

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1123

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche 1: Mededeling gezondheid van honingbijen (kamerstuk 22 112, nr. 1122)
- Fiche 2: Mededeling nieuwe vaardigheden en banen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling Nieuwe vaardigheden en banen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen: een Europese bijdrage aan volledige werkgelegenheid

Datum Commissiedocument: 26 november 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 682 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199904

Behandelingstraject Raad: Niet van toepassing.

Eerstverantwoordelijke ministeries: Ministerie van SZW in nauwe samenwerking met Ministerie van OCW

2. Essentie voorstel

Deze mededeling is één van de zeven kerninitiatieven die de uitvoering van de Europa 2020-strategie moeten ondersteunen. Het gaat dan met name om het behalen van één van de vijf hoofddoelstellingen van deze strategie, te weten de 75% arbeidsparticipatie voor vrouwen en mannen in de leeftijdsgroep van 20–64 jaar.

De Commissie stelt dat de EU-lidstaten deze participatiegraad aanzienlijk kunnen verhogen, met name voor vrouwen en jonge en oudere werknemers. De mededeling is gestructureerd langs vier thema's of prioriteiten:

- beter functionerende arbeidsmarkten;
- een beter opgeleide werkende bevolking;
- banen van hogere kwaliteit en betere arbeidsomstandigheden;
- een krachtiger beleid om het creëren van banen en de vraag naar arbeid te bevorderen.

De mededeling bevat een beleidsagenda met diverse maatregelen (wetgevende en niet-wetgevende) die de Commissie voornemens is de komende vier jaar uit te voeren.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie kondigt in de mededeling dertien centrale maatregelen aan en tevens een groot aantal flankerende en voorbereidende maatregelen. Voor een deel van deze maatregelen zal de Commissie specifieke mededelingen opstellen, waarin de voorstellen meer concreet zijn uitgewerkt. Dit kerninitiatief sluit aan bij reeds uitgebrachte (kern)initiatieven en documenten, zoals het kerninitiatief «Jeugd in beweging» en het vijfde Cohesieverslag. Een deel van de in deze mededeling beoogde maatregelen is dan ook reeds bekend.

De voorgestelde maatregelen per prioriteit zijn op hoofdlijnen als volgt:

- 1) *Beter functionerende arbeidsmarkten*: De mededeling beoogt een versterking van het beleid ten aanzien van flexizekerheid¹, gendergelijkheid en een «leven lang leren» te bewerkstelligen. De Commissie pleit daarbij voor een gezamenlijke aanpak door de instellingen van de EU, de lidstaten en de sociale partners. De Commissie wil vooral de dialoog stimuleren, bijvoorbeeld door conferenties te organiseren of het oprichten van een forum. Daarnaast voorziet de mededeling in het monitoren van de implementatie van flexizekerheid in lidstaten.
- 2) *Een beter opgeleide werkende bevolking*: De Commissie wil een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tot stand brengen door een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Een versterking van vaardigheden staat hierbij centraal. Voorgestelde maatregelen richten zich op het beter in kaart brengen van vaardigheden, hervorming van de stelsels voor erkenning van beroepskwalificaties en mogelijk later wetgevende voorstellen ten aanzien van migrerende werknemers binnen de EU.
- 3) *Banen van hogere kwaliteit en betere arbeidsomstandigheden*: De Commissie voorziet in een aantal wetgevende maatregelen: de herziening van de arbeidstijdenrichtlijn (in 2011), een voorstel betreffende de verbetering van de uitvoering van de detacheringsrichtlijn (ook in 2011) en een alomvattende herziening van de regelgeving inzake gezondheid en veiligheid (tegen 2014). Niet-wetgevende maatregelen betreffen onder meer een voorstel in 2012 voor de opvolger van de huidige EU-strategie voor gezondheid en veiligheid op het werk.
- 4) *Een krachtiger beleid om het creëren van banen en de vraag naar arbeid te bevorderen*: In 2011 wil de Commissie (niet-wetgevende) brede uitgangspunten voorstellen met het oog op het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden voor het creëren van banen. Deze uitgangspunten zullen onder andere gericht zijn op ontslagrecht, indirecte loonkosten en de informele arbeidsmarkt.

