



Europees Economisch en Sociaal Comité
Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Waarnemingspost Interne Markt (WIM)



DE EFFECTEN VAN DE DIENSTENRICHTLIJN OP DE BOUWSECTOR

VERSLAG

INT/WIM - EESC-2014-02466-00-01-TCD-TRA

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD	3
1.	VOORNAAMSTE BEVINDINGEN	4
2.	BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	5
	BIJLAGE	19
	DOELSTELLINGEN EN METHODEN	19
	DE RICHTLIJNEN IN EEN NOTENDOP	19
	DE DIENSTENRICHTLIJN	20
	DE DETACHERINGSRICHTLIJN	20
	DE HANDHAVINGSRICHTLIJN	21
	HET EESC EN DE RICHTLIJNEN	22

VOORWOORD

De **dienstenrichtlijn** (2006/123/EG van 12 december 2006) over de liberalisering van diensten in de interne markt heeft de grensoverschrijdende mobiliteit in veel opzichten ondersteboven gegooid. Getuige de zeer emotionele discussie die erdoor in het brede publiek en bij de sociale partners op gang is gebracht, behoort deze richtlijn waarschijnlijk tot de meest controversiële maatregelen in de recente geschiedenis van de EU. De **detacheringsrichtlijn** (1996/71/EG), die voor de uitbreiding van de EU naar Oost- en Midden-Europa werd goedgekeurd, kan niet worden losgezien van dienstverlening. Dit laatste geldt met name voor de bouwrijverheid. Beide richtlijnen hebben, in deze tijd van crises, veel onrust teweeggebracht en een slechte naam gegeven aan mobiliteit uit "arbeidsexporterende" landen ("ze pakken ons werk af"). Daar staat tegenover dat de nieuwe rondes van toetredingen tot de EU verscheidenheid en nieuwe kansen en uitdagingen voor de interne markt hebben opgeleverd. Hoe dan ook moet de sociale dimensie van de interne markt - het sociaal model van Europa - kenschetsend blijven voor wat de EU vertegenwoordigt in de wereld.

In zijn advies over "*Een internemarktbeleid waarin mens en burger centraal staan*"¹ stelt het EESC dat de dienstensector " ... bij uitstek een van de terreinen (is) waarop de interne markt te kort schiet, terwijl er juist behoefte is aan meer innovatieve maatregelen én instrumenten".

De Waarnemingspost voor de Interne Markt (WIM) is in 1994 door het EESC opgericht met steun van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De WIM heeft tot taak om de werking van de interne markt te analyseren, uit te vinden welke problemen en struikelblokken er zijn en namens het maatschappelijk middenveld oplossingen aan te dragen. Voor onderhavige studie is het specifieke doel om met conclusies te komen voordat in mei van dit jaar de Europese verkiezingen worden gehouden.



¹ Zie advies van het EESC 466/2012, [PB C 143 van 22.5.2012, blz. 17.](#)

1. VOORNAAMSTE BEVINDINGEN

De EU moet geleidelijk markt-voor-markt toewerken naar wederzijdse erkenning. De samenleving in het algemeen en de bouwnijverheid in het bijzonder hebben baat bij een samenhangende Europa-wijde strategie om internationale fraudenetwerken te bestrijden. Het is hoog tijd voor in EU-verband overeengekomen gemeenschappelijke definities. Die kant van de problematiek aanpakken, is een echte uitdaging, vooral omdat daardoor al lang aanslepende problemen kunnen worden opgelost. Om dit doel te bereiken, moet een aantal maatregelen worden genomen: er moeten Europese minimumnormen voor keuringsdiensten, een Europees lexicon voor fiscale en sociale begrippen en een Europees socialezekerheidsnummer worden aangenomen. Of dat lukt of niet, hangt af van de krachtadigheid van de instellingen, het draagvlak en de juiste toepassing van homogene sociale wetgeving.

Hieronder staan de voornaamste bevindingen voor de bouwnijverheid, waarvoor is uitgegaan van de bijdragen van de relevante maatschappelijke organisaties.

- 1 Het beginsel van het land van bestemming moet algemeen toepasbaar zijn²;
- 2 Er moet onder gelijke concurrentievoorwaarden op kwaliteit worden geconcentreerd en er mag geen "sociale dumping" worden gepleegd;
- 3 De regels van de interne markt moeten overal naar behoren worden omgezet en uitgevoerd³;
- 4 Voor samenhang en een echt gemeenschappelijke aanpak zijn gemeenschappelijke begrippen en definities nodig.
- 5 Het komt aan op doelmatige en doeltreffende samenwerking tussen nationale overheden;
- 6 Instandhouding van het maatschappelijke draagvlak kan alleen als het sociaal model van Europa onaangetast blijft;
- 7 Het kaartstelsel lijkt de weg vrij te maken voor praktische en haalbare opties om de monitoring te verbeteren;
- 8 Institutionele soliditeit en adequate vastberadenheid bij de toepassing van regels en toetsingen⁴ en hogere boetes;
- 9 Echte samenwerking tussen overheden en sociale partners is goed bestuur;
- 10 Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, zodat de lidstaten specifieke monitoring-instrumenten kunnen gebruiken.

2. BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

In onderstaand overzicht staan problemen en tekortkomingen ("bevindingen") en mogelijke oplossingen ("aanbevelingen"). Wat aan deze en gene zijde van een tabel staat komt niet noodzakelijkerwijs altijd overeen.

² Daar is een wijziging van de wetgeving voor nodig.

³ Dit geldt evengoed voor de nationale overheden als voor de sociaaleconomische actoren in het veld. Als beide richtlijnen goed worden uitgevoerd, zal de werking van de één de werking van de ander versterken.

⁴ Gaande van het "name and shame"-beginsel (zelfregulering, sectorgebonden gedragscodes) tot vervolging en marktuitsluiting. De rechtszekerheid mag in geen geval worden aangetast.

SHORTCOMINGS (FINDINGS)	PROPOSED SOLUTIONS (RECOMMENDATIONS)
HEADING	
ITEM RELATED TO THE SERVICES DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications (12)	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles
ITEM RELATED TO THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles (34)

Source (page of the staff working paper where the statement is taken from)

Opzet van het overzicht "Bevindingen en aanbevelingen"⁵.

TEKORTKOMINGEN (BEVINDINGEN)	MOGELIJKE OPLOSSINGEN (AANBEVELINGEN)
ADMINISTRATIE	
A1-FORMULIER⁶	
A1-formulieren zijn fraudegevoelig. De lidstaten van herkomst controleren noch de A1-gegevens, noch het gebruik daarvan in de lidstaten van bestemming (32)	Het gecontroleerde A1-formulier zou moeten worden afgegeven voordat het werk begint Moet worden gekoppeld aan het kaartsysteem
Heel veel A1-formulieren zijn vervalst of bevatten fouten en worden niet gecontroleerd (99)	De lidstaat waar wordt gewerkt, moet juridisch verantwoordelijk worden gesteld voor de bepaling van de arbeidsrechtelijke status en moet uitmaken of de conformiteit/monitoring kunnen worden afgeleid uit de arbeidsomstandigheden en de arbeidsovereenkomst. Het kan zinvol zijn om het kaartsysteem als weermiddel tegen fraude te gebruiken
AANMELDINGEN	
45% van alle niet aangemelde buitenlandse werknemers werken in de bouw (34)	Ervoor zorgen dat de tien lidstaten die geen systeem van voorafgaande aanmelding hebben, zo'n systeem gaan toepassen waardoor (32) ...
Niet alle lidstaten hebben een systeem van aan de detachering voorafgaande aanmelding (36)	... de aanmelding van werkzaamheid kan overal worden gebruikt
Aanmeldingen die lijken te kloppen, kunnen een dubbele boekhouding verdoezelen	Aanmeldingen moeten in e-formaat zijn
KAARTSYSTEEM⁷	
De kwestie van de gegevensbescherming ligt kennelijk moeilijk (of is een vicieuze cirkel), omdat gegevensbescherming kan betekenen dat bepaalde informatie niet kan worden verkregen:	Het gebruik van identiteitskaarten of paspoorten kan een praktische en haalbare uitweg zijn, waardoor de bevoegde overheden kunnen overgaan tot controles (38)

⁵ Werkdocument van het personeel: kijk op <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. Als er geen bladzijde wordt vermeld, komt de opmerking voort uit discussies met bijdragende organisaties.

⁶ Met het A1-formulier wordt het bewijs geleverd van de stand van zaken wat de sociale bijdragen van gedetacheerde werknemers betreft http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_en.htm

⁷ Het FIEC en de EFBWW hebben een onderzoek naar bestaande kaartsystemen opgestart, waarvan er één normaliter in juni 2014 zal worden afgerond. In Zweden wordt al met dit systeem gewerkt. Denemarken en Noorwegen zijn van plan om het in te voeren.

