
Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2001

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2001

Bijgaand bied ik u aan de Kabinetsreactie op het SER-advies «Arbeidsmobiliteit in de EU» van 16 februari jl.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

Kabinetsreactie op het SER-advies

«Arbeidsmobiliteit in de Europese Unie»

Inhoud

I	Inleiding	3
II	De betekenis van arbeidsmobiliteit	3
III	Institutionele aspecten bij arbeidsmobiliteit	5
IV	Aanvullende pensioenen in Europa	8
V	Uitbreiding EU en arbeidsmobiliteit	11
VI	Kabinetsvisie op arbeidsmobiliteit	14

I Inleiding

De welvaart is in de EU-landen gedurende de afgelopen decennia fors toegenomen. De hoogste stijging deed zich voor in de minst welvarende lidstaten. Hierdoor is het welvaartsverschil tussen relatief welvarende lidstaten (Luxemburg, Denemarken en Nederland) en minder welvarende lidstaten (Portugal en Ierland) verder afgenomen.¹ Ook de verschillen in ontwikkeling van de lonen en van de loonkosten per eenheid product zijn fors gedaald. De meeste EU-landen worden sinds enkele jaren gekenmerkt door een gematigde loonontwikkeling. Ondanks de convergerende loonontwikkeling bestaan er echter nog wel substantiële verschillen in beloningsniveaus in Europa. Ook de verschillen in werkloosheid zijn, ondanks een convergerende ontwikkeling, groot. In 1995 was bijna 10 procent van de beroepsbevolking in de EU werkloos, en liep de werkloosheid op nationaal niveau uiteen van 3 procent tot 23 procent. In 2000 was het EU-gemiddelde gedaald tot onder de 8 procent, terwijl de werkloosheid in de lidstaten tussen de 2 en 16 procent varieerde.

De grote internationale verschillen in welvaart, beloning en werkloosheid leiden niet tot een omvangrijke arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten. Aangezien arbeidsmobiliteit *kan* bijdragen aan een verdergaande Europese integratie en betere allocatie van arbeid in Europa, wenst het kabinet belemmeringen voor arbeidsmobiliteit te elimineren teneinde de potentiële groei binnen de EU te vergroten. Om een beter inzicht te verkrijgen in arbeidsmobiliteit en de factoren die mobiliteit in de weg staan, heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Sociaal-Economische Raad (SER) op 8 mei 2000 over de volgende punten advies gevraagd:

- 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?

De adviesaanvraag beperkte zich tot arbeidsmobiliteit tussen lidstaten van de Europese Unie. Arbeidsmobiliteit tussen de EU en derde landen, die geen kandidaat voor het EU-lidmaatschap zijn, valt buiten het bereik van de adviesaanvraag.

De SER heeft op 16 februari 2001 het unanieme advies «*Arbeidsmobiliteit in de EU*» vastgesteld. Deze kabinetsreactie belicht eerst de betekenis van arbeidsmobiliteit en gaat vervolgens in op factoren die arbeidsmobiliteit belemmeren, en de voorstellen die de SER dienaangaande doet.

II De betekenis van arbeidsmobiliteit

Vormen van arbeidsmobiliteit

Er zijn verschillende vormen van arbeidsmobiliteit. De belangrijkste zijn geografische arbeidsmigratie, grensarbeid, grensoverschrijdende detachering en virtuele arbeidsmobiliteit. De laatste drie vormen van arbeidsmobiliteit blijven hier grotendeels buiten beschouwing.

De reden waarom niet op grensarbeid wordt ingegaan is de rapportage van de Commissie Grensarbeid, die eind mei is verschenen. Hierop zal een kabinetsreactie volgen.

¹ Als maatstaf voor welvaart is het BBP per hoofd van de bevolking genomen.
Bron: Europese Commissie (2000), *European Economy number 70*, pagina 176.

Detachering valt buiten het bestek van deze kabinetsreactie omdat hieraan aandacht is besteed in het advies van de Stichting van de Arbeid naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn 96/71 (Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid). Op dit advies heeft de Minister van SZW gereageerd met zijn brief van 25 januari 2001 (26 524, nr. 12).

Virtuele arbeidsmobiliteit is een arbeidsrelatie waarbij via internet of andere computernetwerken grensoverschrijdende diensten worden geleverd. Virtuele arbeidsmobiliteit kan een aantrekkelijk substituuat zijn voor fysieke arbeidsmobiliteit. Werknemers uit de marktsector of publieke sector, kunnen vanuit de eigen omgeving een bijdrage leveren aan tekorten op de arbeidsmarkt elders, zonder dat dit met mobiliteitskosten (verhuizing) en eventuele negatieve externe effecten, zoals congestie en bevolkingsdichtheid, gepaard gaat. Het Kabinet zal deze vorm van arbeidsmobiliteit faciliteren door de voorwaarden voor een goede digitale infrastructuur te blijven bieden.

