

Naar een Euregionale arbeidsmarkt Maas-Rijn

J.W. van Dam, A. de Grip en J.A.M. Heijke*

Hoewel het vrij verkeer van personen een belangrijke voorwaarde is voor de totstandkoming van een geïntegreerd Europa, is het met de realisering van een geïntegreerde Europese arbeidsmarkt bedroevend gesteld. De Euregionale arbeidsmarkt wordt verdeeld door hardnekkige institutionele en sociaal-culturele scheidslijnen. Alleen door een gecoördineerde aanpak kan de aansluiting van vraag en aanbod van arbeid worden verbeterd, kan de scholings- en onderwijs-capaciteit beter worden benut en kunnen de drempels door verschillen in fiscale en sociale regelingen worden opgeheven. Een illustratie voor de Euregio Maas-Rijn.

'Europa 1992' ligt binnen handbereik. De uitvoering van de voorgenomen maatregelen ter slechting van de nog aanwezige materiële, technische en fiscale barrières voor het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap, zal binnen afzienbare tijd tot een gemeenschappelijke interne markt dienen te leiden. Het wegnemen van de belemmeringen voor een vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal en een betere onderlinge afstemming van het economische en monetaire beleid tussen de twaalf lidstaten vormen ongetwijfeld belangrijke voorwaarden voor de totstandkoming van een geïntegreerd Europa. Het wegnemen van deze belemmeringen is echter nog onvoldoende; ook de onbelemmerde mobiliteit van arbeidskrachten vormt een onmisbare schakel in het Europese integratieproces. Arbeid moet immers dáár kunnen worden ingezet waar de produktieve opbrengst het hoogst is. Met de realisering van een geïntegreerde Europese arbeidsmarkt is het evenwel nog steeds bedroevend gesteld. Nog geen twee procent van de Europese werknemers is afkomstig uit een andere lidstaat dan waar men werkt. Er moet kennelijk nog veel gebeuren om een optimaal functionerende Europese arbeidsmarkt te verwezenlijken.

Deze constatering is opmerkelijk, aangezien reeds in het Verdrag van Rome het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging als fundamentele principes werden vastgelegd. Dit vrije verkeer van werknemers hield onder meer in de afschaffing van elke discriminatie tussen werknemers van lidstaten op grond van hun nationaliteit. Het ging daarbij om de afschaffing van discriminatie met betrekking tot werkgelegenheid, beloning en andere arbeidsvoorwaarden. Werknemers van lidstaten van de Europese Gemeenschap zouden het recht krijgen aangeboden banen in andere lidstaten te aanvaarden, zich vrijelijk te verplaatsen en in een andere lidstaat te verblijven om daar een beroep uit te oefenen. Daarnaast bood de vrijheid van vestiging de moge-

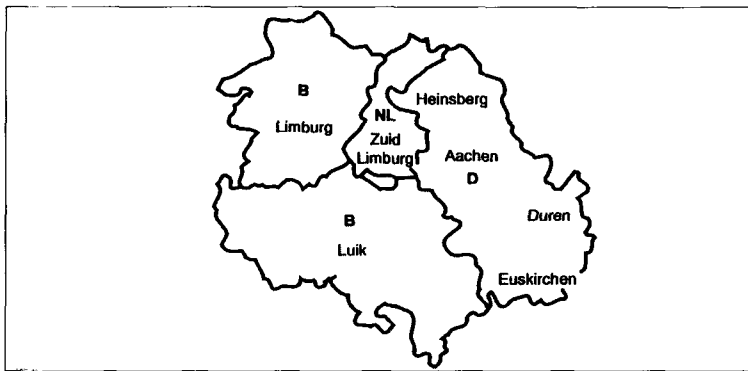
lijkheid zich in een andere lidstaat als zelfstandige te vestigen en een onderneming op te zetten. Met deze verdragsbepalingen leek een belangrijke stap gezet in de richting van een onbelemmerde mobiliteit van arbeidskrachten tussen de verschillende landen van de Europese Gemeenschap. De werkelijkheid bleek echter sterker dan de leer. In de eerste plaats waren de gemaakte afspraken aan restricties onderhevig. Zij golden bij voorbeeld niet voor betrekkingen in overheidsdienst. Bovendien zijn in de praktijk allerlei verschillen in wetten en regelingen blijven bestaan, die het moeilijk of onaantrekkelijk maken om naar werk te zoeken in een andere lidstaat¹.

Grensgebieden

Vanwege de beperkte geografische mobiliteit van arbeidskrachten zijn deze institutionele barrières het sterkst voelbaar in de grensregio's. Voor deze regio's is de pendelintensiteit met aangrenzende regio's binnen de eigen landsgrens over het algemeen veel groter dan die met de regio's aan de andere zijde van de landsgrens. De arbeidsmarkt in de grensregio's heeft hierdoor een kleinere schaal dan die in regio's die verder van de landsgrenzen verwijderd liggen. Daardoor is er een minder goede aansluiting tussen de verschillende soorten vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt en is er sprake van een aanzienlijk grotere pendel- en verhuisintensiteit met de aangrenzende gebieden binnen de eigen landsgrens dan de arbeidsmobiliteit over de landsgrenzen heen, ook al gaat het in het laatste geval om een veel geringere geografische afstand.