<ul style="list-style-type: none"> - de kaart voorkomt fraude (namaak, duplicaten) niet, maar maakt fraude wel moeilijker; - de kaart heeft maar weinig voordelen, omdat de looptijd van de arbeidsovereenkomsten van veel gedetacheerde werknemers erg kort is; - de aanmeldingen moeten online worden gedaan, maar de dragers zijn papieren formulieren⁸; - de kaartsystemen die er al zijn in de lidstaten, hebben niet dezelfde doelstellingen (35) 	<p>Op de kaart zouden standaardgegevens kunnen staan. Alle overige gegevens zouden dan facultatief zijn, zoals informatie over de beroepskwalificaties van de kaarthouder (43)</p> <p>De (kaart)systemen moeten hoe dan ook over de grenzen heen interoperabel zijn.</p> <p>Toepassing van het verkeerslichtenprincipe</p>
--	--

RECHTS- EN INSTITUTIONEEL KADER

<p>De juridische en institutionele randvoorwaarden voor controles blijken maar beperkt te zijn. De vraag kan dan ook worden gesteld of het huidige rechts- en institutionele kader geschikt is voor de oplossing van problemen (bv. problemen met controles, gegevensbescherming en de sociale dimensie van de openbare orde in de EU).</p>	
---	--

ARBEIDSMARKT

BEROEPSONGEVALLLEN

<p>Wat een beroepsongeval is, wordt van lidstaat tot lidstaat anders gedefinieerd Die verschillen hebben gevolgen voor de mate waarin kosten worden vergoed en voor bepaalde nationale systemen voor de gezondheidszorg</p>	
---	--

DETACHERING VAN WERKNEMERS

<p>Niet alle lidstaten hebben een systeem van aan de detachering voorafgaande aanmelding (36)</p>	<p>Opzet van een gegevensbank waardoor werknemers kunnen worden opgespoord - het IMI-systeem zou verder kunnen worden uitgebouwd om hiervoor te zorgen</p>
<p>Niet alle lidstaten verplichten ertoe om het bewijs te leveren van kwalificaties⁹</p>	<p>Hier is behoefte aan een aanpak in EU-verband</p>
<p>België heeft een regeling voor uitzendbureaus, andere lidstaten niet (33)</p>	<p>Er moet een verbod komen op de reclame die uitzendbureaus voor illegale praktijken maken (33)</p> <p>Gedetacheerde werknemers moeten naar behoren op de hoogte worden gebracht van de relevante wetgeving in hun land van bestemming (44)</p>
<p>Een gedetacheerde zelfstandige is een contradictio in terminis en bestaat dus niet (20)¹⁰</p>	

MOBILITEIT

<p>Overduidelijke sociale dumping is slecht voor het imago van de EU (35)</p>	<p>Campagnes om werknemers op de hoogte te brengen van de randvoorwaarden voordat zij een arbeidsovereenkomst ondertekenen</p>
<p>Heropleving van verdachtmakingen jegens niet-onderdanen, ten koste van het primaat van de wet (35)</p>	

SOCIALE DUMPING

⁸ Wat een argument is voor de ontwikkeling van elektronische overheidsdiensten. Eventueel na te volgen voorbeelden zijn Estland en Oostenrijk.

⁹ Die verplichting bestaat wel in Frankrijk en Polen.

¹⁰ Zie advies CESE 2063/2012, [PBC 161 van 6.6.2013, blz. 14](#)

Sociale dumping wordt vaak te pas en te onpas "gedefinieerd". Over het algemeen wordt sociale dumping omschreven als een praktijk die leidt tot een situatie waarin goedkope werknemers uit een andere lidstaat het werk komen afpakken van de onderdanen van een lidstaat. Volgens de Commissie komt sociale dumping neer op een situatie waarin buitenlandse dienstverleners lokale dienstverleners de loef kunnen afsteken omdat hun arbeidsnormen minder streng zijn ¹¹ .	"In de uiteindelijke overeenkomst over de dienstenrichtlijn is sprake van een nauwgezette dosering van enerzijds de vrijheid om over de grenzen heen diensten te verlenen en anderzijds de behoefte aan doeltreffende instrumenten om de arbeidsnormen in de gastlanden te monitoren en te handhaven. Dat evenwicht moet worden bewaard." ¹²
Welke definitie ook aan het begrip "sociale dumping" wordt gegeven, algemeen wordt aangenomen dat daarvan een dreiging uitgaat voor het Europees sociaal model, wat leidt tot minder steun voor EU-integratie (15, 25, 76, 104)	Artikel 3 van het VWEU en het Handvest van sociale grondrechten moeten worden toegepast
Het werk dat buitenlandse werknemers doen, is nu net dat wat de onderdanen van het gastland zelf meestal niet willen doen. Daarom is het argument "dat ze onze banen afpakken" erg polemisch en populistisch	Poging om economische vrijheden te laten rijmen met sociale grondrechten Nagaan of er een "Europese sociale Interpol" kan worden opgericht, ter ondersteuning van de activiteiten van de arbeidsinspectiediensten in de lidstaten ¹³
Welke functie/positie heeft het Sociaal Handvest in de Interne markt? Hoe zit het met de sociale dimensie van de openbare orde in de EU?	
SOCIALE ZEKERHEID	
Ook al valt de sociale zekerheid niet onder de dienstenrichtlijn, toch is het maar de vraag of het politiek gezien wel haalbaar is om van de lidstaten te vragen om wetgeving inzake diensten toe te passen zonder EU-wijde harmonisatie van zaken als de sociale zekerheid, lonen en arbeidsvoorwaarden.	Behoorlijke toepassing van Verordening 883/04 (coördinatie van sociale systemen) (11) Opzet van een Europees lexicon voor fiscale en sociale begrippen (26) Invoering van een Europees sociale-zekerheidsnummer
Regels en sociale verplichtingen worden op grote schaal ontdoken, wat leidt tot scheefftrekkingen in de bouwnijverheid.	Regelingen treffen om voorwaarden af te dwingen in de gastlanden ¹⁴

DIENSTVERLENING OP DE INTERNE MARKT

CONTROLES

Om fraude te achterhalen tot waar ermee begonnen is, moet grondig onderzoek worden gedaan (35)	Voor de EU een arbeidsinspectiebureau oprichten. Dit bureau kan de lidstaten grensoverschrijdende fraude helpen bestrijden, de wetgever met waargenomen gevallen aanmoedigen en de samenwerking tussen nationale overheden (en dan vooral met de overheden van lidstaten met structurele problemen) verbeteren.
--	---

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. Magdalena Bernaciak stelt in "Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards"? (2012, blz. 40) dat sociale dumping kan worden omschreven als een strategie om beter te concurreren door sociale normen te verlagen. Sociale dumping wordt op gang gebracht door ondernemingen, maar heeft onrechtstreeks gevolgen voor hun werknemers en/of de landen van herkomst en van bestemming en richt schade aan op sociaal gebied.

¹² <http://www.euractiv.com/socialeurope/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

¹³ In de handavingsrichtlijn wordt melding gemaakt van de suggestie uit het EESC-advies 970/2010, PB C 44 van 11.02.2011, blz. 90.

¹⁴ Dit vergt een wijziging van de Richtlijn.

	Een andere mogelijkheid is meer samenwerking tussen nationale arbeidsinspectiediensten om complexe vraagstukken als die van nationale bevoegdheden en soevereiniteit niet te hoeven behandelen.
Daaruit voortkomende problemen zoals die van de taal, van documenten die niet op de sites staan, van het bewijs van werkgelegenheid enz. (35)	Het Belgische LIMOSA-systeem ¹⁵ is een voorbeeld van een systeem voor de uitwisseling van informatie en een beter toezicht
Transnationale actoren werken onder heterogene juridische voorwaarden omdat de wetten van de lidstaten van elkaar verschillen (35)	Een document van de EU over lonen heeft zin als daarvoor is uitgegaan van een gegevensbank waarop de lidstaten kunnen nagaan of de gegevens kloppen
Gezien de omvang van de fraude is er nog steeds te weinig samenwerking in een beginstadium (ook met de sociale partners) en anticipatie	"Name and shame" waarbij gebruik wordt gemaakt van de VIES-gegevensbank ¹⁶ voor de keuze van een onderaannemer (32)
Samenwerking tussen nationale overheden, waaronder cursussen die verder moeten worden uitgebouwd, vooral omdat de rechtstelsels en referenties van elkaar verschillen	De aanmelding van werkzaamheid zou overal moeten worden gebruikt (32)
Er is te weinig personeel voor aan alle kanten ingehaalde controle-instrumenten of -organen, terwijl bonafide bedrijven van de markt verdwijnen (31)	De lidstaten zou moeten worden toegestaan om bestaande of bijkomende controlemaatregelen te nemen of administratieve formaliteiten te vervullen als blijkt dat deze doeltreffend en noodzakelijk zijn, waarbij overregulering moet worden voorkomen.
Naarmate taken complexer worden, zijn er meer middelen voor nodig.	Op zoek gaan naar nieuwe monitoringmaatregelen of -oplossingen die conform zijn aan de Richtlijnen
DIENSTVERLENING OP DE INTERNE MARKT	
De afgelopen twintig jaar worden gekenmerkt door een verschil in productiviteit tussen de VS en de EU. Dit verschil kan voor een deel worden verklaard door het ontbreken van een geïntegreerde dienstenmarkt.	De belemmeringen terugdringen die het gevolg zijn van de veel geld kostende lappendeken van nationale regelgevingen (78)
De tendens is om voor dienstenmarkten veel voorschriften uit te vaardigen Er zijn ook grote verschillen tussen nationale voorschriften: die verschillen zetten een rem op grensoverschrijdende dienstverlening	
Dienstverleners slagen er niet in om nieuwe organisatorische methoden voor meer ICT-profijt toe te passen	
De Richtlijnen laten de regeringen te veel speelruimte in hun beslissing over wat als een belemmering voor vestiging of grensoverschrijdende dienstverlening moet worden gezien Zij mogen deze belemmeringen bestempelen als "proportioneel" (78)	Wederzijdse evaluatie moet een vast onderdeel worden van de dienstenrichtlijn als prikkel voor regelgevers om zich te ontdoen van overtollige regels en vertrouwen te stellen in de regels van anderen.
Disfuncties op de dienstenmarkt verminderen het schokdempend vermogen van de euro en tasten de behoorlijke werking van de monetaire unie aan (79)	
Er zijn meer belemmeringen voor diensten dan voor	

