open debat over de vraag hoe het arbeidsrecht – ongeacht contractvorm – kan bijdragen tot de bevordering van zowel flexibiliteit als arbeidszekerheid, en op die wijze uiteindelijk tot het ontstaan van meer banen en een vermindering van de werkloosheid;
- om een discussie op gang te brengen over de mogelijkheid om door middel van verschillende vormen van arbeidsrelaties, in combinatie met voor alle werknemers geldende arbeidsrechten, het scheppen van banen te bevorderen en zowel werknemers als bedrijfsleven de helpende hand te bieden door de overstap naar een andere baan te vereenvoudigen, levenslang leren te ondersteunen en de creativiteit van de gehele beroepsbevolking te bevorderen;
- om een bijdrage te leveren aan de agenda voor betere regelgeving, door de modernisering van het arbeidsrecht te bevorderen, waarbij de daaraan verbonden kosten en baten in aanmerking worden genomen, zodat de individuele werknemers en het bedrijfsleven een duidelijker inzicht krijgen in hun rechten en verplichtingen. De problemen waarvoor vooral het MKB staat in verband met de uit de communautaire en nationale wetgeving voortvloeiende administratieve kosten moeten bij de overwegingen betrokken worden.

Gedurende een periode van vier maanden zal er een openbare raadpleging over dit groenboek plaatsvinden¹. In aansluiting op deze raadpleging zullen de voornaamste beleidskwesties en opties die door de lidstaten, de sociale partners en andere belanghebbenden in hun reacties zijn aangesneden, worden verwerkt in een mededeling die de Commissie in 2007 als follow-up zal uitbrengen. Dit laatste als aanvulling op de diverse initiatieven over het bredere thema flexizekerheid dat de Commissie momenteel in samenwerking met de lidstaten uitwerkt. Hiertoe zal in juni 2007 een mededeling van de Commissie over flexizekerheid verschijnen, waarin de argumenten voor een op flexizekerheid gebaseerde aanpak zullen worden uiteengezet en een reeks gemeenschappelijke uitgangspunten zal worden opgesteld voor eind 2007 om de lidstaten te ondersteunen bij het aansturen van de hervormingsinitiatieven.

2. HET ARBEIDSRECHT IN DE EUROPESE UNIE – DE HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

a. Ontwikkelingen in de lidstaten

Het arbeidsrecht had oorspronkelijk tot doel een tegenwicht te bieden tegen de economische en sociale ongelijkheid die inherent waren aan de arbeidsrelatie. Van aanvang aan was het arbeidsrecht erop gericht de arbeidsstatus als basis voor de vaststelling van rechten te definiëren. Dit traditionele model berust op diverse fundamentele hypothesen ten aanzien van de arbeidsstatus. Aangenomen wordt dat hierbij sprake is van i) een permanente, voltijdse dienstbetrekking; ii) arbeidsrelaties die op basis van een arbeidsovereenkomst in het arbeidsrecht geregeld zijn; en

¹ Verzocht wordt bijdragen met gebruikmaking van het elektronische formulier in te dienen. Dit formulier treft u aan op de website van de Europese Commissie op het volgende adres: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_nl.htm.

iii) één enkele werkgever die verantwoordelijk is voor de naleving van de op werkgevers rustende verplichtingen. Er wordt nogmaals op gewezen dat de nationale tradities sterk uiteenlopen wat betreft de formulering en tenuitvoerlegging van het arbeidsrecht enbeleid.

De snelle technologische vooruitgang, de toenemende concurrentie als gevolg van de mondialisering, de veranderde vraag van de consument en de drastische groei van de dienstensector hebben de noodzaak tot grotere flexibiliteit duidelijk gemaakt. De opkomst van just-in-timemanagement, de trend bij ondernemingen om tot een investeringsbeleid op kortere termijn over te gaan, de verspreiding van informatie en communicatietechnologieën, en de steeds vaker veranderende vraag hebben bedrijven gedwongen om zich flexibeler te organiseren. Dit komt tot uitdrukking in uiteenlopende vormen van arbeidsorganisatie, arbeidstijden, lonen en aantallen werknemers in de diverse stadia van de productiecycclus. Door deze veranderingen is er behoefte ontstaan een breder scala aan al dan niet expliciet in de EU- en nationale wetgeving geregelde arbeidscontracten.

Het traditionele model van de arbeidsrelatie kan evenwel ongeschikt blijken voor werknemers met vaste arbeidsovereenkomsten die zich moeten aanpassen aan veranderingen en die willen profiteren van de kansen die de mondialisering biedt. Al te beschermende arbeidsvoorwaarden kunnen werkgevers ervan weerhouden om tijdens een opleving van de economie mensen in dienst te nemen. Alternatieve modellen van arbeidsverhoudingen kunnen bedrijven beter in staat stellen om de creativiteit van al hun werknemers te stimuleren zodat zij meer concurrentievoordelen kunnen behalen.

Sinds het begin van de jaren '90 ligt bij de hervorming van de nationale wetgeving tot bescherming van de werknemers het accent op de versoepeling van de bestaande wetgeving om een grotere diversiteit op het gebied van arbeidscontracten mogelijk te maken¹. De hervormingen versterkten vaak een flexibiliteit «in de marge», d.w.z. er werden meer flexibele vormen van arbeid ingevoerd die minder bescherming tegen ontslag boden om zo nieuwkomers en kansarme werkzoekenden aan te trekken en om degenen die meer keuze wat betreft werkmogelijkheden wensten tegemoet te komen. Als gevolg hiervan is de arbeidsmarktsegmentering alleen maar groter geworden².