Omvang van arbeidsmobiliteit

De feitelijke arbeidsmobiliteit in de EU is klein. De totale migratie in de EU bedraagt de laatste jaren circa 0,2 procent. Dit betekent dat op 1000 inwoners jaarlijks 2 personen naar een andere lidstaat verhuizen. De migratie vanuit de EU naar Nederland ligt onder het EU-gemiddelde, namelijk op 0,12 procent. Gemiddeld kwamen eind jaren negentig jaarlijks bijna 20 duizend EU-burgers naar Nederland. Bijna de helft hiervan kwam naar Nederland voor werk, terwijl de overigen kwamen voor studie, gezinshereniging of gezinsvorming.¹ De arbeidsmobiliteit vanuit de EU naar Nederland bedraagt 0,12 procent (van de Nederlandse beroepsbevolking). In onderstaande tabel is de migratie uit EU-landen naar Nederland weergegeven, uitgesplitst naar leeftijd en reden van vertrek.

Tabel 1 Immigranten uit EU naar motief en leeftijd (1998)

	< 17 jr.	18 – 29 jr.	30 – 39 jr.	> 39 jr.	Totaal
Arbeidsimmigratie	73	4 042	3 010	1 555	8 681
Gezinsmigratie, studenten, inactieven	2 348	3 857	1 947	1 342	9 494
Totale immigratie	2 422	7 899	4 957	2 897	18 175

Bron: Bewerking van gegevens van het Centraal Register Vreemdelingen van het Ministerie van Justitie (2001).

Functie van arbeidsmobiliteit

Arbeidsmobiliteit kan belangrijk bijdragen aan de voortgang van Europese integratie en kan een rol vervullen als aanpassingsmechanisme in de economie. Evenzeer kan arbeidsmobiliteit bijdragen aan het opvangen van landenspecifieke economische schokken en aan het mitigeren van werkloosheidsverschillen tussen lidstaten.

Het Kabinet is het met de SER eens dat arbeidsmobiliteit waarbij langdurig van werkring wordt gewisseld niet geschikt is voor het opvangen van economische schokken met een tijdelijk karakter. Loonflexibiliteit is hiervoor een beter instrument en staat in Nederland internationaal gezien op een hoog niveau.² Permanente baanwisselingen kunnen wel geschikt zijn om tot betere structurele aanpassingen van vraag- en aanbodverhoudingen op (delen van) de arbeidsmarkt te komen.

¹ CBS (2000), *Maandstatistiek van de bevolking 2000/09*, De nieuwe gastarbeider: manager uit de VS of informaticus uit India, Nicolaas, H. en A.H. Sprangers.

² Ministerie SZW (2000), *De Nederlandse verzorgingsstaat, Sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief*, pagina 45–46.

Mobiliteitsstromen in de EU zijn nauwelijks gevoelig voor werkloosheidsverschillen. Een daling van de werkloosheid in Nederland met één procentpunt leidt tot slechts 800 extra migranten uit de EU.¹ Er zijn verschillende factoren die de geringe migratiestromen en de ongevoeligheid voor werkloosheidsverschillen verklaren. Laagopgeleiden zijn terughoudend vanwege hoge mobiliteitskosten en een geringe verwachte inkomenstoename. Voor hoogopgeleiden neemt de migratieprikkels af omdat de vraag naar hoogopgeleiden in alle lidstaten toeneemt.

Volgens de SER zal, ook indien alle mogelijke belemmeringen zijn weggenomen, de Europese arbeidsmobiliteit niet vanzelf toenemen. Dit betekent dat van meer arbeidsmobiliteit geen substantiële bijdrage mag worden verwacht op het punt van de werking van de Europese arbeidsmarkt. Evenmin zal arbeidsmobiliteit tussen de huidige lidstaten wezenlijk bijdragen aan vermindering van spanningen op de arbeidsmarkt. Wel kan volgens de SER het arbeidsaanbod uit kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa bijdragen aan vermindering van de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit geldt vooral voor technische beroepen, maar ook voor beroepen in de ICT- en zorgsector.

III Institutionele aspecten bij arbeidsmobiliteit

De SER heeft een aantal institutionele factoren aangemerkt die arbeidsmobiliteit in de EU onmogelijk maken of onnodig beperken. In tabel 2 staan de door de SER geconstateerde belemmeringen, alsmede de door de Raad voorgestelde oplossingen.

Tabel 2 Belemmeringen en oplossingen voor arbeidsmobiliteit

Beleidssterrein/belemmering	Mogelijke en gewenste oplossing
<i>Verblijfsrechten</i>	
• 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 (niet EU-ingezetenen) van vrij verkeer	• Uitbreiding van recht op vrij verkeer naar duurzaam legaal verblijvende derdelanders; nemen en steunen van Europese initiatieven daartoe.
<i>Toegang tot beroepen</i>	
• 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 initiatieven in de grensregio's.
<i>Informatievoorziening arbeidsmarkt</i>	
• Beperkt gebruik en succes van de Europese vacaturebank	• Ontwikkeling van aanvullende instrumenten voor het rekruteren van personeel uit andere lidstaten, zoals het melden van arbeidsaanbod dat bereid is elders in de EU te werken.

¹ NIDI (geredigeerd, 2000), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Nidi-rapport no. 58 L. van Wissen en J. de Beer (2000), Internationale immigratie in Nederland: trends, achtergronden, motieven en vooruitzichten.

Beleidsterrein/belemmering	Mogelijke en gewenste oplossing
<i>Wettelijke sociale zekerheid</i> • Uitsluiting derdelanders in verordening 1408/71	• Uitbreiding van de personele werksfeer van verordening 1408/71 tot derdelanders; Ondersteuning van het voorstel van de Europese Commissie terzake.
<i>Aanvullende pensioenen</i> • 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.

