

Tilburg University

## Waarom een Europese Arbeidsautoriteit nodig is

Cremers, Jan

*Published in:*  
Zeggenschap over arbeidsverhoudingen

*Publication date:*  
2018

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Cremers, J. (2018). Waarom een Europese Arbeidsautoriteit nodig is. *Zeggenschap over arbeidsverhoudingen*, 2018(1), 32-34.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Waarom een Europese A

De Europese Commissie gaat een Europese Arbeidsautoriteit oprichten om misbruik te voorkomen bij grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. In een voorstudie heeft *Jan Cremers* bepleit dat een dergelijke autoriteit allereerst nationale nalevingsorganen moet helpen door het wegnemen van barrières en beperkingen in de bevoegdheid. Daarnaast gaat het om het oplossen van grensoverschrijdende geschillen, en de bemiddeling bij kwesties waarbij fricties in de mobiliteit in het geding zijn.

Tijdens zijn jaarlijkse beleidstoespraak (State of the Union) bij het Europees Parlement afgelopen september maakte EC-voorzitter Jean-Claude Juncker bekend dit jaar plannen te hebben om een Europese Arbeidsautoriteit op te richten.

Op 13 maart presenteerde hij zijn plan. De autoriteit zal naar verwachting in 2019 van start gaan met ruim 100 personeelsleden en krijgt zo'n 50 miljoen euro per jaar te besteden. Hoofddoel is het verbeteren van de samenwerking tussen de nationale arbeidsinspecties. In het plan van Juncker is de autoriteit niet bevoegd zelf inspecties uit te voeren. Ze moet nationale inspecties vooral aanjagen en faciliteren als er vermoedens bestaan dat werkgevers schijnconstructies gebruiken om de regels te ontduiken. Als nationale inspecties niet willen samenwerken of

ruziënd over straat gaan, zal de autoriteit bemiddelen.

## Grenzen in bevoegdheid

De Friedrich Ebert Stichting, de oudste politieke denktank in Duitsland verbonden aan de sociaaldemocratie en de vrije vakvereniging, heeft mij na de aankondiging van Juncker in september gevraagd een verkennende studie<sup>1</sup> te verrichten naar de toekomstige functie, bevoegdheden en structuur van de Europese Arbeidsautoriteit. In het eerste deel van de voorstudie heb ik uiteengezet voor welke opgaven de nationale toezichtorganen staan op het terrein van controle op naleving en bij de adequate sanctionering. De ervaring bij enkele gezamenlijke grensoverschrijdende projecten van nationale arbeidsinspecties kan worden samengevat op drie terreinen. Ten eerste worden inspecties geconfronteerd met diverse, soms ingewikkelde vormen van ontduiking of selectieve toepassing van de wet- en regelgeving die

bedrijven toepassen in de zoektocht naar goedkope arbeid. Ten tweede lopen inspecties en toezichtorganen voortdurend aan tegen grenzen in bevoegdheid en handelingsmandaat. Ten derde ontbreekt een Europabreed geldende klachtenprocedure of juridisch mechanisme dat recht doet aan het grensoverschrijdende karakter van de geconstateerde vormen van misbruik. Ook de sanctioneringsmogelijkheid, zo die al bestaat, is weinig effectief.

In eerdere publicaties is al gewezen op het gebruik van brievenbusconstructies, (buitenlandse) stromannen en schimmige intermediairs. Zodra er een buitenlandse speler tussen geschoven wordt, hetzij als arbeidsbemiddelaar, hetzij als dochteronderneming, hetzij als onderaannemer, wordt controle op de rechtmatigheid van de arbeidsrelatie lastig. Er valt niet een-twee-drie na te gaan waar de werkgeversrol thuis hoort en of het wel goed zit met de sociale zekerheid en de belastingafdracht. Dan is tevens de vraag of de

<sup>1</sup> Jan Cremers werkt als onderzoeker bij de Tilburg Law School.