De ontwikkeling van de sociale dialoog op landelijk, bedrijfstak- en bedrijfsniveau, met betrekking tot de invoering van nieuwe vormen van interne flexibiliteit heeft ook aangetoond hoe bedrijfsregels aan een veranderende economische situatie kunnen worden aangepast. De plaats die in collectieve arbeidsovereenkomsten voor nieuwe kwesties wordt ingeruimd (zoals herstructurering, concurrentievermogen, toegang tot scholing) en de nieuwe categorieën werknemers waarop zij van toepassing zijn (zoals uitzendkrachten), maakt duidelijk hoe de relatie tussen wetgeving en cao aan verandering onderhevig is. Collectieve arbeidsovereenkomsten hebben niet meer uitsluitend een ondersteunende rol ter aanvulling op reeds in het recht vastgelegde arbeidsvoorwaarden. Zij zijn een belangrijk hulpmiddel bij de aanpassing van rechtsbeginselen aan bepaalde economische situaties en aan de bijzondere omstandigheden van specifieke bedrijfstakken.

¹ OECD Employment Outlook 2004, hoofdstuk 2, «Employment Protection Regulation and Labour Market Performance».

² Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2005–2006.

b. Maatregelen op EU-niveau

Op EU-niveau zijn talrijke wettelijke en politieke maatregelen genomen en analytische studies uitgevoerd om na te gaan hoe nieuwe flexibelere arbeidsvormen met een minimum aan sociale rechten voor alle werknemers gecombineerd kunnen worden.

De verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden bij arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, deeltijd- en seizoensarbeid werd voor het eerst op de voorgrond geplaatst in het Europees Sociaal Handvest van 1989 en het daarop aansluitende Actieprogramma tot uitvoering van het Gemeenschapshandvest¹. Een periode van intensieve debatten over de vraag of communautaire initiatieven de juiste aanpak waren voor deze arbeidsrelaties resulteerde in de richtlijn inzake deeltijd² en de richtlijn inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd³, waardoor de raamovereenkomsten van de sociale partners op EU-niveau, waarin het beginsel van de gelijke behandeling van werknemers in deeltijd en met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en voltijdwerknemers in een vergelijkbare situatie werd vastgelegd, een bindend karakter kregen.

In 2000 nam de Commissie het initiatief tot de eerste fase van een raadpleging van de sociale partners over de modernisering van de arbeidsverhoudingen, die in 2002 tot de goedkeuring van een kaderovereenkomst inzake telewerk leidde⁴. In 2002 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten⁵ goedgekeurd, waarover de Raad nog geen gemeenschappelijk standpunt heeft kunnen bepalen.

In de periode 1992–2003 zijn uitvoerige studies over de ontwikkeling van het arbeidsrecht in de EU-15 verschenen⁶. Aan de bevindingen van deze studies werd bekendheid gegeven tijdens de conferentie «Labour Law in Europe: Steps towards 2010» die in 2004 met ondersteuning van de Commissie door het Nederlandse voorzitterschap is georganiseerd⁷. Verder lopen er momenteel landenstudies betreffende de ontwikkeling van het arbeidsrecht in de EU-25 en in Bulgarije en Roemenië.

De bescherming van de arbeidsomstandigheden en de verbetering van de kwaliteit van het werk in de lidstaten zijn in eerste instantie afhankelijk van de nationale wetgeving en de doeltreffendheid van de handhavings- en controlemaatregelen op nationaal niveau. Op EU-niveau worden de maatregelen van de lidstaten op dit terrein ondersteund en aangevuld door het sociale *acquis*.

De Commissie heeft ook een katalysatorfunctie bij de ondersteuning van de initiatieven van de lidstaten en de sociale partners ter verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen inzake groei en banen via haar steun voor een reeks beleidsinstrumenten, waaronder de sociale dialoog op EU-niveau en financiële maatregelen zoals het Europees Sociaal Fonds, Progress en het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering. De coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Partnerschap voor groei en werkgelegenheid en de open coördinatie-methode op het gebied van het sociale-integratiebeleid dragen er eveneens toe bij om volledige mobiliteit voor de werknemers in Europa in het kader van de Verdragen te waarborgen. Hierbij worden concrete doelen en op EU-niveau vastgestelde doelstellingen, die worden vertaald in nationale plannen, het gebruik van benchmarks en indicatoren om voortgang te meten, de uitwisseling van ervaringen en intercollegiale toetsingen gecombineerd, zodat lering kan worden getrokken uit goede praktijkvoorbeelden.

¹ Europese Commissie, Actieprogramma tot uitvoering van het Gemeenschapshandvest van sociale grondrechten van de werkenden, november 1989.

² Richtlijn 97/81/EG betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid.

³ Richtlijn 1999/70/EG betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

⁴ Op verzoek van de sociale partners heeft de Commissie opdracht tot een studie door Adalberto Perulli gegeven: «Economically dependent/quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects» (2002).

⁵ COM(2002) 149 van 20.3.2002, die werd ingediend nadat de sociale partners zonder succes hadden getracht overeenstemming te bereiken en die later gewijzigd is bij COM(2002) 701 van 28.11.2002.

⁶ The Evolution of Labour Law (1992–2003), deel I en II. Er werd een algemeen verslag opgesteld met een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van het arbeidsrecht in de EU-15.

⁷ Zie ook definitieve conclusies van de conferentie van het Nederlandse voorzitterschap, Leiden, 2004, http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600.