Bron: Sociaal-Economische Raad (2001), SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*.

Verblijfsrechten

Om de lacunes op te vullen die in de Europese en nationale regelgeving met betrekking tot werkzoekenden en werknemers met een kortlopend arbeidscontract uit andere lidstaten bestaan, zijn er volgens de SER twee alternatieven:

- aansluiten bij de door de Europese Commissie in 1998 ingediende voorstellen tot wijziging van (onder meer) richtlijn 68/360;
- een verblijfskaart introduceren die toegang zou geven tot arbeid en die aan EU-burgers op vertoon van een paspoort automatisch wordt uitgereikt. De verblijfskaart zou een duur van 5 jaar hebben en vervalt als een aanspraak wordt gemaakt op de publieke kas of bij verstoring van de openbare orde.

Het Kabinet heeft een voorkeur voor de eerste optie.

De onderdelen van de Commissievoorstellen inzake de situatie van werkzoekenden en werknemers met korte contracten worden door het Kabinet onderschreven. Met betrekking tot de situatie van werkzoekenden loopt de Europese regelgeving inderdaad achter bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Wel meent het Kabinet dat duidelijker uit de voorstellen moet blijken dat het verblijfsrecht vervalt indien een aanspraak wordt gemaakt op de publieke kas of bij verstoring van de openbare orde. Het Kabinet is het met de SER eens dat de situatie van werknemers met opeenvolgende kortdurende contracten verbetering behoeft.

De introductie van een (open) verblijfskaart voor EU-burgers heeft het nadeel dat het weinig controlemogelijkheden biedt. Op deze groepen heeft men dan geen zicht meer. Ook zou in dit geval de eis inzake het actief zoeken naar werk die door de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Commissievoorstellen is gesteld, komen te vervallen. Ervan uitgaande dat hiermee de introductie van een Europese verblijfskaart wordt bedoeld, is het voorts de vraag of, gelet op de traditioneel door lidstaten betrachtte voorzichtigheid in deze, dit SER-voorstel in Europees verband enige kans van slagen heeft.

Het Kabinet deelt de mening van de SER dat het vrij verkeer van werknemers uitgebreid moet worden naar derdelanders die ten minste vijf jaar legaal in een lidstaat verblijven. Hierbij is van belang dat op grond van het nieuwe artikel 63 lid 4 (Verdrag van Amsterdam) de Europese Commissie thans voorstellen kan indienen waarin de voorwaarden voor het verblijf van legaal verblijvende derdelanders in andere lidstaten nader bepaald

worden. Het vrij verkeer van derdelanders dient immers niet nationaal maar op Europees niveau geregeld te worden.

Toegang tot beroepen

Het kabinet is voornemens om een nieuw voorstel van de Europese Commissie waarin uitzonderingen voor het vrij verkeer van werknemers in de publieke sector nader worden vastgesteld, te stimuleren. Voor Nederland heeft dit weinig consequenties, omdat het vereiste van Nederlanderschap voor een functie in de publieke sector al zeer beperkt wordt toegepast. Uitgezonderd enkele sectoren met functies op het terrein van nationale openbare orde en veiligheid, is in de overheidsdienst sprake van benoembaarheid bij gelijke geschiktheid ongeacht nationaliteit. Dit is geregeld in de Wet benoembaarheid vreemdelingen in overheidsdienst.

Om tot een betere erkenning van diploma's te komen stelt de SER voor om op EU-niveau een netwerk op te zetten voor het beroepsonderwijs en om initiatieven in de grensregio's op dit vlak te stimuleren. In het kader van het communautair initiatief Interreg zijn al diverse projecten aan de gang. Ook in het kader van de regioconvenanten zijn verschillende regio's bezig met projecten op dit gebied.

Het kabinet steunt het belang van het instrument elders verworven competenties (EVC), ook voor erkenning van in het buitenland verworven competenties. Begin dit jaar is het nationale kenniscentrum EVC van start gegaan. Dit is een gezamenlijke initiatief van de Ministeries van SZW, EZ, en OC&W. Hierbij zijn ook de sociale partners betrokken. Het centrum heeft als taak om bestaande en potentiële EVC-trajecten te ondersteunen en informatievoorziening en kennisuitwisseling over ontwikkelingen op EVC-gebied te bevorderen.

Informatievoorziening arbeidsmarkt

Het Eures-netwerk slaagt er niet voldoende in om informatie over de vraag en het aanbod van arbeid binnen de EU bijeen te brengen. Dit komt doordat Eures zich te eenzijdig heeft gericht op het verspreiden van vacatures. Het kabinet steunt derhalve de plannen van Eures om nieuwe instrumenten in te zetten, zoals het opzetten van een sollicitatiebank en van een systeem waarin vroegtijdig overschotten en tekorten in arbeidsmarktsegmenten in de verschillende EU-regio's kunnen worden geregistreerd.