¹⁵ Aanmelding bij LIMOSA bestrijkt de detachering van werknemers, diensten, zelfstandigen, kortom grensoverschrijdende arbeid in het algemeen.

¹⁶ De btw-gegevensbank van de EU: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm. Dit zou betekenen dat gebruikersvriendelijk (bv. volgens het verkeerslichtenprincipe) en in een papierloze omgeving wordt gewerkt en dat nationale overheidsinstanties (bv. de arbeidsinspectie) worden belast met procedures voor ondersteunende kantoorfuncties.

goederen, de verhandelbaarheid is gering en selectief en kleine en middelgrote ondernemingen hebben wellicht een probleem op het gebied van de vrijheid van vestiging (79)	
Of belemmeringen binnen de EU kunnen worden opgeheven, staat of valt met de afschaffing of hervorming van de binnenlandse regelgeving voor diensten (79)	<i>Daarvoor zijn vergaande binnenlandse hervormingen van de dienstverlening nodig waardoor de dienstenmarkten overal concurrentiekrachtiger worden en beter gaan werken. Dit is van doorslaggevend belang en veel belangrijker voor groei in de EU dan de blootstelling aan handel voor - bijvoorbeeld - diensten die in de EU over de grenzen heen worden verleend.</i>
De dienstverlening ondervindt schade van de - kleine en grote - regelgevende verschillen tussen de lidstaten ¹⁷ (79)	
Er is nog steeds onvoldoende inzicht in de voordelen van een voltooide, volledige interne dienstenmarkt in de EU (wat dus veel verder gaat dan de horizontale dienstenrichtlijn). De vruchten van beter werkende dienstenmarkten plukken, komt vaak neer op méér dan alleen maar beter bestand zijn tegen de concurrentie (80)	<i>Kennelijk zijn er nog steeds geen nieuwe ramingen voor financiële diensten, terwijl er voor netwerkbedrijven slechts enkele ad hoc-pogingen zijn gedaan (waarbij behoorlijk grote winsten werden vastgesteld); er zijn geen betrouwbare ramingen voor beroepsmatige dienstverlening. Op geen enkele van die drie gebieden is sprake van een echte interne markt, wat ook betekent dat er nog veel valt te winnen. Er begint nu pas begrip te komen voor de veelsoortige economische voordelen van de dienstenrichtlijn: de winst daarvan op de middellange en de lange termijn voegen zonder twijfel enkele procentpunten - zonet méér - toe aan het bbp van de EU. Die winst wordt nog groter als daarbij de lang verwaarloosde voordelen van minder "heterogeniteit in de regelgeving" worden opgeteld.</i>
De regels van de interne markt worden onvoldoende toegepast ¹⁸ - tekortschietende toepassing/administratieve formaliteiten en procedures bemoeilijken grensoverschrijdende dienstverlening voor beroepsmensen (97)	<i>Dit alles vergt, voor lange tijd en overal in de EU, veel investeringen in infrastructuur (gas, elektriciteit, spoorwegen en internet). Een uitzonderlijk geval is de digitale interne markt, gekoppeld aan een veel ruimere digitale agenda.</i>
GEREGLEMENTEERDE BEROEPEN¹⁹	
De stellingname van de Commissie over de vergemakkelijking van de toegang tot gereguleerde beroepen (ofwel een vorm van deregulering) zou een aantal sectoren, waaronder de bouwnijverheid, in gevaar brengen	<i>Reglementering zet de deur open voor veel controle (29)</i>

¹⁷ Deze "heterogeniteit in de regelgeving" kan veel kosten met zich mee brengen voor op Europa ingestelde ondernemingen. De vaste kosten die met de toetreding tot een markt zijn gemoeid, moeten door ondernemingen voor ieder land apart worden betaald en moeten worden terugverdiend voordat de investering en markttoetreding winst gaan opleveren. Dergelijke steeds terugkerende vaste kosten voor de toetreding tot de markt van een land zijn uiterst ontmoedigend voor kleine en middelgrote ondernemingen uit de dienstensector, terwijl die kosten veel andere dienstverleners, zachtjes uitgedrukt, zeker niet helpen. (...) in de OESO heeft een beperkte vermindering van die heterogeniteit al een aanzienlijke stijging van de binnenkomende rechtstreekse buitenlandse investeringen opgeleverd. CEPS Speciaal verslag n° 67, blz. 17.

¹⁸ Zie de lijst van struikelblokken voor kleine en middelgrote ondernemingen op de interne markt, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>

¹⁹ Zie ook de transparantie-inspanningen van de Commissie m.b.t. de toegang tot gereguleerde beroepen: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_en.htm?locale=en.

Ook kan dit leiden tot de vervaging van de grenzen tussen beroepen en taken, wat het vertrouwen van de burgers in dienstverleners dreigt te ondermijnen	
In bepaalde sectoren, waaronder de bouwnijverheid, is het bij deregulering oppassen geblazen	<i>Daadwerkelijke toepassing van de nieuwe Richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties</i>
Gereguleerde beroepen vertonen verschillen van lidstaat tot lidstaat (38)	
TOEPASSING VAN DE DIENSTENRICHTLIJN	
De dienstenrichtlijn wordt bij stukjes en brokjes geïnterpreteerd en de toepassing ervan laat te wensen over	<i>Daadwerkelijke handhaving als slimme en snelle manier om de groei te bevorderen zonder dat de overheid in de buidel hoeft te tasten</i>
	<i>Samenhang tussen intercollegiale beoordeling (krachtens de dienstenrichtlijn) en wederzijdse beoordeling (krachtens de Richtlijn betreffende beroepskwalificaties)</i>
	<i>Vaststelling van de gebieden waar de lidstaten onevenredig hoge struikelblokken opwerpen voor de toegang tot bepaalde beroepen</i>
	<i>Kiezen voor wederzijdse erkenning als harmonisatie niet van toepassing is</i>
	<i>Leren van grensgebieden Grensoverschrijdende samenwerking is vaak een voorbeeld in het klein van hoe de interne markt kan functioneren</i>
	<i>Er moeten snelwegprocedures in het leven worden geroepen voor als de Richtlijn wordt overtreden</i>
Dienstverleners worden onterecht gediscrimineerd op nationaliteit en verblijfplaats	<i>De lidstaten moeten toezien op de handhaving van artikel 20, lid 2, van de dienstenrichtlijn</i>
Verzekeringen bieden dienstverleners ontoereikende dekking over de grenzen heen	<i>Dialogoog tussen belanghebbenden²⁰</i>
	<i>De bepalingen van de Richtlijn moeten naar behoren worden toegepast en in het veld gehandhaafd (volgens het beginsel dat wordt gehandeld zoals overeengekomen)</i>
Het besluit om bepalingen beperkingen op te heffen (artikelen 15 en 16) - wat in een beperkt aantal gevallen volgens de dienstenrichtlijn gerechtvaardigd kan zijn als het algemeen belang daarmee is gediend - wordt aan de lidstaten overgelaten - grijze zones/protectionisme (83)	<i>Regeringen en bevoegde instanties moeten nationale regels en regelingen om toestemming te geven, toetsen aan het evenredigheidsbeginsel</i>
	<i>De mogelijkheden van een benadering op basis van vrijwilligheid zijn niet grenzenloos. Het zou beter kunnen zijn om het beginsel van evenredigheid te verduidelijken en te preciseren wat "een dwingende reden van algemeen belang" is.</i>
	<i>Open debat over de gemaakte evenredigheidsanalyses en de mate waarin de lidstaten hun speelruimte hebben gebruikt en bepaalde beperkingen - die op zijn minst aanvechtbaar kunnen worden genoemd - in stand hebben gehouden.</i>
	<i>De lidstaten moeten zich altijd houden aan de letter van een richtlijn of verordening, halfslachtigheid uitbannen en zich onthouden van overregulering ("gold-plating"), omdat ondernemingen daardoor met nodeloze extra kosten kunnen worden</i>