3. DE VOORNAAMSTE BELEIDSUITDAGING – EEN FLEXIBELE EN INTEGRATIEGERICHTE ARBEIDSMARKT

Doordat het arbeidsrecht en de collectieve overeenkomsten niet ingrijpender aan de snelle veranderingen van de arbeidsorganisatie en de samenleving zijn aangepast, deed er zich een voortdurende toename van diverse contractvormen voor. Door gebruik te maken van atypische contractvormen trachten bedrijven hun concurrentiepositie in een geglobaliseerde economie te behouden door onder meer de kosten van de naleving van bepalingen inzake werkgelegenheidsbescherming en ontslagtermijnen en de daarmee samenhangende socialezekerheidsbijdragen te vermijden. De aan het dienstverband van vaste werknemers verbonden administratieve lasten hebben ook een aanzienlijke invloed op de groei van de werkgelegenheid, met name in kleine bedrijven¹. Atypische en flexibele standaardarbeidsrelaties hebben het bedrijven mogelijk gemaakt in te spelen op snel veranderende consumententrends, technologische ontwikkelingen en nieuwe kansen om een diverser personeelsbestand aan te trekken en vast te houden door de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten beter op elkaar af te stemmen. Hierdoor beschikken de werknemers eveneens over meer keuzemogelijkheden, met name ten aanzien van arbeidstijden, loopbaankansen, een beter evenwicht tussen gezinsleven, werk en onderwijs, alsook over meer individuele verantwoordelijkheid.

Arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, deeltijdcontracten, contracten voor oproepkrachten, nulurencontracten, contracten voor uitzendkrachten, freelancecontracten enz., zijn een vast onderdeel geworden van de Europese arbeidsmarkten. Het aantal werknemers dat geen standaardarbeidsovereenkomst heeft, is van meer dan 36% van de beroepsbevolking in 2001 toegenomen tot bijna 40% in 2005 in de EU-25². Deeltijdwerk, als percentage van de totale werkgelegenheid, is de afgelopen 15 jaar gestegen van 13% tot 18%. Het heeft een grotere bijdrage (ongeveer 60%) geleverd aan het scheppen van werkgelegenheid dan de reguliere voltijdse banen. Deeltijdwerk is nog steeds het domein van vrouwen: bijna eenderde van de werkende vrouwen heeft een deeltijdbaan vergeleken met slechts 7% van de mannen. Als percentage van de totale werkgelegenheid is het aantal banen voor bepaalde tijd gestegen van 12% in 1998 tot meer dan 14% in 2005 in de EU-25. In tegenstelling tot deeltijdwerk bestaan bij banen voor bepaalde tijd geen aanzienlijke verschillen op grond van geslacht³. Gezien het steeds grotere aantal werknemers dat over dergelijke contracten beschikt, is het wellicht nodig de door standaardarbeidsovereenkomsten geboden mate van flexibiliteit onder de loep te nemen om na te gaan hoe zij een betere bijdrage kunnen leveren aan de werving en het behoud van werknemers en de verdere loopbaanontwikkeling op de arbeidsmarkt.

Ook werken als zelfstandige is een mogelijkheid om flexibel te reageren op de behoefte aan herstructurering, de directe of indirecte arbeidskosten omlaag te brengen en om middelen flexibeler in te zetten wanneer er zich onvoorziene economische omstandigheden voordoen. Het beantwoordt ook aan het bedrijfsmodel van op dienstverlening gerichte ondernemingen die hun klanten kant-en-klare projecten leveren. In tal van gevallen berust zelfstandig werken ondanks de geringere mate van sociale bescherming op vrije keuze, omdat daar een directere zeggenschap over arbeidsvoorwaarden en loon tegenover staat. In 2005 bedroeg het aantal zelfstandigen in de EU-25 meer dan 31 miljoen ofwel 15% van de totale beroepsbevolking⁴. Zelfstandigen zonder werknemers vormen 10% van alle werknemers in de EU-25. Hoewel de meeste zelfstandigen nog steeds in de landbouw en detailhandel te vinden zijn, zijn als gevolg van uitbesteding, onderaanbesteding en projectgebaseerd werk ook in de

¹ Waarnemingspost voor het Europese MKB, nr. 7, Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe, 2002, blz. 11.

² Werkgelegenheidsrichtsnoeren (2005–2008): Indicator voor het totale aantal werknemers met een deeltijdcontract en/of een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd plus het totale aantal zelfstandigen als percentage van het aantal werknemers in loondienst op basis van de Arbeidskrachtenenquête in de EU, 2005, ESTAT.

³ Werkgelegenheid in Europa, 2006, statistische bijlage. Arbeidscontracten voor deeltijdwerk kunnen van zowel onbepaalde als van tijdelijke duur zijn. Uit de meest recente gegevens van de Europese enquête naar arbeidsomstandigheden van de Europese Stichting over de wijze waarop werknemers hun arbeidsomstandigheden ervaren komt naar voren dat 68% van de deeltijdwerknemers tevreden is met hun werktijdenregeling tegenover 23% die meer en 9% die minder wil werken.

⁴ *ibid*, zie ook Industrial Relations in Europe, 2004. Werken als zelfstandige is een wijdverbreid verschijnsel in de nieuwe lidstaten Polen, Hongarije, Litouwen, Letland en Estland en tevens in het VK, Ierland, Portugal en Nederland.

bouwnijverheid en persoonlijke dienstensector steeds meer zelfstandigen werkzaam.

Toch bestaan er aanwijzingen dat aan de toenemende verscheidenheid aan dienstverbanden een aantal negatieve effecten zijn verbonden¹. Het risico bestaat dat een deel van de arbeidskrachten gevangen komt te zitten in een opeenvolging van banen voor de korte termijn en van geringe kwaliteit, zodat zij over onvoldoende sociale bescherming beschikken en in een kwetsbare positie komen te verkeren. Zulke banen kunnen echter ook als opstap dienen waardoor mensen, dikwijls mensen die met bepaalde problemen kampen, aan het arbeidsproces kunnen gaan deelnemen.

Uit gegevens van de EU-15 blijkt dat ongeveer 60% van de werknemers die in 1997 atypische contracten hadden in 2005 over standaardarbeidsovereenkomsten beschikten. Toch bevond 16% van hen zich nog steeds in dezelfde situatie en 20% had het arbeidsproces verlaten². Een zwakkere positie op de arbeidsmarkt houdt vaak duidelijk verband met sekse en generatie, aangezien vrouwen en ook oudere en jongere werknemers met atypische contracten minder kansen hebben om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren³. Toch moet niet uit het oog worden verloren dat het percentage werknemers dat naar een andere baan overstapt in de verschillende lidstaten sterk uiteenloopt.