Wettelijke sociale zekerheid

De sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten worden gecoördineerd door Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. De Verordening is van toepassing op onderdanen van de lidstaten. Onderdanen van derde landen zijn van de werkingssfeer van de Verordening uitgesloten. De SER acht deze uitsluiting niet in overeenstemming met het belang dat de EU hecht aan het tegengaan van discriminatie. Ook is deze uitsluiting volgens de SER moeilijk verenigbaar met het streven de arbeidsmobiliteit in de EU te bevorderen. De Raad stelt derhalve de werkingssfeer van de Verordening uit te breiden tot legaal binnen de Unie verblijvende onderdanen van derde landen, en om het voorstel van de Europese Commissie op dit punt te steunen.

Zoals blijkt uit de op 8 juni jl. aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden brief inzake EU-socialezekerheidscoördinatie, deelt het kabinet de mening van de SER. Het Kabinet heeft dit standpunt reeds ingenomen

IV Aanvullende pensioenen in Europa

Volgens de SER moeten de met aanvullende pensioenen samenhangende belemmeringen van grensoverschrijdende mobiliteit op nationaal en Europees niveau worden aangepakt via betere afstemming. Hiervoor komen volgens de Raad drie oplossingsrichtingen in aanmerking:

1. Versterking van het behoud van pensioenrechten in het opbouwland;
2. Vergroting van de mogelijkheid tot internationale waardeoverdracht; en
3. De introductie van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds.

Bij deze oplossingsrichtingen doet de Raad aanbeveling aan de sociale partners, de sociale partners in samenwerking met de nationale regering respectievelijk aan alleen de nationale regeringen (zie tabel 2). De aanbevelingen aan deze drie groepen lopen uiteen.

Doordat de sociale partners primair verantwoordelijk zijn voor de zorg van aanvullende pensioenen, dient ook de gewenste versterking en het behoud van pensioenrechten onder hun verantwoordelijkheid te vallen. De Raad stelt derhalve dat de Europese sociale partners overleg zouden kunnen voeren over deze onderwerpen. Dit zou kunnen resulteren in aanbevelingen aan de lid-organisaties.

Voor het onder punt 2 genoemde ziet de Raad taken voor de sociale partners in samenwerking met de nationale regering. De mogelijkheden tot versoepeling van de waarde-overdracht naar buitenlandse pensioenfonds, zal de Raad behandelen in haar advies over de nieuwe PSW. De Europese Commissie (EC) streeft naar het mogelijk maken van grensoverschrijdende pensioenfonds (punt 3). De Raad acht het belangrijk dat de sociale partners en de nationale regeringen de EC hierin steunen. Ook zou volgens de Raad, in afwachting van het resultaat van de EC op dit punt, een grensoverschrijdend concernpensioenfonds tussen een beperkte groep van landen overwogen kunnen worden.

Specifiek aan de lidstaten wordt aanbevolen te zorgen voor een fiscaal kader voor afstemming van aanvullende pensioenregelingen. Enerzijds moet dit kader fiscale drempels voor migratie slechten en anderzijds dient het opbouwstaten de mogelijkheid te geven de fiscale claim bij migratie te effectueren zodat de omkeerregeling gehandhaafd kan blijven. De afstemming van aanvullende pensioenregelingen wordt natuurlijk eenvoudiger indien de pensioenstelsels meer naar elkaar convergeren. Hieraan kan volgens de Raad afstemming van het socialezekerheidsbeleid via open coördinatie, met betrokkenheid van sociale partners, belangrijk bijdragen.

Veel SER-voorstellen zijn in lijn met het Kabinetsbeleid. Dat wil zeggen dat zij in gang zijn gezet of al zijn gerealiseerd. Zo bestaat sinds 1991 het recht op gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden. Daardoor is ook voor deelnemers die nog zijn aangesloten bij een pensioenfonds maar waarvan het dienstverband is beëindigd, een adequate indexatie van de pensioenrechten gerealiseerd. Voorts kan worden gewezen op het recht op waardeoverdracht (sinds 1994), waardoor goede mogelijkheden voor internationale waardeoverdracht bestaan. De waardeoverdracht vindt thans vooral plaats naar verzekeraars met een zetel binnen de EU. In dit verband kan erop worden gewezen dat in de SER-adviesaanvraag over de nieuwe PSW wordt voorgesteld onder voorwaarden de mogelijkheid voor waarde-overdracht ook naar een in het buitenland gevestigd pensioenfonds mogelijk te maken, teneinde de mogelijkheden tot internationale

waardeoverdracht te vergroten. Momenteel zijn de mogelijkheden voor internationale waardeoverdracht nog beperkt vanwege grote verschillen tussen de EU-lidstaten voor wat betreft de wijze van bekostiging van aanvullende pensioenen.