²⁰ Zie voetnoot 30

	opgezaald.
Hoewel de dienstenrichtlijn een breed toepassingsgebied heeft, valt een hele reeks van belangrijke vereisten met rechtstreekse gevolgen voor dienstverleners daar toch buiten.	<p>De Commissie zou de praktische werking van de dienstenrichtlijn grondig moeten blijven analyseren, met o.m. aandacht voor de resterende problemen en belemmeringen voor de dienstensector in het algemeen en de reële behoeften in het veld (83)</p> <p>Verder moet deze analyse worden gewijd aan alle relevante gebieden waaraan in de dienstenrichtlijn wordt voorbijgegaan. Voorbeelden daarvan zijn vraagstukken als beroepskwalificaties, detachering van werknemers, de Richtlijn betreffende elektronische handel, consumentenbeschermingsregels inzake toepasbare wetgeving (Rome 1- en Rome 2-Verordeningen²¹) en de rechtsbevoegdheid van rechtbanken (Brussel 1-Verordening) (83)</p> <p>De aanpak van de dienstensector in Europa moet echt geïntegreerd zijn (83)</p>
De lidstaten worden niet genoeg onder druk gezet om vooruitgang te boeken (consequentheid, convergentie, algemeen belang enz.)	<p>De Commissie (DG MARKT) zou de gewoonte weer moeten oppakken om formeel verslag uit te brengen van de stand van zaken bij de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn, zoals zij dat in 2009 en 2010 deed in de vorm van informatieve notities aan de Mededingingsraad (en het Europees Parlement).</p> <p>Deze op een nieuwe leest geschoeide verslaggeving zou moeten worden toegespitst op het bredere vraagstuk van de toestand van de interne markt voor dienstverlening (84)</p> <p>Daarbij zou niet alleen moeten worden gekeken naar kwantitatieve gegevens betreffende de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn, maar ook naar de reële resultaten daarvan en de werking van de dienstenmarkten in het veld, en naar de belemmeringen en problemen waarmee bedrijven en consumenten worden geconfronteerd. Verder moet meer duidelijkheid worden geschapen over hangende vraagstukken en dienen de gemaakte vorderingen beter met elkaar te worden vergeleken (84)</p>
Over de hele linie ontbreekt een echt perspectief voor de interne markt (dit geldt zowel voor diensten die wél als voor diensten die niet onder het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn vallen ²²)	<p>Diensten op de interne markt moeten geïntegreerd worden benaderd met behulp van een horizontaal instrument (83)</p> <p>Er moet samenhang zijn met andere richtlijnen en initiatieven van de EU (geïntegreerde of holistische benadering) (84)</p>
TOEZICHT OP DE MARKT	
Nagenoeg "sanctievrije" omgeving, wat fraude en misdadige praktijken in de hand werkt	<p>Marktuitsluiting (27)</p> <p>Hogere boetes en strengere sancties (19)</p>
De markt is uiterst complex. Die complexiteit maakt het	Dringend een oplossing vinden voor het probleem

²¹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l16027_en.htm.

²² Diensten die niet onder de dienstenrichtlijn vallen, zijn particuliere beveiligingsdiensten, stadsvervoer, taxi's, gezondheidszorg, sociale dienstverlening en uitzendbureaus. Men denke ook aan andere zaken, zoals de uitblijvende erkenning van beroepskwalificaties, het aantal gereguleerde beroepen en specialiseringen, dubbele verzekering, het ontbreken van wederzijdse erkenning en tegenstrijdigheid van nationale normen.

moelijk voor overheidsinstanties om toezicht te houden en gemakkelijk voor frauduleuze bedrijven om wetten te omzeilen of iedere vorm van verantwoordelijk- of aansprakelijkheid uit de weg te gaan.	van bureaus die in meer dan één land personeel inhuren (46)
Een verband dat overal kan worden vastgesteld, tussen "minder overheid" (bij gebrek aan middelen of politieke wil ²³) op gebieden waar van de overheid altijd sturing is verwacht en de algemene verslechtering van de werk-, leef- en ondernemingsvoorwaarden	Zichtbaarheid van het optreden van de overheid en betere samenwerking tussen nationale overheden en over de grenzen heen (26) Uitwerking van elektronische-overheidsoplossingen

MISBRUIK

CORRUPTIE PRAKTIJKEN

In bepaalde extreme gevallen worden werknemers uitgebuit, leven zij in zeer grote armoede en worden zij bij tijd en wijle gewoonweg niet betaald of krijgen zij niet hun hele salaris, zodat ze wel op de bouwwerf moeten blijven werken (27)	"Voorlichting en gedragscodes; toerbeurt voor personeel; strikte naleving van het vierogenprincipe; duidelijke regelgeving voor sponsorschap en het verbod op het aannemen van giften; invoering van centrale instanties voor aanbestedingen en het gunnen van opdrachten; nauwgezette omschrijving van de aanbesteding en toezicht op de ramingen; organisatie van procedures voor aanbestedingen, waarbij de offertes geheim worden gehouden en wordt voorkomen dat offertes laat worden aangepast; toegenomen gebruik van elektronische aanbestedingen; opstelling van documentatie over de gunning van opdrachten en zorgvuldige controle door toezichthoudende instanties; uitsluiting van ondernemingen die op corruptie zijn betrappt en invoering van corruptieregisters (zwarte lijsten) ²⁴
---	---

FRAUDE

Fraude als de regels van nationaal arbeidsrecht worden omzeild (zwart werk en schijnzelfstandigheid) (76) ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> - gerechtelijke vervolging - efficiëntere, flexibele en eenvoudige regels voor overwerken in de bouw; - stelselmatig gebruik van rekeningen voor bouw materiaal; - invoering van naambadges op bouw werven (zie ook het kaartsysteem); - afstappen van de goedkoopste offerte als enige maatstaf voor de gunning van overheidsopdrachten; - fraudebestrijding koppelen aan de gegevensbanken van de overheid; - de vermindering van sociale en fiscale lasten gepaard laten gaan met adequate alternatieven om een sluitende begroting te garanderen;
De betrekkelijke straffeloosheid van (vooral multinationale) ondernemingen ondermijnt de sociale structuur	

²³ Zo zijn er minder arbeidsinspecteurs en minder contactpersonen voor overheidsdiensten. Het komt neer op de toepassing van het beginsel dat "steeds minder mensen steeds ingewikkeldere taken moeten vervullen".

²⁴ Anti-corruptieverslag van de Commissie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_nl.pdf.

²⁵ Kijk op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

	- prikkels voor duurzame bouw- en fiscale kortingen (26)
Dat fraude wordt gepleegd in een nagenoeg "sanctievrije" zone is een echt probleem ²⁶ (31)	"Name and shame" waarbij gebruik wordt gemaakt van de VIES-gegevensbank voor de keuze van een onderaannemer (32)
	Hogere boetes om fraude minder aantrekkelijk te maken
	Marktuitsluiting van voor fraude veroordeelde ondernemingen ²⁷ (27)
FRAUDULEUZE ONDERNEMINGEN/GEDRAG	
Frauduleuze ondernemingen verhuizen van lidstaat naar lidstaat om eventuele gerechtelijke vervolging te voorkomen	Het land van herkomst draagt een verantwoordelijkheid voor de beëindiging van illegale praktijken
	Frauduleuze ondernemingen MOETEN uit de markt worden geweerd. Fraude is een maatstaf voor uitsluiting.
De handhaving van de wet laat in de lidstaten en over de grenzen heen te wensen over	Behoorlijke handhaving van de wet is cruciaal
Bewezen gevallen van werknemers van wie de paspoorten zijn afgenomen en van maar voor een deel uitbetaalde lonen om werknemers te dwingen om op de bouwwerf te blijven werken (41)	Gerechtelijke vervolging
Voor de detacheringsrichtlijn wordt vooral de "land A versus land B"-benadering gevolgd, waarbij wordt voorbijgegaan aan de complexiteit van in meer dan één land actieve frauduleuze ondernemingen (37)	
SCHIJNZELFSTANDIGEN	
De definities die de lidstaten voor werken als zelfstandige hanteren, lopen mijlenver uiteen. Het is moeilijk om grensoverschrijdend misbruik van de rechtspositie van zelfstandige vast te stellen en te vervolgen (99) Iemand werkt als zelfstandige als kan worden vastgesteld dat zijn of haar beroepsactiviteiten: <ul style="list-style-type: none"> • uit eigen keuze worden vervuld (dus als betrokkene daartoe geen ondergeschikte relatie met derden onderhoudt); • een beloning genereren onder voorwaarden die niet tot stand komen in een ondergeschikte relatie met derden, omdat betrokkene zijn of haar werk onder eigen verantwoordelijkheid doet; • worden vervuld in ruil voor een rechtstreeks en volledig aan betrokkene uitbetaald loon. Meerdere lidstaten hebben al geprobeerd om precies te omschrijven wat het verschil is tussen werknemers en als zelfstandige werkende mensen, op grond van een reeks van tevoren vastgelegde criteria. De verscheidenheid aan situaties waarin mensen werkzaam zijn en de complexiteit daarvan maken het in de praktijk vaak moeilijk om zo'n definitie te vinden.	Vaststelling van een reeks gemeenschappelijke Europese criteria, die zouden dienen als richtsnoeren voor de bepaling van een arbeidsrechtelijke status. Naleving van het subsidiariteitsbeginsel. In de in 2006 door de IAO geformuleerde aanbeveling wordt het begrip "arbeidsrelatie" ruim opgevat om schijnzelfstandigheid te kunnen bestrijden (100) Om uit te maken of al dan niet sprake is van een arbeidsrelatie moet primair de facto worden vastgesteld welk werk betrokkene doet en welke beloning hij of zij daarvoor ontvangt, los van de naam die (bijvoorbeeld in een contract) aan die relatie wordt gegeven (100) Het EESC pleit voor: <ul style="list-style-type: none"> • de verzameling van gegevens over "in economische afhankelijkheid verrichte zelfstandige arbeid" in de EU; • de vaststelling van gemeenschappelijke kenmerken in de definities die de lidstaten hanteren voor loontrekkenden; het promoten van studies waardoor nationale