Het onlangs verschenen verslag *Werkgelegenheid in Europa 2006*⁴ wijst op bevindingen waaruit blijkt dat een strenge wetgeving inzake werkgelegenheidsbescherming de dynamiek van de arbeidsmarkt afremt, waardoor de vooruitzichten van vrouwen en jongeren en oudere werknemers slechter worden. In het verslag wordt onderstreept dat deregulering «aan de marge» weliswaar de stringente regels voor reguliere contracten onverlet laat, maar over het algemeen het ontstaan van arbeidsmarktsegmentering in de hand werkt en een negatief effect op de productiviteit heeft. Ook wordt benadrukt dat de werknemers zich beter beschermd voelen door een uitkeringsstelsel bij werkloosheid dan door wetgeving inzake werkgelegenheidsbescherming. Goed opgezette werkloosheidsuitkeringsstelsels lijken tezamen met een actief arbeidsmarktbeleid een betere bescherming tegen arbeidsmarktrisico's te bieden.

Tegen de achtergrond van de mondialisering, de verdere herstructurering en de verschuiving naar een kenniseconomie moeten de Europese arbeidsmarkten integratierichter zijn en beter inspelen op innovatie en veranderingen. Potentieel kwetsbare werknemers moeten de mogelijkheid hebben om hun mobiliteit te verbeteren en met succes de overstap naar een andere baan te maken. Wetgeving die de standaardarbeidsrelatie beschermen, bieden te weinig speelruimte of stimulansen voor werknemers met reguliere vaste arbeidsovereenkomsten om mogelijkheden tot meer flexibiliteit op het werk te verkennen. Voor een geslaagde aansturing van vernieuwingen en veranderingen moeten op de arbeidsmarkten drie centrale thema's worden aangepakt: flexibiliteit, arbeidszekerheid en tweedeling van de arbeidsmarkt. Dit groenboek beoogt de aanzet te geven tot een debat over de noodzaak tot een flexibeler regelgeving om de werknemers te ondersteunen bij het anticiperen op en het sturen van veranderingen, ongeacht of zij arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd of atypische tijdelijke contracten hebben.

¹ Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies. ESOPE Final Report. Directoraat-generaal Onderzoek, 2004.

² *Werkgelegenheid in Europa 2004*, blz. 15 en hoofdstuk 4. Natuurlijk kunnen niet alle atypische contracten als onzeker worden beschouwd.

³ *Werkgelegenheid in Europa, 2004*, hoofdstuk 4, blz. 181.

⁴ *Werkgelegenheid in Europa, 2006*. blz. 81 e.v.

Vragen

1. Wat zijn volgens u de prioriteiten voor een agenda voor een zinvolle hervorming van het arbeidsrecht?
2. Kan een aanpassing van het arbeidsrecht en de collectieve arbeidsovereenkomsten bijdragen tot meer flexibiliteit en arbeidszekerheid en tot een geringere arbeidsmarktsegmentering? Zo ja, hoe?
3. Hebben de bestaande regelingen, hetzij in de vorm van wetten of van collectieve arbeidsovereenkomsten, een remmend of een stimulerend effect op bedrijven en werknemers die de kansen tot verhoging van de productiviteit willen benutten en zich aan de invoering van nieuwe technologieën en met de internationale concurrentie verband houdende veranderingen willen aanpassen? Hoe kunnen de regelingen die relevant zijn voor het MKB verbeterd worden, zonder dat er afbreuk aan de doelstellingen ervan wordt gedaan?
4. Hoe kan de aanstelling van personeel met vaste en tijdelijke arbeidsovereenkomsten in wettelijk opzicht of in het kader van een collectieve arbeidsovereenkomst worden vereenvoudigd, zodat deze contracten meer flexibiliteit bieden, maar tegelijkertijd ook een adequate arbeidszekerheid en sociale bescherming voor allen gegarandeerd wordt?

4. MODERNISERING VAN HET ARBEIDSRECHT – DISCUSSIE-PUNTEN

a. Overgang naar ander werk

In de meeste lidstaten zijn arbeid- en socialezekerheidswetgeving ingevoerd om afhankelijke werknemers in bepaalde banen bescherming te bieden. In sommige gevallen bieden zij werknemers ontoereikende ondersteuning bij de overstap naar een andere betrekking, hetzij in het geval van onvrijwillige (bijvoorbeeld ontslag of werkloosheid) of vrijwillige onderbrekingen (bijvoorbeeld bij onderwijs- en scholingsverlof, zorgverlof, loopbaanonderbrekingen en ouderschapsverlof). Aan de problemen van vrouwelijke werknemers, die disproportioneel vertegenwoordigd zijn in de nieuwe arbeidsvormen en die nog steeds met moeilijkheden kampen bij de toegang tot volledige rechten en sociale uitkeringen, moet eveneens aandacht worden besteed.