# Arbeidsautoriteit nodig is

arbeidsbemiddeling correct is verlopen vaak niet meer, dan na grondig onderzoek, te beantwoorden. In die zin heeft het vrij verkeer – en dan vooral het vrij verkeer van diensten, in combinatie met de vrije vestiging – een voedingsbodem gecreëerd voor wat ik eerder al eens ‘creatieve’ vormen van arbeidsbemiddeling heb genoemd. De ervaringen in Nederland met de intensievere nalevingscampagne op basis van het Sociaal Akkoord 2013 (zie mijn verslag in Zeggenschap 2-2017) spreken wat dat aangaat boekdelen.

## Verkokering

De grenzen in bevoegdheid zijn het resultaat van een te sterke verkokering in de wet- en regelgeving en het daaraan gekoppelde toezicht en van het feit dat de bevoegdheden eindigen bij de nationale grenzen. Dit speelt dubieuze marktpartijen in de kaart, belet effectief optreden en staat het opsporen en de sanctionering van onrechtmatig handelen in de weg. Samenhang dient betere inspectie en het gebruik maken van de verschillende kanalen die voorhanden zijn voorkomt het verlies van relevante informatie. Zo kon ik in de evaluatie van de Nederlandse nalevingspraktijk herhaaldelijk constateren dat belangrijke dossiers van de ene dienst (bijvoorbeeld de Inspectie SZW) niet bekend waren bij de andere (bijvoorbeeld de SVB).

Deze verkokering wordt in het grensoverschrijdende werk van de inspecties versterkt, doordat elk land zijn eigen taakverdeling tussen nalevingsorganen (met bijbehorende bevoegdheden) kent. Zo heeft de arbeidsinspectie in sommige landen alleen een taak op het gebied van de veiligheid

---

## Er bestaan grote verschillen in de bevoegdheden van nationale organen

---

en gezondheid op de werkplek, terwijl de inspectie in andere landen veel ‘generalistischer’ kan optreden, waarbij er ook een taak ligt ten aanzien van het respecteren van de sociale wetgeving en de arbeidsvoorwaarden. Er zijn ook landen waar de nalevingsactiviteiten gekoppeld worden en waar voortdurend en vanzelfsprekend uitwisseling plaatsvindt van gegevens die met de mobiliteit samenhangen. In sommige landen vallen vergrijpen onder het administratief recht, in

andere landen onder het strafrecht. In Nederland heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling plaatsgevonden in de richting van een meer ‘generalistische’ taakstelling. Die bredere taakstelling is het gevolg van wetgeving. Het probleem blijft echter bestaan dat, bijvoorbeeld indien Nederland met Duitsland een kwestie wil onderzoeken, grote verschillen bestaan tussen de bevoegdheden van de betrokken nationale organen. Op het terrein van bijvoorbeeld schijnconstructies hebben de inspecties helemaal geen grensoverschrijdende bevoegdheden. Bovendien eindigt de bevoegdheid bij de landsgrenzen. Als nationale organen gezamenlijk willen optreden zijn ze afhankelijk van de bevoegdheid ter plaatse. Een Nederlandse inspecteur kan niet gelegitimeerd in België onderzoek doen, om maar een simpel voorbeeld te noemen.

## Harde dobber

In de voorstudie heb ik belangrijke bronnen genoemd die mogelijk aanknopingspunten bevatten voor de taakstelling van de Europese Arbeidsautoriteit, zoals de IAO conventie nr. 81 uit 1947 die is ondertekend door alle EU-landen en ingaat op de rol en bevoegdheid van nationale inspecties. Maar ook enkele Europese agent schappen of organen die op deel terreinen zijn ingesteld (de Administratieve

Commissie voor de sociale zekerheid, het Comité van Senior Arbeidsinspecteurs en het Europees Platform tegen zwart werken). Deze instellingen hebben gemeen dat ze geen uitvoerende taak of bevoegdheid hebben en mede daardoor niet in staat zijn te interveniëren bij concrete grensoverschrijdende misstanden die samenhangen met de arbeidsmobiliteit. Op basis van de beperkingen die zich in de praktijk voordoen bij kwestieuze arbeidsmobiliteit kan gesteld worden dat er een terrein braak ligt. Maar het zal een harde dobber worden om hiervoor een Europese Arbeidsautoriteit op te tuigen.