²⁶ Zoals de lachwekkende boete van 25 euro die in België voor iedere uitgebuite werknemer moet worden betaald ...

²⁷ Zoals dat bijvoorbeeld in Oostenrijk gebeurt

	<i>ervaringen uitvoerig kunnen worden geanalyseerd, vooral in grensoverschrijdende gebieden²⁸.</i>
Er is sprake van een verkapte arbeidsrelatie als de werkgever een werkende behandelt op een manier die tot doel heeft om zijn of haar ware rechtspositie als werknemer te verdoezelen en als de contractueel vastgelegde bepalingen tot gevolg kunnen hebben dat de werkende de bescherming wordt onthouden waarop werknemers recht hebben (100)	<i>Bonafide zelfstandigen en micro-ondernemingen hebben baat bij betrouwbare regelgeving en een definitie van schijnzelfstandigheid. Schijnzelfstandigheid moet worden bestreden door betere registratie en monitoring van de echte arbeidsrechtelijke status.</i>
Er zijn regelingen die lidstaten hebben getroffen om ondernemerschap te stimuleren, die kunnen leiden tot concurrentievervalsing voor bonafide zelfstandigen, micro-ondernemingen en kleine en middelgrote bedrijven (101)	<i>Van belang is dat voor al deze categorieën een effectbeoordeling worden gedaan. Nagedacht moet worden over een manier om bonafide zelfstandigen te laten profiteren van faciliteiten die zij gemeen hebben met gewone werknemers, zoals stelsels van sociale zekerheid en pensioenregelingen.</i>

PRAKTISCHE ASPECTEN

ACHTERSTALLIGE BETALINGEN

Vooral kleine en middelgrote ondernemingen in de bouwsector staan zwaar onder druk vanwege de late betaling van hun rekeningen door particulieren en overheidsinstanties	<i>Behoorlijke toepassing van de Richtlijn betreffende de bestrijding van betalingsachterstand (2011/7/EG)</i>
	<i>Monitoring en acties door handelsverenigingen (particuliere sector) en regeringen (overheidssector)</i>
	<i>Lidstaten waar de betalingstermijnen korter zijn, moeten die termijnen niet verlengen (de Richtlijn bevat geen verbod op de verlenging van betalingstermijnen)</i>

AANSPRAKELIJKHEID

Er is een tendens om risico's naar onder toe door te schuiven. Zo legt België de aansprakelijkheid bij de hoofdaannemer (31)	<i>De Raad en het Europees Parlement hebben overeenstemming bereikt over de aansprakelijkheid van de aannemer en de volgende onderaannemer of zo nodig de vervanging daarvan door gelijkwaardige maatregelen (18)</i>
De concurrentie is erg fel, de sector is complex en er is geen transparantie: als gevolg daarvan worden verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid steeds verder afgezwakt, vooral door de aflopende structuur van ondernemingen (41)	<i>Met name de aansprakelijkheid van onderaannemers (artikel 12) stond hoog op de verlanglijst van o.m. Frankrijk (boven de overeenkomst die op 9 december 2013 over de handhavingsrichtlijn is gesloten) als bindend beginsel voor de bouwnijverheid en spaak in het wiel van verfijnde frauduleuze strategieën (32)</i>

CONSUMENTEN

Consumentenorganisaties hebben nauwelijks belangstelling getoond voor dit onderzoek van het EESC, in weerwil van het feit dat bouwmethoden en -materiaal, zowel tijdens als na de bouwwerkzaamheden, risico's met zich mee kunnen brengen voor derden.	
--	--

²⁸ Zie het advies CESE 639/2010, PB C 18 van 19.1.2011, blz. 44

Consumenten dragen verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de contractbepalingen	
OVERHEIDSOPDRACHTEN²⁹	
Dat eigenaren en overheden die aanbestedingen uitschrijven, altijd uit zijn op de goedkoopste offerte, werkt fraude in de hand (35)	Ondernemingen met de goedkoopste offerte zouden aan extra voorwaarden moeten voldoen (of de bewijslast moeten krijgen) (38)
Grote bouwbedrijven zijn uitgegroeid tot ondernemingen die aan projectmanagement doen en uit zijn op goedkope (en dus weinig geschoolde) werknemers om aanbestedingen te winnen (28)	Opkomen voor de "economisch voordeligste aanbesteding", gekoppeld aan een consequente aanpak om abnormaal lage offertes af te wijzen(60) Aanbestedingspakketten voor overheidsopdrachten zijn vaak nodeloos lijevig. Dit belet kleine en middelgrote ondernemingen om hoofdaannemer te worden en legt een te grote rem op de concurrentie.
VERPLICHTE VERZEKERINGEN³⁰	
Mogelijke grijze zones als het gaat om beroepsmensen uit andere lidstaten (bv. Polen)	
VERZEKERINGEN	
Al lang aanslepend probleem van de verzekering van (vooral kleine en middelgrote) ondernemingen die in een andere lidstaat actief zijn ³¹	

SAMENWERKING

COMMUNICATIE	
Zelfs met zoekmachines zijn relevante en nuttige websites moeilijk te vinden, nationale ondernemingen en werknemers kunnen niet goed worden achterhaald, veelaligheid komt nog steeds mondjesmaat voor, bijwerkingen komen soms te laat enz. De mogelijkheden van het web blijven dus voor een groot deel onbenut ³² . Krachtens artikel 4 van de detachingsrichtlijn	Relevante nationale en Europese websites moeten worden bijgewerkt door een aansluiting op online bronnen van informatie in de lidstaten die betrokken zijn bij de detachering van werknemers ³³ Nauwere samenwerking tussen overheidsinstanties (verkeerslichten, gegevensbanken e.d.) Betrokkenheid van DG EMPL bij het beheer van de informatieverstrekking

²⁹ Zie de adviezen CESE 979/2008, [PB C 224 van 30.8.2008, blz. 32](#), CESE 416/2007, [PB C 161 van 13.7.2007, blz. 40](#) en CESE 1162/2011, [PB C 318 van 29.10.2011](#), blz. 113

³⁰ Werkdocument van de Commissiediensten verwacht in het eerste halfjaar van 2014 Dit werkdocument refereert aan artikel 23, lid 1, van Richtlijn 2006/123/EG en gaat over activiteiten die een veiligheids- of gezondheidsrisico met zich mee brengen waarbij in feite sprake is van beroepsmatige aansprakelijkheid.

³¹ Zie het ELIOS-project van de Commissie (DG ENTR). Daarin staat een analyse van een referentiesysteem waardoor (her)verzekeraars worden geholpen bij hun risicobeoordeling zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van de interne markt (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). De Commissie heeft op 31 maart 2014 een SWD (werkdokument van de Commissiediensten) over toegang tot verzekeringen goedgekeurd: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_en.htm.