De mogelijkheden om de arbeidsmarkt te betreden, daar te blijven en vooruit te komen variëren in belangrijke mate, waarbij zowel de wetgeving inzake werkgelegenheidsbescherming als de bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten op nationaal niveau een aanzienlijk effect hebben op de overgang naar een andere arbeidsstatus; dit geldt in het bijzonder voor langdurig werklozen en «outsiders» in onzekere arbeidssituaties. Voorbeelden van maatregelen op het gebied van het arbeidsrecht die de overstap naar ander werk ondersteunen en die in het kader van een sociale dialoog op nationaal niveau tot stand zijn gekomen, zijn onder meer de Nederlandse wet Flexibiliteit en zekerheid van 1999, de Oostenrijkse ontslagvergoedingswet (*Abfertigungsrecht*) van 2002¹ en het Spaanse decreet van juni 2006 ter vereenvoudiging van de omzetting van tijdelijke arbeidsovereenkomsten in arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd met geringere ontslagkosten². De Oostenrijkse hervorming is een interessant voorbeeld van een radicale koerswijziging van een stelsel dat op de traditionele arbeidsrelatie tussen één werknemer en één bedrijf is gebaseerd naar een breder opgezet landelijk systeem dat berust op een fonds voor uitkeringen ten behoeve van werknemers. Zo werd er

¹ Zie opmerkingen over deze voorbeelden in het verslag van de taskforce Werkgelegenheid, blz. 33 en 35 en voorts in Employment Outlook 2004, hoofdstuk 2, van de OESO.

² Zie verslag in European Industrial Relations Observatory on-line van augustus 2006, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

een einde gemaakt aan de uitbetaling van een eenmalige vergoeding door de werkgever bij ontslag. De nieuwe bepalingen maken het de werknemers mogelijk om van baan te wisselen in plaats van te blijven zitten uit angst de aanspraak op ontslagvergoeding te verliezen. De hervorming maakte ook een einde aan de bedreiging voor het voortbestaan van de onderneming, die door de plotseling optredende kosten als gevolg van ontslagkosten kon ontstaan, terwijl de bijdragen van de werkgever aan het individuele spaarfonds over een langere periode kunnen worden gespreid. Voor de werknemer worden door het nieuwe systeem de kosten van de arbeidsmobiliteit verminderd, aangezien zij niet meer hun aanspraak op ontslagvergoeding geheel en al verliezen wanneer zij een nieuwe betrekking aanvaarden.

Bij de beslissing om te kiezen voor een levenscyclusgerichte benadering van het werk kan het nodig blijken om de aandacht te verleggen van de bescherming van bepaalde arbeidsplaatsen naar een regelgevingskader voor de ondersteuning van de arbeidszekerheid, die ook sociale ondersteuning en activerende maatregelen ten behoeve van werknemers tijdens de overgang naar ander werk omvat. Dit heeft Denemarken bereikt door «lichte» wetgeving inzake werkgelegenheidsbescherming te combineren met actieve arbeidsmarktmaatregelen, aanzienlijke investeringen in scholing en hoge, maar aan strenge voorwaarden verbonden werkloosheidsuitkeringen.

Vragen:

5. Zou het nuttig zijn om een combinatie van flexibelere wetgeving inzake werkgelegenheidsbescherming en goed georganiseerde steun voor werklozen te overwegen, zowel in de vorm van een inkomensvergoeding (d.w.z. passief arbeidsmarktbeleid) als van actief arbeidsmarktbeleid?
6. Welke rol kunnen wetten en/of door de sociale partners overeengekomen collectieve overeenkomsten spelen bij de bevordering van de toegang tot scholing en de overgang naar andere contractvormen met het oog op opwaartse mobiliteit gedurende het volledige werkzame leven?

b. Onzekerheid ten aanzien van de wettelijke situatie

Door de opkomst van uiteenlopende vormen van atypische arbeid zijn de grenzen tussen het arbeidsrecht en het handelsrecht minder scherp geworden. De traditionele verdeling in «werknemers» en «zelfstandigen» geeft niet langer de economische en maatschappelijke realiteit van het werk op adequate wijze weer. Discussies over de juridische aard van de relatie werkgever-werknemer kunnen ontstaan wanneer die relatie versluierd is of wanneer er zich moeilijkheden voordoen bij het streven om nieuwe en dynamische arbeidsvormen in het traditionele kader van de arbeidsrelatie in te passen.

Er is sprake van verkapte arbeid in loondienst wanneer een arbeidskracht niet als werknemer in loondienst wordt beschouwd om zo zijn/haar ware rechtspositie aan het oog te onttrekken en kosten, zoals bijvoorbeeld belastingen en socialezekerheidsbijdragen te vermijden. Deze illegale praktijk kan voortvloeiën uit het onjuiste gebruik van civielrechtelijke of handelsrechtelijke regelingen.

Nationale, vaak in samenwerking met de sociale partners ontwikkelde maatregelen ter bestrijding van het verschijnsel van de verkapte arbeid in loondienst varieerden van de invoering van bepalingen inzake rechtsvermoedens¹ tot de verbetering van handhavingsmechanismen, waaronder

¹ Bij de Nederlandse Wet Flexibiliteit en zekerheid (1999) is een verplicht rechtsvermoeden ingevoerd, waarbij vermoed wordt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst indien tegen beloning voor een ander gedurende drie opeenvolgende maanden wekelijks dan wel gedurende ten minste 20 uur per maand arbeid wordt verricht.

¹ Als gevolg van onlangs in Ierland en Spanje gesloten arbeidsovereenkomsten hebben zowel de Ierse als Spaanse regering zich bereid verklaard het aantal arbeidsinspecteurs te verhogen.

² Tweede loopbaan: overwinnen van de obstakels die het werknemers in loondienst moeilijk maken om zelfstandige te worden en/of hun eigen bedrijf te starten. Directoraat-generaal Ondernemingen, Europese Commissie (2004), blz. 8, 29–31.

³ Volgens organisaties van de sociale partners zijn werk door «schijnzelfstandigen» en fictieve dienstverlening en lange uitbestedingsketens gebruikt om de na de toetreding van de nieuwe lidstaten geldende toegangsbeperkingen voor bepaalde nationale arbeidsmarkten te ontduiken. Zie Verslag over het functioneren van de overgangsregelingen als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2003 – COM(2006) 48 van 8.2.2006.