Meer specifiek kan inzake de SER-aanbevelingen worden gewezen op de instelling door de EC van het Pensioenforum, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de sociale partners en vertegenwoordigers van pensioeninstellingen. Het Pensioenforum is vooral gericht op het doen van voorstellen aan de EC teneinde de restricties die de aanvullende pensioenen op het terrein van arbeidsmobiliteit teweeg brengen, te elimineren. Het Pensioenforum heeft daartoe 3 thema's onderscheiden:

- a. *Het verwerven en behouden van aanvullende pensioenen.* De discussie hierbij richt zich op zaken zoals de wachtperiode c.q. drempelperiode en de minimum toetredingsleeftijd.
- b. *Waardeoverdracht van pensioenrechten.* Waardeoverdracht is alleen mogelijk indien sprake is van opgebouwde rechten. Om opgebouwde rechten te kunnen overdragen zijn minimum afspraken nodig over het recht op waardeoverdracht en over de voorwaarden waaronder deze kan plaatsvinden. Dit laatste impliceert dat afspraken gemaakt moeten worden over de te hanteren disconteringsvoet. Deze is afhankelijk van veronderstellingen over de prijsontwikkeling en de te verwachten rendementen van afspraken over de hoogte van de voorzieningen die worden aangehouden betreffende toekomstige backservice, afspraken over de toekomstige indexatie, etc. Uiteraard is in dit verband ook de fiscale behandeling van belang alsmede het feit dat de grenzen tussen de 1e en de 2e pijler in de verschillende lidstaten niet op hetzelfde niveau liggen.
- c. *Grensoverschrijdend deelnemerschap.* Hierbij zijn zaken aan de orde zoals de duur dat een deelnemer aangesloten kan blijven bij een pensioenregeling terwijl hij reeds in dienst is bij een andere werkgever. Voorts rijst de vraag hoe grensoverschrijdend deelnemerschap zich verhoudt tot de verplichte deelneming in het pensioenfonds van de werkgever waarbij de werknemer in dienst is alsmede de verhouding tot de verplichte deelneming van een werkgever die actief is in een bepaalde bedrijfstak en waarvoor een verplichtstelling geldt de pensioenregeling onder te brengen bij een bedrijfspensioenfonds.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Raad het streven van de EC te steunen om grensoverschrijdende pensioenfondsen mogelijk te maken, geldt dat voor Nederland de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen, zoals vastgelegd in de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000, voorop staat. Tevens kan ten aanzien van de voorziening in de ontwerprichtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening die op 11 oktober 2000 door de Commissie is vastgesteld, dat bij grensoverschrijdende activiteiten de betreffende pensioeninstelling de sociaal en arbeidsvoorwaardelijke voorwaarden moet naleven van de lidstaat waar de pensioenregeling tot stand is gebracht, het volgende worden opgemerkt. De richtlijn voorziet erin dat diezelfde pensioeninstelling onder toezicht van de autoriteiten van de lidstaat waar de pensioeninstelling is gevestigd, valt. Zonder enige vorm van harmonisatie van het toezicht en het sociaal en arbeidsrecht, is het volgens het kabinet niet goed mogelijk voor een toezichthouder in een andere lidstaat adequaat toezicht te houden op een juiste uitvoering van een in Nederland overeengekomen pensioenregeling.

Met betrekking tot de SER-aanbeveling te zorgen voor een Europees *fiscaal kader* voor afstemming van aanvullende pensioenregelingen, kan erop worden gewezen dat op de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité «De

opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfs-pensioenregelingen» COM(2001) 214, die de Commissie op 19 april jl. heeft uitgebracht. In deze mededeling heeft de Commissie aangegeven te komen tot een meer integrale aanpak van de fiscale problematiek rond grensoverschrijdende pensioenen.

Nederland beoordeelt dit initiatief van de Commissie positief. Nederland hecht veel waarde aan een dergelijke meer integrale aanpak op dit terrein en aan een voortvarende aanpak ervan. Vanuit deze optiek zal Nederland de Mededeling dan ook op constructieve wijze benaderen.

Pensioenen maken deel uit van inkomens- en arbeidsvoorwaardenbeleid en hebben daarmee gevolgen voor het financieel draagvlak. Pensioenen en pensioenbeleid worden dan ook in belangrijke mate door overheidsbeleid (bijvoorbeeld fiscaal beleid) beïnvloed. Vanwege deze breedheid houden verschillende EU-comités zich bezig met pensioenen, zoals het Comité voor het economisch beleid (EPC, ambtelijk voorportaal van de Ecofin Raad)). Dit comité onderzoekt de financiële en macro-economische gevolgen van de vergrijzing en zal het komende jaar de gevolgen hiervan voor de individuele lidstaten op een vergelijkbare wijze in kaart brengen, waaronder de economische merites van verschillende pensioenstelsels. Daarnaast is onlangs op de top van Nice besloten tot instelling van het Comité Sociale Bescherming (SPC, ambtelijk voorportaal van de Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid). Dit Comité onderzoekt in opdracht van de Europese Raad van Lissabon vooral hoe de Europese systemen van sociale bescherming, in het bijzonder met betrekking tot de oudedagsvoorziening, moeten worden aangepast om hun houdbaarheid te bevorderen, rekeninghoudend met de vergrijzing, en om sociale insluiting en seksegelijkwaardigheid te waarborgen. De resultaten zullen worden voorgelegd aan de Europese Raad van Göteborg in juni aanstaande.

De Raad van Werkgelegenheid en Sociaal Beleid heeft tijdens zijn vergadering van 6 maart jl. aangegeven de Europese samenwerking op pensioenterrein breed te willen aanpakken. Volgens het SCP kan de houdbaarheid van pensioenen het beste gegarandeerd worden door een consistent sociaal en economisch beleid gericht op volledige werkgelegenheid en het voorkomen van te vroege pensionering. Daarom vindt Nederland dat de discussie over pensioenstelsels niet beperkt mag blijven tot de 1e pijler, maar ook economische en sociale effecten van ontwikkelingen in de 2e pijler en de 3e pijler daarbij betrokken worden. Ook andere factoren, zoals gezondheidszorg en huisvesting, moeten in de discussie worden meegenomen, omdat ook zij de leefomstandigheden van ouderen bepalen.