³² Kijk op de volgende websites over methoden als die van schijnzelfstandigen: <http://www.stopsocialdumping.eu/> en <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

³³ Kijk op de gezamenlijke website over gedetacheerde werknemers van de EFBWW en het FIEC: <http://www.posting-workers.eu/>

hebben alle lidstaten een verbindingsbureau voor de detachering van werknemers.	Verbetering en versnelling van samenwerking door netwerkvorming tussen verbindingsbureaus en monitoring instanties ter plekke, waarbij tussen instellingen en over de grenzen heen informatie en gegevens worden uitgewisseld (bv. SIRS in België en DNLF in Frankrijk ³⁴). Overeenkomsten tussen overheden en de sociale partners zijn maatregelen die daadwerkelijk moeten worden toegepast (zoals de overeenkomst van 22 juni 2012 in België, tussen de relevante overheidsinstanties en de sociale partners van de bouwrijverheid)
EEN-LOKETTEN³⁵	
Eén-loketten (onestopshops) worden onvoldoende gebruikt en zijn vrijwel onbekend. De voorlichting over de manier waarop één-loketten kunnen worden gecontacteerd, schiet tekort (46)	<ul style="list-style-type: none"> • Eén enkel EU-portaal zou zinvol zijn (daarmee kan worden bijgedragen aan de oplossingen van problemen die kunnen ontstaan als gevolg van de verschillen in vaardigheden en benaderingen (vooral i.v.m. gezondheid en veiligheid op het werk) of in normen (bv. voor technische apparatuur zoals kranen, grote bouwmachines, goedkeuringsprocedures en vergunningen - op nationaal niveau) (32) • Eén-loketten moeten niet alleen online beschikbaar, maar ook als contactpersoon aanwezig zijn. • Er moet overal in de EU campagne worden gevoerd om één-loketten te promoten
Problemen met de werking van één-loketten hebben bijvoorbeeld betrekking op het bewijs van de identiteit en het gebruik van e-handtekeningen (75)	Verbetering van de informatie over tijdelijke dienstverlening en technische aspecten
Eén-loketten schieten te kort als het gaat om het bieden van hoogwaardige assistentie en adequate service (75)	<ul style="list-style-type: none"> • Er moet een selectie worden gemaakt van informatie die echt nodig is (bv. goede en begrijpelijke informatie over de arbeidsrechten in een land en over fiscale, en dan met name BTW-regelingen) (75) • Er moet op worden toegezien dat één-loketten echt dienen als transactionele platforms voor de toepassing van procedures, wat veel verder gaat dan alleen maar (passief) informatie verschaffen • De gebruikersvriendelijkheid moet worden vergroot en de administratieve rompslomp verminderd (in de één-loketten en t.a.v. het algemene streven om procedures minder tijdrovend te maken)
Verschillen van lidstaat tot lidstaat (75)	Eén-loketten moeten leiden tot administratieve vereenvoudiging (75)
	Eén-loketten moeten informatie verschaffen over werkgelegenheid en sociale wetgeving in de diverse lidstaten
De voor bewustmaking en voorlichting gevoerde	Tijdige voorlichtingscampagnes waarvoor een beroep

³⁴ <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> en <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

³⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/.

campagnes zijn niet in overeenstemming met de dienstenrichtlijn ³⁶ (81)	<i>wordt gedaan op bijvoorbeeld Kamers van Koophandel</i>
	<i>Beleid beter afstemmen op de daarvan verwachte resultaten of de consequenties ervan in het veld</i>
Aanwezigheid van meer dan één bron van informatie, ook al zou de ideale oplossing, ofwel de één-loketten, uiteraard meerwaarde opleveren, omdat het leven daarmee voor alle partijen gemakkelijker wordt (82)	<i>Over de hele linie het beginsel van één-loketten toepassen</i>
Gebrek aan veeltaligheid, terwijl één-loketten toch worden geacht om grensoverschrijdende activiteiten te bevorderen (82)	<i>Engels als keuzemogelijkheid is het minste wat mag worden verwacht, ook al zou met veeltaligheid een breder publiek kunnen worden bereikt</i>
	<i>De lidstaten moeten een "Handvest van één-loketten" ondertekenen waarin kwantitatieve indicatoren zijn vastgelegd (84)</i>
ELEKTRONISCHE OVERHEIDSDIENSTEN	
Verschillen tussen de lidstaten als het gaat om de toepassing van e-overheid-oplossingen	<i>Toepassing van snelle en gebruikersvriendelijke (vooral voor het midden- en kleinbedrijf) e-overheid-oplossingen, die veeltalig en goedkoper zijn en waarvoor gebruik wordt gemaakt van alle mogelijkheden van ICT (32)</i>
Sommige veelbelovende e-overheid-oplossingen hebben niet gewerkt ³⁷	
IMI-SYSTEEM	
Het IMI-systeem wordt mogelijkwerwijs niet genoeg gebruikt (75)	<i>Het IMI-systeem beter gebruiken om snel en goed te communiceren³⁸</i>
REGIONALE EN LOKALE OVERHEDEN	
	<i>Betrokkenheid van regionale en lokale overheden bij EU-projecten door administratieve samenwerking (76)</i>
SAMENWERKING	
Er wordt niet genoeg samengewerkt tussen overheidsinstanties. De IMI ³⁹ - en SOLVIT-netwerken worden als onderbenut beschouwd (40)	
Samenwerking tussen economische actoren en overheidsinstanties is onontbeerlijk voor een doortastende aanpak van bepaalde problemen (27)	<i>Bijwerking van informatie over nationale vereisten door samenwerking tussen onestopshops (46)</i>
SOLVIT-SYSTEEM	
Het SOLVIT-systeem ⁴⁰ wordt onderbenut (78)	<i>Meer personele en financiële middelen</i>
	<i>Verbetering van voorlichting en communicatie (m.i.v. multiplicatoren en media)</i>
WEDERZIJDSE BEOORDELING	

³⁶ Eurochambres heeft erop gewezen dat de toepassing van de Richtlijn niet gelijk opgaat met de voorlichtingscampagnes die in bepaalde lidstaten worden gevoerd.

³⁷ Dit wordt gezegd van het ooit van harte aanbevolen Simplex-systeem in Portugal, dat lijdt onder te schaarse middelen.

³⁸ Zie advies van het EESC 1848/2011, PB C 43 van 15.02.2012, blz. 14

³⁹ Kijk op http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/. Het IMI (systeem voor informatie over de interne markt) is een instrument voor informatie en communicatie ten behoeve van overheidsinstanties die voorbeelden willen uitwisselen van methoden die goed hebben gewerkt bij de toepassing van de Richtlijn (zie Verordening (EU) 1024/2012). Dit systeem bestrijkt o.a. dienstverlening, detachering van werknemers en beroepskwalificaties.

⁴⁰ Zie adviezen van het EESC over het IMI-systeem (CESE 1848/2011), PB C 43 van 15.2.2012, blz. 14 Zie ook de adviezen van het EESC over het Wetgevingspakket eengemaakte markt (CESE 525/2011, [PB C 132 van 3.5.2011, blz. 47](#), CESE 1583/2011, [PB C 24 van 28.1.2012, blz. 99](#), CESE 1575/2012, [PB C 299 van 4.10.2012, blz. 165](#), CESE 2039/2012, [PB C 76 van 14.3.2013, blz. 24](#)) waarin wordt gewezen op de tekortschietende personele en financiële middelen voor SOLVIT. De bekendheid met SOLVIT is over het geheel genomen nihil (veel maatschappelijke organisaties en lokale Kamers van Koophandel hebben geen flauw benul van het bestaan ervan)

Wederzijdse beoordeling is een te zware belasting voor overheidsinstanties	<i>Afweging van de voor- en nadelen van de procedure voor wederzijdse beoordeling</i>
WEDERZIJDSE ERKENNING	
De wederzijdse erkenning van accreditatie en vergunningen volgens sectorgebonden Richtlijnen van de EU (F-gassen, energieprestatie van gebouwen, aan afval gerelateerde activiteiten enz.)	

WETGEVINGSASPECTEN	
KLEINE EN MIDDELGROTE ONDERNEMINGEN	
Middelgrote en kleine (en dan vooral erg kleine) ondernemingen in de bouwsector met werknemers die zij al lang in dienst hebben, worden onder druk gezet door goedkope werknemers uit de Oost-Europese lidstaten (behalve in gereguleerde beroepen zoals die van begrafenisondernemer).	
Veel te hoge sociale lasten zetten aan tot fraude (35)	
Geen toegang tot grensoverschrijdende markten (taal, verzekeringen enz.)	
Complexiteit van nationale arbeidswetten en EU-wetgeving	<i>Het EESC heeft bij herhaling gepleit voor de toepassing van de beginselen van slimme regelgeving⁴¹.</i>
ZELFREGULERING	
In een aantal sectoren heeft zelfregulering bewezen goed te werken en nuttig te zijn (bv. in de reclame of voor alcoholhoudende dranken). Zelfregulering vooronderstelt ook flexibiliteit en aanpasbaarheid, wat wetgeving niet heeft. Gezien de huidige kenmerken van de bouwsector ligt zelfregulering daar evenwel moeilijk.	<i>Er moet zonder meer lering worden getrokken uit dergelijke systemen die in feite om een "klimaatverandering" vragen, met dien verstande dat er politieke moed en "positieve zelfbepaling" voor nodig zijn (28)</i>
	<i>Gedwongen zelfregulering kan een optie zijn.</i>
De aanpassing van wetten aan nieuwe ontwikkelingen (bv. de overstap van een door de staat geleide naar een door particuliere ondernemingen gestuurde economie) kost veel tijd.	<i>Zelfregulering is meer gericht op reageren (en participeren)</i>
	<i>Een op voorbeelden van geslaagde methoden gebaseerde Europese gedragscode zou helpen om normen te stellen, bv. voor de te verstrekken informatie/gegevens (44)</i>
	<i>Het zou volstaan als de bestaande wetgeving naar behoren wordt uitgevoerd en gehandhaafd, ook vanuit het oogpunt van de verantwoordelijkheid die de diverse relevante actoren dragen.</i>

⁴¹ Zie de adviezen CESE 1068/2005, [PB C 24 van 31.1.2006, blz. 39](#) en CESE 984/2011, [PB C 248 van 25.8.2011, blz. 87](#).