⁴ Derhalve begroet de Commissie de aanbeveling inzake de arbeidsverhouding die op de 95ste vergadering van de Internationale Arbeidsconferentie in juni 2006 werd aangenomen en waarin de lidstaten opgeroepen werden op nationaal niveau in overeenstemming met de sociale partners beleid te formuleren en vast te stellen met het doel om hun wetgeving regelmatig te evalueren en zo nodig te verduidelijken en aan te passen, zodat een doeltreffende bescherming van de werknemers die in het kader van een arbeidsovereenkomst werk verrichten wordt gewaarborgd. Dit niet-bindende instrument volgt een strategische aanpak, waarbij de aard en de omvang van de aan de werknemers in een arbeidsrelatie geboden bescherming moeten worden geregeld in het kader van de nationale wetgeving en praktijk.

⁵ Dit wil niet zeggen dat deze werknemers zich altijd in een kwetsbare positie bevinden.

⁶ Een voorbeeld hiervan zijn de «op werknemers gelijkende» zelfstandigen die passen in het concept «parasubordinatie» van het Italiaanse en Duitse burgerlijk recht.. In Duitsland werden de in 1999 in het sociale wetboek aangebrachte wijzigingen betreffende de socialezekerheidsstatus van economisch afhankelijke werknemers in 2002 nogmaals gewijzigd (zie «The Evolution of Labour Law», dl. 2, blz. 151–153). Spanje plant een statuut voor zelfstandigen tot uitvoering van de op 26 september 2006 gesloten overeenkomst tussen de Spaanse regering en de voornaamste vertegenwoordigers van de zelfstandigen, betreffende de rechten en voordelen van zelfstandigen, met inbegrip van de economisch afhankelijke werknemers.

⁷ DTI Discussion Document on Employment Status, juli 2002; Zie ook: Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers, UK Department of Trade and Industry, maart 2006.

⁸ Richtlijn 86/653/EEG van de Raad van 18 december 1986 inzake de coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake zelfstandige handelsagenten.

⁹ Zie met name Perulli, op. cit. hoofdstuk 3.

gerichte campagnes en speciale informatie- en bewustmakings-initiatieven¹. Onduidelijke juridische definities van de rechtsstatus van zelfstandige arbeid in de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen kan tot gevolg hebben dat personen die denken dat zij zelfstandige zijn, door socialezekerheidsinstellingen of belastingdiensten als werknemer in loondienst worden geregistreerd. Dit kan ertoe leiden dat de zelfstandige/werknemer in loondienst en zijn belangrijkste afnemer/werkgever extra socialezekerheidsbijdragen moeten betalen². De Commissie heeft benadrukt dat het vraagstuk van personen die zich met bedrieglijke bedoelingen voordoen als zelfstandige om de nationale wetgeving te ontduiken³ in eerste instantie door de lidstaten zelf⁴ aangepakt moet worden.

Het concept «*economisch afhankelijke arbeid*» heeft betrekking op arbeidssituaties die zich bevinden tussen de beide traditionele categorieën arbeid in loondienst en werken als zelfstandige. Deze werknemers beschikken niet over een arbeidsovereenkomst. Soms vallen zij ook niet onder het arbeidsrecht, omdat zij opereren in de «grijze zone» tussen arbeids- en handelsrecht. Hoewel formeel «zelfstandig», zijn zij toch voor hun inkomen economisch afhankelijk van één hoofdafnemer/werkgever⁵. Dit fenomeen dient duidelijk te worden onderscheiden van de welbewust misleidende indeling onder zelfstandige arbeid. Een aantal lidstaten hebben reeds wettelijke stappen genomen om de rechtspositie van economisch afhankelijke en kwetsbare zelfstandigen te beschermen⁶.

Hoewel deze initiatieven nog wat voorzichtig en onvolledig zijn, zijn zij toch een uitdrukking van het streven van de wetgever, de gerechtelijke instanties en de sociale partners naar een aanpak van de problemen op dit complexe terrein. De door het VK gekozen «gerichte aanpak» die in het arbeidsrecht verschillende rechten en plichten voor «werknemers» («employees») en «arbeidskrachten» («workers») vastlegt is een voorbeeld van de wijze waarop bepaalde categorieën kwetsbare werknemers in complexe arbeidsrelaties minimumrechten worden geboden, zonder dat zij in aanmerking komen voor het gehele aan arbeidsovereenkomsten verbonden scala aan arbeidsrechten⁷. In verscheidene lidstaten zijn bescherming tegen discriminatie, bescherming van veiligheid en gezondheid, een gegarandeerd minimumloon en garanties van het recht op collectieve onderhandeling op selectieve wijze uitgebreid tot economisch afhankelijke werknemers. Andere rechten, met name in verband met opzegging en ontslag, zijn gewoonlijk beperkt tot reguliere werknemers die een bepaalde voorgeschreven periode zonder onderbreking in loondienst hebben gewerkt.

Op communautair niveau maakt de regeling van de arbeidsvoorwaarden van zelfstandige handelsagenten duidelijk hoezeer de regels inzake de interne markt met sommige aspecten van het arbeidsrecht kunnen overeenstemmen. Om voor zelfstandige handelsagenten tegenover hun superieuren een minimale bescherming te garanderen, werden in Richtlijn 86/653/EEG⁸ onder meer bepalingen opgenomen inzake beloning, inzake de omzetting van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, en schadeloosstelling wanneer zij nadeel ondervinden als gevolg van de beëindiging van de overeenkomst.

Betoogd werd dat in alle persoonlijke contracten voor dienstverlening door economisch afhankelijke zelfstandigen minimumvoorwaarden moeten worden opgenomen⁹. Dergelijke voorwaarden zouden weliswaar de zekerheid en transparantie vergroten en een minimumniveau aan bescherming voor zelfstandigen bieden, maar zouden tot gevolg kunnen hebben dat de reikwijdte van deze contractuele regelingen wordt beperkt.