Bij de verdere uitwerking van de Europese samenwerking op pensioenterrein zijn de criteria die de Europese Commissie heeft ontwikkeld (mededeling d.d. oktober 2000) leidraad. Daarnaast wordt voorgesteld een open coördinatiemethode toe te passen en in de studie ook de kandidaat-leden van de EU te betrekken. Tenslotte heeft het Comité de EC aangemoedigd te komen tot gedachtenuitwisseling vanuit lange termijn perspectief over sociale bescherming en pensioenen met andere grote geïndustrialiseerde landen en stelt zij een regelmatig contact met de sociale partners voor en de dialoog met het Europees Parlement te verdiepen.

Zoals is aangegeven in de brief d.d. 7 maart jl. van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onderschrijft het kabinet de aanpak van dit Comité. Voorop staat dat het aan de lidstaten is om te beslissen welk pensioenstelsel zij wensen en welke maatregelen nodig zijn. Op deze wijze kan adequaat rekening worden gehouden met de grote internationale verschillen tussen pensioenstelsels en de vele raakvlakken die aanpassingen in die stelsels hebben met andere terreinen. Dit betekent

dat beslissingen en prioriteiten inzake strategieën en de bijzonderheden van het hervormingsproces tot de verantwoordelijkheden van de lidstaten blijven behoren. In het verlengde van dit uitgangspunt is het wenselijk de open coördinatiemethode toe te passen en de samenwerking tussen lidstaten te versterken door het uitwisselen van ervaringen en «best practices» over hun aanpak en lopende en geplande hervormingen. Op die wijze wordt ruimte gegeven voor de benodigde hervormingen van de EU-pensioenregelingen. Voor Nederland is van belang dat bij de discussie over de vergrijzing de pensioenstelsels houdbaar blijven en mannen en vrouwen gelijk worden behandeld. Ook acht Nederland het van belang te wijzen op een goed toezicht op de wettelijke waarborgen die erop zijn gericht dat de pensioentoezegging van werknemers beschermd wordt. Het kabinet meent derhalve dat op deze wijze reeds in belangrijke mate rekening is gehouden met de opvattingen van de SER dienaangaande.

V Uitbreiding EU en arbeidsmobiliteit

Volgens de SER is geen arbeidsmigratie op grote schaal te verwachten vanuit de MOE-landen.¹ Deze verwachting is vooral gebaseerd op het onderzoek «The impact of Eastern enlargement on employment and labourmarkets in the EU member states» (Berlijn/Milaan 2000) dat door een Europees onderzoeksconsortium is uitgevoerd. Voor Nederland wordt een stijging verwacht van 10 000 personen in 1998 naar 44 000 personen in 2030. Deze aanbod-stijging zal niet afdoende zijn om de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen.

Ook volgens het kabinet zullen grootschalige migratiestromen uitblijven.² Wel kunnen in bepaalde sectoren, vooral die met kortdurende seizoensarbeid, grotere migratiestromen optreden. Het kabinet verwacht dat met het wegvallen van wettelijke belemmeringen om werknemers uit MOE-landen te werk te stellen, de vraag naar seizoensarbeiders uit de MOE-landen zal toenemen. Deze verwachting wordt gesteund door het feit dat er ongeveer 35 000 tijdelijke arbeidsmigranten, hoofdzakelijk bestaande uit Polen, jaarlijks in Nederland illegaal seizoensarbeid verrichten.³

Tegenvallende economische ontwikkelingen in de MOE-landen kunnen arbeidsmigratie uitlokken. Derhalve onderstreept het kabinet het belang om het pré-accessiebeleid van de EU, gericht op vermindering van de sociaal economische verschillen tussen de kandidaat-lidstaten en de EU, te versterken. Het SER-advies om de inzet van bestaande middelen uit de Europese structuurfondsen nadrukkelijker te richten op de MOE-landen om de noodzakelijke economische inhaalslag van deze landen te versnellen wordt dan ook verwelkomd.

De gevolgen van liberalisatie van het vrij verkeer van werknemers zullen voor Nederland beperkt zijn. De meeste economische studies laten zien dat een instroom van migranten nauwelijks effect heeft op de lonen en de werkloosheid. Liberalisatie van het vrij verkeer met de nieuwe toetredende landen kan, via vervulling van vacatures, derhalve welvaartsverhogend werken. Dat geldt zeker voor Nederland dat naar verwachting maar een klein deel van de mogelijke immigratiestromen uit het Oosten zal ontvangen.

De Europese Commissie heeft 11 april jl. een voorstel uitgebracht met elementen voor een gemeenschappelijk uitgangspunt inzake het vrije verkeer van werknemers. Voorgesteld wordt een EU-brede overgangstermijn van vijf jaar, met een mogelijkheid tot verlenging tot zeven jaar voor lidstaten die dat willen, maar dan op basis van nationale maatregelen. Na de eerste twee jaar komt een herziening, waarbij met unanimiteit besloten zou kunnen worden om de overgangstermijn op te heffen of

¹ Polen, Hongarije, Tsjechië, Estland, Slovenië, Cyprus, Slowakije, Malta, Roemenië, Letland en Bulgarije.