BIJLAGE

DOELSTELLINGEN EN METHODEN

Het EESC wil een realistisch beeld geven van de situatie en van de (al beschikbare of in de maak zijnde) instrumenten die nodig zijn om tekortkomingen voorgoed uit de wereld te helpen. Voor die bevindingen is uitgegaan van⁴²:

- de evaluatie van relevante documenten en gegevens uit diverse bronnen (instellingen, media, universiteiten, sociale partners, belangengroepen, denktanks enz.);
- de evaluatie van vraaggesprekken door een delegatie van EESC-leden⁴³ met de sociale partners in de bouwnijverheid en overheidsinstanties van zes lidstaten (België, Frankrijk, Duitsland, Polen, Portugal en Roemenië) en met in Brussel gevestigde Europese sociale partners, instellingen en denktanks;
- relevante adviezen van het EESC.

Er zijn tal van uiteenlopende verklaringen⁴⁴ voor de verschillen die soms kunnen worden vastgesteld tussen de waargenomen tekortkomingen en de precieze omstandigheden in het veld (de verleiding is groot voor sommigen om van een aanpasbaar doel te spreken!). In onderhavig verslag wordt echter geprobeerd om beleidsmakers uit een aantal mogelijke oplossingen te laten kiezen.

DE RICHTLIJNEN IN EEN NOTENDOP

Doel van de dienstenrichtlijn (2006/123/EC)	Doel van de detachingsrichtlijn (96/71/EG)	Doel van de handhavingsrichtlijn (COM (2012) 0131) ⁴⁵
Vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverleners en van het vrije verkeer van diensten, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten	Schepping van de voorwaarden voor vrije grensoverschrijdende dienstverlening zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de rechten en arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers overal in de EU	Schepping van de voorwaarden voor een betere en gelijkvormigere tenuitvoerlegging, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG, met inbegrip van maatregelen om misbruik en omzeiling van de toepasselijke regels te voorkomen, c.q. te bestraffen
Vereenvoudiging van de administratieve procedures		Adequate bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers, waarbij vooral wordt gedacht aan de handhaving van de arbeidsbepalingen en -voorwaarden die van toepassing zijn op de plaats van dienstverlening, terwijl de uitoefening van de vrijheid van
Opheffing van discriminatoire, overtollige en niet-proportionele vereisten		
Consolidering van de administratieve samenwerking tussen lidstaten		
Consolidering van de rechten van consumenten		

⁴² Analyse van de respons op de vragenlijst, die in een later stadium aan het verslag zal worden toegevoegd.

⁴³ Leden van de Waarnemingspost voor de Interne Markt (WIM): Ivan VOLEŠ, Ulrich SCHRÖDER (groep I), Christoph LECHNER, Martin SIECKER, voorzitter van de afdeling *Interne Markt, Productie en Consumptie* (INT, beiden van groep II), Jorge PEGADO LIZ (groep III). Leden van de Waarnemingspost voor de Arbeidsmarkt (WAM): Ana BONTEA (groep I), Denis MEYNENT (groep II, vicevoorzitter van de WAM), Eugen LUCAN (groep III).

⁴⁴ Daarbij kan het gaan om economische belangen die een rol spelen, andere nationale omstandigheden enz.

⁴⁵ De commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Europees Parlement heeft het verslag op 18 maart 2014 goedgekeurd. Zie ook voetnoot 50.

dienstverlening wordt vergemakkelijkt en de eerlijke concurrentie tussen dienstverleners wordt bevorderd
--

DE DIENSTENRICHTLIJN

In de dienstenrichtlijn staan **algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging voor dienstverleners en van het vrije verkeer van diensten**. Daarvoor is uitgegaan van vier "pijlers":

- de vrijheid van vestiging voor dienstverleners en van dienstverlening in de EU vergemakkelijken
- de rechten van ontvangers van diensten als gebruikers daarvan consolideren
- de kwaliteit van diensten bevorderen
- daadwerkelijke administratieve samenwerking tussen de lidstaten tot stand brengen

De dienstenrichtlijn vormt een algemeen rechtskader voor diensten die uit economisch winstbejag (met uitsluiting van bepaalde sectoren) worden verleend, met inachtneming van de specifieke kenmerken van bepaalde activiteiten of beroepen. De dienstenrichtlijn is van toepassing op een ruime groep van als dienstverleners werkzame bedrijven, die samen goed zijn voor zo'n 40% van het bbp van de EU en van de werkgelegenheid.

De dienstenrichtlijn gaat over sectoren als de **bouwnijverheid** en ambacht (...) en het merendeel van de **gereguleerde beroepen** (juristen, architecten, ingenieurs, accountants enz.)⁴⁶.

In artikel 17⁴⁷ van de dienstenrichtlijn staat dat **artikel 16** (*De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.*) **niet van toepassing is op (...) aangelegenheden die onder Richtlijn 96/71/EG** (de detacheringsrichtlijn) **vallen**.

DE DETACHERINGSRICHTLIJN

In de bouwnijverheid zijn de in cao's en bij wet vastgelegde kernvoorwaarden van toepassing⁴⁸.

- (a) Maximale werk- en minimale rusttijden;
- (b) Minimumaantal betaalde vakantiedagen;
- (c) Minimumlonen*, inclusief vergoedingen voor overwerk;
- (d) Voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, met name door uitzendbureaus⁴⁹;
- (e) Gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
- (f) Maatregelen voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden ter bescherming van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
- (g) Gelijkheid van behandeling voor vrouwen en mannen en andere bepalingen tegen discriminatie.

* In de zin van deze Richtlijn wordt het begrip "minimumloon" bepaald bij nationale wet en/of door wat gebruikelijk is in de lidstaat waar de gedetacheerde werknemer werkt

⁴⁶ Andere gebieden zijn de kleinhandel, zakelijke dienstverlening (onderhoud van kantoren, consultancy voor management, reclame enz.), toerisme, vastgoed, privélessen.

⁴⁷ In het zesde lid van artikel 17 staat dat artikel 16 niet van toepassing is op "aangelegenheden die ... onder titel II van Richtlijn 2005/36/EG (vallen), alsmede eisen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, die een activiteit voorbehouden aan een bepaald beroep".

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

⁴⁹ Zie Richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendbureaus

DE HANDHAVINGSRICHTLIJN

Doel van de handhavingsrichtlijn is om verbetering te brengen in de uitvoering, toepassing en handhaving van de detachingsrichtlijn.

Artikel 4 - Identificatie van een daadwerkelijke detachering en voorkoming van misbruik en omzeiling⁵⁰

1. Met het oog op de uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG voeren de bevoegde instanties een algemene beoordeling uit van alle feitelijke elementen die noodzakelijk worden geacht, inclusief in het bijzonder die zoals bedoeld in de leden 2 en 3 van dit artikel. Deze elementen zijn bedoeld als hulp voor de bevoegde instanties bij het verrichten van controles en in het geval zij redenen hebben om te vermoeden dat een werknemer niet in aanmerking komt voor de status van gedetacheerd werknemer zoals bedoeld in Richtlijn 96/71/EG. Deze elementen zijn aanwijzingen voor de algemene beoordeling die moet worden verricht, en kunnen derhalve niet los van elkaar worden gezien.