Vragen

7. Moeten de in de lidstaten geldende juridische definities van arbeid in loondienst en zelfstandige arbeid nader worden verduidelijkt om een bonafide overgang van arbeid in loondienst naar zelfstandige arbeid en vice versa te vereenvoudigen?
8. Is er een minimum aan basisrechten tot regeling van de arbeidsvoorwaarden van alle werknemers noodzakelijk, ongeacht de vorm van hun arbeidscontract? Hoe zou volgens u het effect van dergelijke minimumvoorschriften zijn op het scheppen van werkgelegenheid en op de bescherming van de werknemers?

c. Driehoeksverhoudingen

Wegens de toename van **uitzendwerk** zijn in enige lidstaten veranderingen in het arbeidsrecht aangebracht om de respectieve verplichtingen van het uitlenende en inlenende bedrijf ter bescherming van de rechten van de werknemer vast te leggen. De «driehoeksverhouding» tussen een inlenend bedrijf, een werknemer en een uitzendbureau ontstaat in de regel wanneer een bij een uitzendbureau werkzame uitzendkracht uitgeleend wordt en op basis van een commercieel contract werkzaamheden verricht voor de inlener. De daaruit resulterende situatie waarin sprake is van twee werkgevers, maakt de arbeidsverhouding nog gecompliceerder¹.

Uitzendwerk is in de meeste lidstaten geregeld door een mix van wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten en zelfregulering². Via haar voorstel voor een richtlijn betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten streeft de Commissie ernaar het non-discriminatiebeginsel ingang te doen vinden, zodat uitzendwerkers in een inlenend bedrijf niet slechter worden behandeld dan de «reguliere» werknemers³.

Soortgelijke problemen kunnen zich voordoen als werknemers betrokken zijn bij lange uitbestedingsketens. Verscheidene lidstaten hebben getracht deze problemen op te lossen door de hoofdaannemers in het kader van een systeem van hoofdelijke en gezamenlijke aansprakelijkheid verantwoordelijk te maken voor de verplichtingen van hun onderaannemers. Een dergelijk systeem stimuleert de hoofdaannemers om erop toe te zien dat hun zakelijke partners de arbeidswetgeving naleven. Toch werd betoogd dat dergelijke bepalingen remmend zouden kunnen werken op de uitbesteding door buitenlandse bedrijven en daarom een belemmering voor het vrije verkeer van diensten op de interne markt zouden kunnen vormen. In recente jurisprudentie betreffende de detachering van werknemers werden dergelijke systemen in gevallen waarin deze vorm van bescherming van de werknemer noodzakelijk en evenredig is, en in overeenstemming met het openbaar belang, als acceptabel middel beschouwd om de aanspraak op het minimumloon te beschermen⁴.

¹ Temporary Agency work in an enlarged European Union, European Foundation, 2006, blz. 1.

² *ibid.*

³ Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten COM(2002) 701.

⁴ Het Europese Hof betoogde dat, mits een dergelijk systeem noodzakelijk en evenredig is, artikel 5 van 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, uitgelegd met inachtneming van artikel 49 van het EG-Verdrag, zich niet verzet tegen een dergelijke regeling als passende maatregel indien de richtlijn niet nageleefd wordt. Zie Arrest van het EHVJ van 12 oktober 2004 in zaak Wolff and Müller [2004] Jurispr. I-9553.

Vragen

9. Moeten volgens u de verantwoordelijkheden van de diverse partijen in het kader van meervoudige arbeidsrelaties zodanig worden verduidelijkt dat bepaald wordt wie verantwoordelijk is voor de naleving van de arbeidsrechten? Zou subsidiaire aansprakelijkheid een doeltreffend en haalbaar middel zijn om de verantwoordelijkheid in het geval van onderaannemers vast te leggen? Zo niet, ziet u dan andere mogelijkheden om een adequate bescherming van werknemers in «driehoeksverhoudingen» te garanderen?

d. Organisatie van de arbeidstijd

Het feit dat de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken op zijn buitengewone vergadering van 7 november 2006 er niet in geslaagd is overeenstemming te bereiken, maakt duidelijk dat de bepalingen van Richtlijn 2003/88/EG en de relevante jurisprudentie van het EHV¹ voor bepaalde sectoren, zoals de gezondheidszorg, nog steeds bijzonder problematisch zijn.

De Commissie bestudeert de situatie thans in het licht van de impasse in de Raad.

Vraag:

11. Hoe zouden de minimumeisen ten aanzien van de organisatie van de arbeidstijden zodanig veranderd kunnen worden dat voor zowel werkgever als werknemer meer flexibiliteit ontstaat, terwijl tegelijkertijd een hoge mate van bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers gewaarborgd wordt? Welke aspecten van de organisatie van de arbeidstijd dient de Gemeenschap met voorrang te behandelen?

e. Mobiliteit van de werknemers

Of het EU-arbeidsrecht consequent toegepast wordt, kan in twijfel worden getrokken, met name gezien het feit dat de activiteiten van bedrijven en diensten in transnationaal verband plaatsvinden en de uiteenlopende definities van het begrip «werknemer» in de diverse richtlijnen. Vooral voor de situatie van de grensarbeiders² is dit problematisch.

Afgezien van de specifieke context van het vrije verkeer van de werknemers, wordt het in het merendeel van het EU-arbeidsrecht aan de lidstaten overgelaten om het begrip «werknemer» te definiëren. Gesteld werd dat de lidstaten de bevoegdheid dienen te behouden om het toepassingsgebied van de in de diverse richtlijnen gebruikte definities van «werknemer» te bepalen. Toch kan, doordat voortdurend wordt verwezen naar nationaal in plaats van Gemeenschapsrecht, de bescherming van de werknemers nadelig beïnvloed worden, vooral wanneer het om het vrije verkeer gaat. Problemen als gevolg van de uiteenlopende definities van het begrip werknemer hebben zich in het bijzonder in verband met de uitvoering van de richtlijnen betreffende de detachering van werknemers en de overgang van ondernemingen voorgedaan. De verschillen tussen de nationale definities van «werknemer» vallen in dergelijke omstandigheden moeilijk te verenigen met de communautaire doelstellingen op het gebied van het sociale beleid om ten behoeve van de werknemers een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid te verwezenlijken.