² Regeringsnotitie *Stappen naar toetreding*, 17-11-2000.

³ NEI onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, november 2000.

te bekorten. Wat betreft de overgangsregeling na de toetreding van nieuwe lidstaten heeft Nederland een uitgesproken voorkeur voor een communautair regime op basis van volledige toepassing van het vrij personenverkeer, met de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen. Deze optie sluit het beste aan bij de Nederlandse visie op de uitbreiding, en geeft het juiste signaal aan de kandidaatlidstaten.¹

Genoemd voorstel van de Commissie vormt thans het uitgangspunt van de besprekingen. Nederland blijft van oordeel dat een overgangstermijn niet nodig is. Indien evenwel mocht blijken dat een overgangsregeling politiek onvermijdelijk is – als gevolg van de positie van de lidstaten (grensgebieden) waarvoor de problematiek het meest omvangrijk is – dan komen wat Nederland betreft de voorstellen van de Commissie in beeld. Nederland zal het in dit geval absoluut daartoe willen leiden dat een overgangsregeling zoals voorgesteld door de Commissie inderdaad reeds na uiterlijk twee jaar kan worden herzien en opgeheven. Daarbij geldt dat heldere criteria en cijfermateriaal een oordeel van de Raad mogelijk moeten maken. Nederland is van mening dat dit oordeel niet kan stuiten op het verzet van een kleine minderheid van lidstaten, dus met gekwalificeerde meerderheid aangenomen moet worden. Nederland zal bovendien vasthouden aan het recht van individuele lidstaten om reeds sneller vrij werknemersverkeer toe te staan.

Het voorstel van de Commissie wijkt ook fundamenteel af van het advies van de SER op dit punt. Vanwege de mogelijke welvaartverhogende effecten van immigratie, is de SER unaniem de mening toegedaan dat overgangstermijnen voor het vrije werknemersverkeer niet wenselijk zijn. Zoals aangegeven wordt de SER in deze opvatting gesteund door het kabinet. Reeds in de notitie «Stappen naar Toetreding» heeft het kabinet aangegeven dat er geen redenen zijn te pleiten voor ruime overgangstermijnen.² Dit standpunt is in de Regeringsnotitie «Vrij verkeer van personen in het EU-uitbreidingsproces», van 11 mei jl. nader uitgewerkt en geactualiseerd.

Genoemde regeringsnotitie gaat in op een aangepast voorstel dat door het Zweeds voorzitterschap gecirculeerd is. In dit voorstel is sprake van een overgangstermijn, met een herziening na twee jaar op basis van een rapport van de Commissie. Vervolgens treedt het acquis automatisch in werking, tenzij individuele lidstaten de Commissie notificeren dat zij willen continueren met nationale maatregelen. Er is zo dus geen raadsbesluit meer nodig voor opheffing of inkorting van de overgangstermijn. Na totaal vijf jaar treedt het acquis andermaal automatisch in werking, tenzij lidstaten waar nog een overgangstermijn van kracht is de Commissie opnieuw notificeren dat zij vanwege serieuze verstoring van de arbeidsmarkt de nationale maatregelen nog eens maximaal twee jaar willen continueren. Zolang er lidstaten zijn die restricties handhaven (dus maximaal zeven jaar) mogen andere lidstaten vrijwaringsmaatregelen aanhouden. Gezien de overwegingen van de regering verdient deze opzet de voorkeur boven het voorstel van de Commissie.

Volgens de SER zouden, vooruitlopend op de toetreding van de MOE-landen, in de pre-accessiefase al ervaringen opgedaan kunnen worden met de toekomstige vrijmaking van het werknemersverkeer door arbeidsaanbod uit deze landen te beschouwen als prioriteitgenietend aanbod uit niet-EU-landen. Dit betekent dat indien geen werknemers binnen de Europese Economische Ruimte (EER) aangetrokken kunnen worden, werkgevers bij het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor personeel van buiten de EER, prioriteit moeten geven aan aanbod uit Midden- en Oost-Europa. Thans wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de MOE-landen en andere niet-EU-landen. Dit idee van de SER is

¹ Regeringsnotitie *Vrij verkeer van personen in het EU-uitbreidingsproces*, 11-5-2001.

² Regeringsnotitie *Stappen naar toetreding*, 17-11-2000.

op instigatie van Nederland reeds door de Commissie overgenomen in haar voorstellen terzake (*préférence communautaire*).

De SER-aanbeveling biedt de mogelijkheid om in de pre-accessiefase de toestroom van werknemers uit de MOE-landen in te schatten. Op deze wijze zou een zachte overgang worden bewerkstelligd tussen de huidige situatie en het moment waarop het vrij verkeer van werknemers op de toetreders van toepassing zal zijn. Hierbij zijn twee kanttekeningen op zijn plaats. In de eerste plaats wordt in de Wav de term «prioriteitgenietend aanbod» gebruikt voor personen die vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt en voor wie geen tewerkstellingsvergunning vereist is. Het kabinet gaat ervan uit dat de SER bedoelt dat de Wav wel van toepassing blijft als toetsingskader en dat voor de tewerkstelling van arbeidskrachten uit de MOE-landen de verplichting van een tewerkstellingsvergunning van kracht blijft.