Naast deze acties worden tal van flankerende en voorbereidende maatregelen voorgesteld, zoals:

- het invoeren van een complete methodologie in 2011 voor de monitoring van de vorderingen van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de beginselen van flexizekerheid;
- het onderzoeken van het effect van arbeidsrelevante antidiscriminatie-richtlijnen;
- het voorstellen van een nieuwe *benchmark* in 2011 voor op inzetbaarheid gericht onderwijs
- het aanbevelen van de Raad over het terugdringen van voortijdig schoolverlaten;
- het stimuleren van ondernemerschap, bijvoorbeeld door de kwaliteit van ondernemerschapsonderwijs in Europa te bevorderen.

De Commissie pleit ervoor het potentieel van de financiële instrumenten van de EU beter te benutten ten behoeve van de agenda van nieuwe vaardigheden en banen. Allereerst betreft dit het Europees Sociaal Fonds (ESF), maar ook het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO), het programma «Een leven lang leren» en Progress. De Commissie verzoekt de lidstaten in deze mededeling om het ESF en andere EU-fondsen te focussen op de vier prioriteiten van deze mededeling.

¹ Het concept flexizekerheid is gebaseerd op vier componenten: flexibele en voldoende zekerheid biedende contractuele regelingen, actief arbeidsmarktbeleid, een leven lang leren en moderne sociale zekerheidsstelsels.

Voorlopig Nederlands oordeel

a. Bevoegdheid

De EU is bevoegd het beleid van de lidstaten inzake onderwijs, beroepsopleiding en jongeren te ondersteunen of aan te vullen. Dit geldt eveneens voor een aantal terreinen op het gebied van sociale politiek. De mededeling raakt ook aan bepaalde aspecten van de interne markt (werknemers, vestiging). Op dit terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten.

Nederland vindt het belangrijk om te onderstrepen dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten alleen kan ondersteunen of aanvullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel.

b. Functionele toets

Subsidiariteit: De Commissie benadrukt dat het primaat om deze doelstellingen te verwezenlijken bij de lidstaten ligt, overeenkomstig het Verdrag en het subsidiariteitsbeginsel.

De aangekondigde acties zijn ook ter ondersteuning van het beleid in de lidstaten en beperken lidstaten dus niet in hun beleidsruimte. De enige twee wetgevende voorstellen die worden aangekondigd (arbeidstijden- en detacheringsrichtlijn) betreffen herziening dan wel een verheldering van bestaande richtlijnen. Dit dient logischerwijs op EU-niveau te gebeuren.

Wel kunnen bij sommige voorstellen vraagtekens gezet worden bij de noodzaak om hier Europese actie op te richten. Zo voegen de voorgestelde benchmarks voor op inzetbaarheid gericht onderwijs en voor een Europese «taalbenchmark» wat Nederland betreft niet veel toe.

Omdat het grootste deel van de acties een zinvolle aanvulling kan zijn op nationaal beleid luidt het subsidiariteitsoordeel over de mededeling als geheel positief. Uiteraard wordt hiermee niet vooruitgelopen op het subsidiariteitsoordeel van de uit deze mededeling voortvloeiende voorstellen van de Commissie.

Proportionaliteit: Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Een groot deel van de aangekondigde acties zijn niet-wetgevend en beperken zich tot het ondersteunen van de lidstaten in hun doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen. De Commissie doet nu geen wetgevende voorstellen, maar kondigt ze wel aan. De mededeling is vooral een beleidsagenda van de Commissie zelf. De maatregelen die hieruit voortkomen – wetgevend en anderszins – zal Nederland op individuele basis beoordelen.

c. Financiële consequenties

De mededeling heeft geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. De kosten die gepaard gaan met de uitvoering zullen – zij het beperkt – gevolgen hebben voor de Commissie zelf. Nederland is hierbij van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Verder moeten de individuele voorstellen die hier worden aangekondigd afgewacht worden om een inschatting te kunnen maken van de financiële gevolgen. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen voorts te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels voor de budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