Vraag:

12. Hoe kunnen de arbeidsrechten van in een transnationale context werkzame arbeidskrachten, met name van de grensarbeiders, in de gehele Gemeenschap worden gegarandeerd? Bestaat er volgens u behoefte aan meer uniforme definities van het begrip «werknemer» in de EU-richtlijnen om te waarborgen dat deze werknemers hun arbeidsrechten kunnen uitoefenen, ongeacht de lidstaat waar zij werken? Of bent u van mening dat de lidstaten hun bevoegdheid op dit gebied moeten behouden?

¹ Met name de arresten van het EHV van 3 oktober 2000 in zaak C-303/98 (SIMAP) Jurispr. I-7963, van 9 oktober 2003 in zaak C-151/02 (Jäger) Jurispr. I-8389, en van 1 december 2005 in zaak C-14/04 (Dellas) Jurispr. I-10253.

² Zie ook Resolutie A5-0338/2000 van het Europees Parlement – PB C 262 van 18.9.2001, blz. 148.

f. Aspecten in verband met de handhaving en zwartwerk

De handhavingmechanismen moeten toereikend zijn om te waarborgen dat de arbeidsmarkten goed functioneren en zich kunnen aanpassen, om inbreuken op het arbeidsrecht op nationaal niveau te voorkomen, en om de rechten van de werknemers op de zich aftekenende Europese arbeidsmarkt te beschermen¹. In dit verband lijkt met name zwartwerk een verontrustende en hardnekkig probleem op de huidige arbeidsmarkten, dat dikwijls met grensoverschrijdend verkeer van arbeidskrachten verband houdt. Zwartwerk leidt, als de belangrijkste factor voor sociale dumping, niet alleen tot uitbuiting van werknemers, maar ook tot concurrentievervalsingen. In oktober 2003 heeft de Raad een resolutie aanvaard waarin de lidstaten worden opgeroepen om dit probleem aan te pakken². Er werden onder meer preventieve maatregelen en sancties alsook partnerschappen tussen de sociale partners en de overheden op nationaal niveau voorgesteld om zwartwerk te bestrijden. Deze maatregelen worden momenteel uitgevoerd via een mix van prikkels tot de omzetting van zwartwerk in reguliere arbeid; sancties en boetes; een betere koppeling aan het belastingstelsel en uitkeringen; en een administratieve en/of fiscale vereenvoudiging.

Deze problematiek werd door UNICE/UEAPME, CEEP en EVV als essentieel aspect van het evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid gezien en als thema gekozen voor een gezamenlijke analyse in het kader van het werkprogramma van de sociale partners van de EU voor de periode 2006–2008³.

Voor de ministeries van Arbeid en hun diensten is een cruciale rol weggelegd bij het toezicht op de toepassing van de wetgeving, het verzamelen van betrouwbare gegevens over arbeidsmarktrends en de veranderende arbeids- en werkgelegenheidspatronen en het instellen van doeltreffende en afschrikkende sancties ter bestrijding van zwartwerk en verkapt arbeid in loondienst. In het geval van werknemers in het weg- en zeevervoer is de handhaving een bijzonder moeilijke opgave wegens het transnationale en exterritoriale karakter van de werkzaamheden in deze sector⁴.

Op nationaal niveau dienen de diverse handhavinginstanties van de overheid, zoals arbeidsinspecties, socialeverzekeringsinstellingen en belastingdiensten effectiever samen te werken. Wanneer de middelen, de expertise en de samenwerking met partners van deze rechtshandhavinginstanties worden verbeterd, kan dat ertoe bijdragen dat zwartwerk minder aantrekkelijk wordt.

Een intensievere bestuurlijke samenwerking op EU-niveau kan de lidstaten ook helpen bij de opsporing en de aanpak van misbruik en ontduiking van de arbeidswetgeving, zodat de naleving van het Gemeenschapsrecht gewaarborgd wordt. Artikel 10 van het EG-Verdrag legt als algemene regel vast dat de lidstaten en de instellingen van de Gemeenschap verplicht zijn onderling samen te werken en elkaar bij te staan en dat er passende maatregelen genomen moeten worden om de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap te bevorderen. Illegale praktijken met een internationale dimensie laten maar al te duidelijk zien hoe noodzakelijk een intensievere samenwerking op EU-niveau is om de strategieën en de inspectiemiddelen ter beoordeling van de arbeidsomstandigheden en -regelingen te verbeteren.

¹ Zie het rapport van de ILO V(1) The Employment Relationship (2005), par. 65. Zie ook de problemen die in het Verslag over het functioneren van de overgangsregelingen als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2003 behandeld worden. Zie voorts de mededeling van de Commissie COM(2006) 159: «Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten».

² Resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid – PB C 260 van 29.10.2003.

³ Werkprogramma van de Europese sociale partners, 2006–2008, 23 maart 2006.

⁴ Richtlijn betreffende de arbeidstijd in het wegvervoer – Zelfstandigen en bepalingen inzake nachtarbeid, binnenkort te verschijnen onderzoeksverslag voor DG TREN.

Vragen

13. Vindt u een intensievere bestuurlijke samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten nodig om het communautaire arbeidsrecht effectiever te kunnen handhaven? Is er bij deze samenwerking een rol voor de sociale partners weggelegd?

14. Zijn er naar uw mening op EU-niveau verdere initiatieven noodzakelijk om de maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van zwartwerk te ondersteunen?