2. Om vast te stellen of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht, andere dan uitsluitend intern beheer en/of administratieve activiteiten, voeren de bevoegde instanties een algemene beoordeling uit van alle feitelijke elementen die, gedurende een langere periode, kenmerkend zijn voor de activiteiten die een onderneming verricht in de lidstaat waar zij is gevestigd en, zo nodig, in de lidstaat van ontvangst. Deze elementen kunnen met name omvatten:

- a) de plaats waar de onderneming haar statutaire zetel heeft en haar administratie wordt verricht, waar zij kantoren heeft, belasting en socialezekerheidspremies betaalt, en waar zij, indien van toepassing, overeenkomstig het nationaal recht een vergunning voor de uitoefening van een beroep heeft of is ingeschreven bij kamers van koophandel of beroepsorganisaties;
- b) de plaats waar gedetacheerde werknemers worden aangeworven en van waaruit ze worden gedetacheerd;
- c) het recht dat van toepassing is op de overeenkomsten van de onderneming met haar werknemers, enerzijds, en haar klanten, anderzijds;
- d) de plaats waar de onderneming haar belangrijkste ondernemingsactiviteiten ontplooit en waar zij administratief personeel heeft;
- e) het aantal overeenkomsten en/of de grootte van de omzet in de lidstaat van vestiging, rekening houdend met onder andere de specifieke situatie van nieuwe ondernemingen en kmo's).

3. Om te beoordelen of een gedetacheerd werknemer tijdelijk zijn of haar werkzaamheden verricht in een andere lidstaat dan die waar hij of zij gewoonlijk werkt, moeten alle feitelijke elementen die voor dat werk kenmerkend zijn, alsmede de situatie van de werknemer worden onderzocht. Deze elementen kunnen met name omvatten:

- a) het werk wordt voor een bepaalde periode verricht in een andere lidstaat;
- b) de datum waarop de detachering begint;
- c) de detachering vindt plaats in een andere lidstaat dan die waar of van waaruit de gedetacheerde werknemer gewoonlijk zijn of haar arbeid verricht in de zin van Verordening (EG) nr. 593/2008 (Rome I)-en/of het Verdrag van Rome;
- d) de gedetacheerde werknemer keert na de beëindiging van de werkzaamheden of de dienstverrichting waarvoor hij of zij was gedetacheerd, terug naar de lidstaat van waar hij of zij is gedetacheerd, of waar hij of zij wordt geacht weer te gaan werken;
- e) de aard van de activiteiten;
- f) de werkgever die de werknemer detacheert, zorgt voor het vervoer, de kost en inwoning of accommodatie of dat deze door hem wordt terugbetaald en waar dit het geval is, op welke wijze hierin is voorzien of op welke manier dit wordt terugbetaald;
- g) alle eerdere tijdvakken waarin dezelfde of een andere (gedetacheerde) werknemer de betrokken werkzaamheden heeft verricht.

4. Het niet naleven van één of meerdere van deze in de leden 2 en 3 bedoelde feitelijke elementen

⁵⁰ Artikel 4 van de op 16 april 2014 door het EP aangenomen resolutie (P7_TA-PROV(2014)0415, voorlopige tekst)

betekent niet automatisch dat er geen sprake is van een detachering. De beoordeling van deze elementen wordt aangepast aan elk specifiek geval, rekening houdend met de specificiteit van de situatie.

5. De in dit artikel bedoelde elementen die de bevoegde instanties gebruiken om uit te maken of sprake is van een daadwerkelijke detachering, kunnen ook worden gebruikt om vast te stellen of een persoon onder de definitie van werknemer zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 96/71/EG valt. De lidstaten moeten onder andere kijken naar elementen in verband met de verrichting van arbeid, gezagsverhoudingen de beloning van de werknemer, ongeacht de wijze waarop de betrekking in een mogelijkerwijs tussen de partijen gesloten overeenkomst, van contractuele aard of anderszins, wordt gekenmerkt.

HET EESC EN DE RICHTLIJNEN

Het EESC heeft adviezen uitgebracht over dienstverlening en de detachering van werknemers. In zijn advies over de sociale en milieudimensie van de interne markt⁵¹ herhaalt het dat "*integratie van de arbeidsmarkt de beste bescherming biedt tegen sociale uitsluiting*". Daaraan kan worden toegevoegd dat een markt weliswaar per definitie internationaal is, maar dat "werken" nu eenmaal aan één land is verbonden. Het logische gevolg van die vaststelling is dat de vraag rijst in hoeverre de interne markt consequentheid en samenhang vertoont (of niet vertoont): op integratie gericht beleid van de EU is gedoemd op problemen te stuiten (of te mislukken) zolang de homogene grensoverschrijdende basis daarvoor ontbreekt. In zijn advies over de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten⁵² pleit het EESC "*voor aanscherping van de regelgeving voor detachering van werknemers, onder andere door de bepalingen van de desbetreffende richtlijn te verduidelijken en te verbeteren, en door de samenwerking tussen de overheden van de lidstaten uit te breiden*". Ook wijst het op de behoefte die er nog steeds is aan "*betere tenuitvoerlegging en doeltreffende bestuurlijke samenwerking tussen de lidstaten*", al was het maar om onnodige administratieve kosten te voorkomen. "*Van belang is dat bij nationale wetten en in cao's gelijke minimale arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd om te bevorderen dat diensten grensoverschrijdend worden verleend in een sfeer van eerlijke concurrentie.*"

Het EESC staat in twee adviezen stil bij de uitspraken van het Hof van Justitie over de detacheringsrichtlijn: dat over de sociale dimensie van de interne markt⁵³ en dat over de "Akte voor de interne markt: twaalf hefbomen"⁵⁴. Daarin roept het op tot het volgende:

- de verduidelijking en verbetering van de bepalingen van de detacheringsrichtlijn;
- meer doeltreffende samenwerking tussen de overheden van de lidstaten;
- toepassing van het beginsel van non-discriminatie in arbeids- en beloningsvoorwaarden;
- overleg met de sociale partners;
- non-discriminatie van ondernemingen op de interne markt.

RELEVANTE EESC-ADVIEZEN		
EESC-ADVIEZEN	REFERENTIE	RAPPORTEUR
De dienstenrichtlijn	CESE 137/2005, PB C 221 van 8.9.2005, blz. 113	A. METZLER E. EHNMARK
De interne markt voor diensten – vereisten in verband met de arbeidsmarkt en de consumentenbescherming	CESE 793/2007, PB C 175 van 27.7.2007, blz. 14	K. ALLEWELDT

⁵¹ CESE 36/2009, [PB C 182 van 4.8.2009, blz. 1](#)

⁵² CESE 1387/2012, [PB C 351 van 15.11.2012, blz. 61](#)

⁵³ CESE 970/2010, [PB C 44 van 11.2.2011, blz. 90](#)

⁵⁴ CESE 1583/2011, [PB C 24 van 28.1.2012, blz. 99](#)

De sociale en milieudimensie van de interne markt	CESE 36/2009, PB C 182 van 4.8.2009, blz. 1	A. ADAMCZYK
De sociale dimensie van de interne markt	CESE 970/2010, PB C 44 van 11.2.2011, blz. 90	T. JANSON
De interne markt voor diensten	CESE 1161/2011, PB C 318 van 29.10.2011, blz. 109	M. SIECKER
Beroepskwalificaties	EESC 1046/2012, PB C 191 van 29.6.2012, blz. 103	A. METZLER
De terbeschikkingstelling van werknemers	CESE 1387/2012, PB C 351 van 15.11.2012, blz. 61	T. JANSON
Een Europees sociaal keurmerk	CESE 1820/2012, PB C 76 van 14.3.2013, blz. 20	A. RODERT
Misbruik van de status van zelfstandige	EESC 2063/2012, PB C 161 van 6.6.2013, blz. 14	M. SIECKER
Nieuwe tendensen betreffende zelfstandige arbeid: in economische afhankelijkheid verrichte zelfstandige arbeid	CESE 639/2010, PB C 18 van 19.1.2011, blz. 44	J.M. ZUFIAUR NARVAIZA
Duurzaam concurrentievermogen van de bouwsector	CESE 2295/2012, PB C 198 van 10.7.2013, blz. 45	L. PLOSCEANU

VERWANTE EESC-ADVIEZEN

De Single Market Act – vaststelling van de ontbrekende maatregelen	CESE 3154/2013, PB C 67 van 6.3.2014, blz. 53	B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ en M. SIECKER
Akte voor de interne markt II - Samen voor nieuwe groei	CESE 2039/2012, PB C 76 van 14.3.2013, blz. 24	M. SIECKER, I. VOLEŠ en B. FEDERSPIEL
Akte voor de interne markt: twaalf hefboomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen	CESE 1583/2011, PB C 24 van 28.1.2012, blz. 99	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL en M. SIECKER
Belangrijke acties voor een Akte voor de interne markt II	CESE 1575/2012, PB C 299 van 4.10.2012, blz. 165	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL en M. SIECKER
Naar een Single Market Act - Voor een sociale markeconomie met een groot concurrentievermogen	EESC 525/2011, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 47	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL en M. SIECKER
Kleine ondernemingen in een grote wereld - een nieuw partnerschap om kmo's te helpen kansen wereldwijd te benutten	CESE 1293/2012, PB C 229 van 31.7.2012, blz. 49	I. VOLEŠ
Naar een burgerlijke en humanistische benadering van het internemarktbeleid	CESE 466/2012, PB C 143 van 22.5.2012, blz. 17	J. PEGADO LIZ