Ook in een periode van een dalende werkloosheid blijft het kabinet van mening dat een restrictief toelatingsbeleid ten aanzien van arbeidsmigranten van buiten de EER wenselijk is. Nederland kent nog steeds een groot arbeidspotentieel, bestaande uit onder meer werklozen, werkzoekende werkenden, herintreders en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Preventie van uitval en reïntegratie hebben in het overheidsbeleid prioriteit. Wanneer tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven, zal de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als uitvoerder van de Wav met name kritisch moeten bezien of met een tijdelijke vergunning kan worden volstaan, om zo het op termijn beschikbare prioriteitgenietende aanbod een kans te geven op de arbeidsmarkt.

Dit laat onverlet dat met name aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zich reële knelpunten aan de vraagzijde voordoen. Zolang de MOE-landen niet zijn toegetreden tot de EU, blijft de Wav op arbeidsmigranten uit deze landen van kracht. De SER-aanbeveling om in die situatie arbeidsmigranten uit de MOE-landen voorrang te geven boven niet-EU-ondersdanen, wordt door het kabinet ondersteund.

Het kabinet is van mening dat het geven van prioriteit aan arbeidsmigranten uit de MOE-landen, voor werkgevers niet mag leiden tot grotere administratieve lasten. Dit zou plaats vinden wanneer werkgevers individueel gedwongen worden om na werving binnen Nederland en de EER nog een extra wervingsinspanning in de MOE-landen te moeten plegen. Het verlenen van voorrang aan arbeidsaanbod uit MOE-landen boven arbeidsaanbod uit andere niet-EU-landen dient op een voor werkgevers hanteerbare wijze vormgegeven te worden. Een hulpmiddel hiervoor is, zoals de SER adviseert, een sectorale convenant. Met name sectoren met evidente knelpunten aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt zouden baat kunnen hebben van deze convenanten. Op sectoraal niveau kan dan namelijk in één keer worden getoetst of er prioriteitgenietend aanbod van binnen de EU (inclusief Nederland) aanwezig is. Vervolgens kunnen dan voor de hele sector afspraken gemaakt over de werving van werknemers uit MOE-landen om voor een bepaalde tijd in Nederland arbeid te verrichten.

Sectorale conventanten bieden de mogelijkheid om afspraken te maken gericht op enerzijds inschakeling van prioriteitgenietend aanbod en anderzijds de werving van arbeidsmigranten. Onderwerpen die vallen binnen de eerste categorie betreffen onder meer sectorale wervings- en scholingsinspanningen om (op termijn) prioriteitgenietend aanbod in te schakelen en verbetering van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Onderwerpen in de tweede categorie zijn onder meer de wijze van werving en voorbereiding op de tewerkstelling in Nederland (o.a. taaltraining) en de terugkeer naar het land van herkomst bij tijdelijke tewerkstelling in Nederland.

VI Kabinetsvisie op arbeidsmobiliteit

Het vrij verkeer van werknemers binnen de EU biedt perspectief op een geïntegreerde Europese arbeidsmarkt en kan de kennisuitwisseling tussen landen stimuleren. Arbeidsmobiliteit draagt bij aan de Europese integratie en aan een efficiëntere allocatie van arbeid en kan tevens een functie vervullen als aanpassingsmechanisme wanneer de economie met een schok wordt geconfronteerd. Het Kabinet is het derhalve met de SER eens dat belemmeringen voor arbeidsmobiliteit zoveel mogelijk weggenomen moeten worden teneinde de potentiële arbeidsmobiliteit in de EU te vergroten. Hiermee zouden de mogelijkheden voor werkgevers om vacatures te vervullen en de mogelijkheid voor werknemers om te migreren worden vergroot.

De arbeidsmobiliteit binnen EU-landen is beperkt, terwijl binnen deze landen nauwelijks belemmeringen voor arbeidsmobiliteit zijn op het terrein van taal, cultuur en instituties. Ook tussen de EU-lidstaten is thans weinig arbeidsmobiliteit waarneembaar. Het is derhalve aannemelijk dat de uitbreiding van de Europese Unie niet tot omvangrijke migratiestromen binnen de EU zullen leiden. Ook niet indien alle belemmeringen voor Europese arbeidsmobiliteit worden geëlimineerd. Dit laatste maakt het benutten van binnenlands arbeidspotentieel nog urgenter. Het Kabinet is het dan ook eens met de SER dat activering van het binnenlands arbeidspotentieel de aangewezen oplossing is voor het voorzien in vacatureknelpunten en de bijdrage van arbeidsmobiliteit hieraan uitsluitend een hulpmiddel is.

De SER doet de aanbeveling om in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen arbeidsaanbod uit Midden- en Oost-Europa prioriteit te geven boven aanbod uit de overige niet EU-landen. Deze aanbeveling wordt door het Kabinet overgenomen en gezien zal worden hoe dit SER-voorstel ingepast kan worden in bestaande wet- en regelgeving. Nadat kandidaat-lidstaten tot de EU zijn toegetreden acht het Kabinet overgangstermijnen voor vrij verkeer van werknemers vanuit deze nieuwe lidstaten (uit Midden- en Oost-Europa) in beginsel niet nodig.