De vier prioriteiten bieden een breed kader voor de Europese werkgelegenheidsstrategie. De keuze voor deze prioriteiten sluit goed aan bij het nationale beleid inzake duurzame inzetbaarheid. Doel van dit beleid is het behoud van de gezondheid van werkenden en het behoud of ontwikkelen van kennis en vaardigheden, zodat mensen in staat zijn tot hun pensioengerechtigde leeftijd te werken en dus niet voortijdig de arbeidsmarkt verlaten. Nederland verwelkomt bovendien de hernieuwde aandacht voor flexizekerheid en de verbinding met het onderwijs. Voor wat betreft de uitgangspunten voor het scheppen van voorwaarden voor het creëren van banen, is Nederland terughoudender.

Zoals eerder aangegeven zijn er veel dwarsverbanden tussen dit kerninitiatief en overige kerninitiatieven en documenten. Nederland wil dan ook benadrukken dat het belangrijk is om de uitvoering van deze agenda voor nieuwe vaardigheden en banen aan te laten sluiten bij de uitvoering van deze andere kerninitiatieven.

Prioriteit 1: Beter functionerende arbeidsmarkten

Nederland steunt de versterking van de vier componenten van het concept «flexizekerheid». Veel van de voorgestelde activiteiten passen in de plannen van het kabinet. Zo is in het regeerakkoord opgenomen dat de krapte op de arbeidsmarkt die in de toekomst dreigt, in combinatie met de toegenomen economische dynamiek, vraagt om mobiliteit en weerbaarheid van mensen op de arbeidsmarkt. Een groeiende tegenstelling tussen mensen met vaste contracten en flexwerkers moet worden tegengegaan, onderwijs en training moeten toegankelijk zijn, (langdurige) werkloosheid moet voorkomen worden en het sociale zekerheidssysteem moet gemoderniseerd worden.

Om flexizekerheid te implementeren voorziet de mededeling een grote rol voor publieke arbeidsbemiddelingsdiensten. Echter, Nederland zal net als andere lidstaten de komende jaren moeten bezuinigen. Dit houdt ook in dat publieke arbeidsbemiddelingsdiensten zullen moeten bezuinigen. Daarom ziet Nederland geen uitgebreide rol weggelegd voor deze arbeidsbemiddelingsdiensten. Publieke arbeidsbemiddelingsdiensten moeten zich richten op die groepen die niet zelfstandig de arbeidsmarkt kunnen betreden.

Nederland staat terughoudend tegenover de voorgestelde monitoring van de implementatie van flexizekerheid in lidstaten, tenzij deze plaatsvindt binnen het Gemeenschappelijke evaluatiekader zoals opgesteld door het sociaal beschermingscomité en het werkgelegenheidscomité. Dit kader heeft de Raad omarmd tijdens de zitting van 6 december 2010.

Prioriteit 2: Een beter opgeleide werkende bevolking

Net als bij het kerninitiatief «Jeugd in beweging» geldt dat Nederland verheugd is dat het belang van sleutelvaardigheden en excellentie in dit kerninitiatief is opgenomen.

Het is van groot belang voor een kenniseconomie om alle talenten van alle leerlingen maximaal te benutten. Daarom vindt Nederland het van belang dat er ook aandacht is voor excellentie.

Het leven lang leren programma zou stimuleringsmaatregelen moeten omvatten die gericht zijn op het verbeteren van de mobiliteit. Nederland staat positief tegenover het identificeren en promoten van excellentiecentra en vraagt aandacht voor wereldwijde mobiliteit van excellente lerenden.

Op nationaal niveau is er veel aandacht voor voortijdig schoolverlaten en ook het bestrijden van laaggeletterdheid is een prioriteit. Nederland steunt daarom ook het voorstel van de Commissie om goede praktijken m.b.t. de aanpak van laaggeletterdheid uit te wisselen tussen lidstaten en steunt het oprichten van een «High Level Group on Literacy».