### Belangrijke speler

Er gaan stemmen op om de autoriteit te belasten met alles wat er mis gaat op het terrein van de naleving van sociale grondrechten. Dat is niet zinvol en draagt het risico in zich dat de autoriteit ten onder gaat aan een veelheid aan doelstellingen. De belangrijkste taken van de autoriteit zouden moeten liggen op het versterken, autoriseren en legitimeren van het werk van de nationale nalevingsorganen in concrete praktijksituaties met arbeidsmobiliteit, waarbij vermoedens van misbruik bestaan. Dat kan via meerdere taken en bevoegdheden. Kernpunt daarbij is dat nationale organen het recht verkrijgen EU-wijd te ageren, ook omdat het vrij verkeer van personen, ondernemingen en diensten geschiedt in een Europees kader. Het gaat niet langer om nationaal sociaal beleid.

De Europese Arbeidsautoriteit dient een belangrijke speler te worden bij

het voorkomen en oplossen van problemen die zijn terug te voeren op de soms slechte aansluiting van Europese en nationale wet- en regelgeving die relevant is voor de arbeidsmobiliteit of de tegenstrijdigheden die zich daarbij voordoen. Dat kan door de autoriteit de taak te geven te bemiddelen bij geschillen over de toepassing van de juiste wet- en regelgeving. De autoriteit kan de nationale nalevingsorganen de bevoegdheid verstrekken tot het uitvoeren van alle relevant nationaal en

---

## Het is noodzakelijk om binnen de autoriteit een paritaire kamer te installeren

---

transnationaal onderzoekswerk, ook dwars door de kokers heen. Dit legitimeren en autoriseren versterkt de positie en voorkomt dat misbruik onder verwijzing naar de beperkte territoriale bevoegdheid aan het nationale toezicht kan 'ontsnappen'. De autoriteit dient verder het advies- en initiatiefrecht te krijgen indien tegenstrijdigheden worden geconstateerd in de Europese en/of nationale wetgeving. Dat initiatief zou kunnen worden geconcretiseerd via twee procedures. Enerzijds

het adviseren van de Europese Commissie (en daarmee impliciet de Europese wetgever, namelijk de Raad van Ministers en het Europees Parlement) ten aanzien van noodzakelijke (reparatie)wetgeving. Anderzijds het overleggen van dossiers met bevindingen bij het Europese Hof, indien de autoriteit geen oplossing vindt, om te komen tot eenduidige uitspraken en interpretaties (vergelijkbaar met wat thans door nationale rechtbanken aan het Hof kan worden gevraagd).

### Paritaire kamer

Het lijkt me noodzakelijk om binnen de autoriteit een paritaire kamer te installeren. Bij veel geschillen in de arbeidsmobiliteit gaat het om (verschillen in) de interpretatie van collectieve afspraken. In sommige landen zijn deze afspraken algemeen verbindend, in andere niet. Alle landen hebben gemeen dat het conventionele deel van de wet- en regelgeving teruggaat op afspraken die autonoom gemaakt zijn in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen CAO-partijen. Het ligt voor de hand dergelijke afspraken te toetsen en te arbitreran door een paritaire kamer, die afhankelijk van de thematiek en bedrijfstak door de sociale partners kan worden ingevuld. Een vergelijking met de situatie in België (de paritaire comités) of Nederland (de bedrijfscommissie) ligt voor de hand.

#### Noot

1 De voorstudie staat op de FES website: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/14054.pdf>