Nederland hecht veel belang aan het creëren van betere verbanden tussen onderwijs, onderzoek en innovatie (kennisdriehoek). Een sterke kennisdriehoek betekent voor het hoger onderwijs onder meer inzetten op voldoende bèta en technisch opgeleiden en het bijbrengen van ondernemerschapvaardigheden in het academisch en hoger beroepsonderwijs in alle disciplines. Nederland zet daar krachtig op in.

Nederland steunt dan ook de voorstellen voor «Skills upgrading and matching», in het bijzonder het voorstel voor het opzetten van een «EU skills Panorama» dat is gericht op de voorspelling van de arbeidsmarktbehoeften en de daarvoor benodigde competenties tot 2020. Het geeft lidstaten een instrument op de toekomstige arbeidsmarktbehoeften te anticiperen. Nederland beveelt aan dat ook andere sectoren uit het Europese bedrijfsleven de benodigde skills van hun toekomstige hoger opgeleide werknemers in kaart brengen, zoals dat onlangs is gedaan door de Europese chemische industrie. Veel van de voorgestelde activiteiten, zoals implementatie van EVC (elders en eerder verworven competenties) en het vormen van netwerken tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid en de invoering van het Europese kader van sleutelcompetenties voor een leven lang leren, worden in Nederland al uitgevoerd. De voorgenomen voorstellen voor twee benchmarks worden, zoals ook aangegeven bij subsidiariteit, door Nederland kritisch tegemoet gezien.

Prioriteit 3: Banen van hogere kwaliteit en betere arbeidsomstandigheden

De Commissie wijst terecht op het belang van een hoge kwaliteit van werk en goede arbeidsomstandigheden voor een goed inzetbare beroepsbevolking en de concurrentiekracht van Europa. Het voornemen om de bestaande EU-wet- en regelgeving door te lichten op toepasbaarheid door burgers en bedrijfsleven en deze regelgeving aan te passen aan nieuwe risico's en moderne arbeidspatronen en technologieën, sluit goed aan bij ontwikkelingen in Nederland op het terrein van administratieve lastenverlichting en «het nieuwe werken». Nederland ziet een nadere invulling hiervan met belangstelling tegemoet.

De aankondigingen om de arbeidstijdenrichtlijn te herzien en te komen met een wetgevend voorstel om de uitvoering van de detachingsrichtlijn te verbeteren, staan ook in het Werkprogramma 2011 van de Commissie. Het kabinet heeft in zijn reactie hierop reeds aangegeven positief te staan tegenover een verheldering van de implementatie van de detachingsrichtlijn. Voor wat betreft de arbeidstijdenrichtlijn, zal het kabinet de uitkomsten van de tweede fase van de consultatie van de sociale partners afwachten. Belangrijk uitgangspunt zal zijn dat verbeterde toepassing en handhaving van de herziene regels over arbeidstijden in principe gerealiseerd moet worden zonder verhoging van de administratieve lasten.

Prioriteit 4: Een krachtiger beleid om het creëren van banen en de vraag naar arbeid te bevorderen

Nederland sluit zich aan bij de notie van de Commissie dat in de toekomst de economische dynamiek toeneemt en dat mensen vaker van baan moeten verwisselen. Het is daarom van belang dat werkgevers in staat worden gesteld op deze dynamiek in te spelen. De noodzakelijke

instrumenten zijn vooral een nationale bevoegdheid. Nederland is daarom terughoudend ten aanzien van Europese uitgangspunten voor de invulling van beleid betreffende ontslag, loonkosten en het reguleren van informele arbeid.

EU financiële instrumenten ten dienst van «nieuwe vaardigheden en banen»

De Commissie geeft aan dat de cohesiemiddelen, waaronder het ESF, op vier prioriteiten ingezet zouden moeten worden. Die prioriteiten worden genoemd in de evaluatie van de EU-begroting en in het vijfde Cohesieverslag. Over de begrotingsevaluatie heeft het kabinet een brief aan de Kamer gestuurd, over het vijfde Cohesieverslag zal dat nog gebeuren.

Voor wat betreft de verdere voorstellen in de mededeling met suggesties om ESF-middelen in te zetten voor nieuwe vaardigheden en nieuwe banen, wil Nederland niet vooruitlopen op de komende discussie in het kader van de toekomst van het ESF.