* De auteurs zijn verbonden aan het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht. Zie voor een uitvoerige rapportage J.W. van Dam en A. de Grip, *De Euregionale arbeidsmarkt: van fictie naar werkelijkheid*, ROA-R-1991/10, Maastricht.

1. Zie J.A.M. Heijke, *Europe 1992: start of a migration boom?*, ROA-W-1990/5E, Maastricht.



Figuur 1. De Euregio Maas-Rijn

De landsgrenzen vormen om meer redenen dan de genoemde verschillen in wetten en regelingen, barrières voor het ontstaan van een ruimtelijk geïntegreerde arbeidsmarkt. De grenzen vallen immers deels samen met sociaal-culturele scheidslijnen tussen de verschillende gebieden.

De institutionele en sociaal-culturele verschillen tussen grensgebieden geven echter geen volledige verklaring voor de geringe mobiliteit over de landsgrenzen heen. Zij kunnen immers worden gecompenseerd door sterke aantrekkende of afstotende impulsen op sociaal-economisch terrein. Zo kan een sterk groeiende werkgelegenheid, waarbij veel goed betaalde banen beschikbaar komen aan de ene kant van de grens, een aanzuigende werking uitoefenen op het overvloedige arbeidsaanbod aan de overzijde van de grens. Hierdoor kan er toch een substantiële pendel- en migratiestroom optreden, afhankelijk van de sterkte van de sociaal-economische impulsen opzichte van de aanwezige institutionele en sociaal-culturele barrières.

De voorwaarden voor het optreden van een dergelijke expansieve sociaal-economische ontwikkeling zijn in de grensgebieden doorgaans echter niet gunstig. Het gaat vaak om perifeer gelegen regio's die veraf liggen van hun nationale economische centra. Bovendien leiden de aanwezige barrières op institutioneel en sociaal-cultureel terrein tussen deze grensgebieden tot belangrijke schaalnadelen bij de benutting van de in deze gebieden aanwezige sociale en economische infrastructuur. Het zal in deze grensregio's derhalve extra moeilijk zijn een gevarieerde, grootschalige en ruimtelijk geïntegreerde arbeidsmarkt te verwezenlijken waar een optimale afstemming van vraag en aanbod kan plaatsvinden, terwijl dit nu juist een essentiële voorwaarde vormt voor een hogere economische groei.

Euregio Maas-Rijn

Uit bovenstaande theoretische beschouwing kan worden afgeleid dat de grensregio's gebieden vormen die in het licht van de Europese eenwording van strategische betekenis zijn. Enerzijds kan men in de grensregio's gemakkelijk op het spoor komen van de barrières voor het verdere integratieproces, juist omdat deze knelpunten hier zo manifest optreden. Anderzijds kunnen maatregelen gericht op het opheffen van dergelijke barrières en het harmoniseren van allerlei nationale regelingen, met name voor de grensgebieden van groot belang zijn.

Een in dit verband aantrekkelijke combinatie van grensregio's wordt gevormd door een van de meest complexe Euregio's: de Euregio Maas-Rijn. In deze

regio komen niet alleen drie nationaliteiten bij elkaar, maar ook drie verschillende taal- en cultuurgebieden. De Euregio omvat de Belgische provincies Luik en Limburg, het Nederlandse provinciedeel Zuid-Limburg en de Duitse districten Aken, Düren, Euskirchen en Heinsberg. In deze regio wonen ruim 3,5 miljoen mensen. Het Nederlandse deel is hierbij het dichtst bevolkt. Er werken relatief veel Belgen in Nederland en Duitsland en relatief veel Nederlanders in Duitsland. Het totale aantal grenspendelaars wordt geschat op 15 à 25.000 personen. Op een omvang van de Euregionale beroepsbevolking van ongeveer 1,5 miljoen, is dit slechts 1 à 2% van de beroepsbevolking. Dit is aanzienlijk minder dan op grond van de geografische afstanden tussen de Euregionale deelregio's zou mogen worden verwacht, hetgeen een treffende illustratie vormt van de arbeidsmarktproblematiek van de Euregio.

In dit artikel inventariseren we de knelpunten voor een goed functionerende Euregionale arbeidsmarkt. De knelpunten zijn te verdelen over de volgende vier themagebieden: arbeidsmarkt (bemiddeling en informatie), onderwijs en scholing, belastingen, sociale zekerheid. Telkens zullen ook enkele beleidsmaatregelen worden voorgesteld die de bestaande knelpunten kunnen verzachten of opheffen.

Arbeitsmarkt

In de meeste gevallen vinden vragers en aanbieders elkaar op de arbeidsmarkt zonder enige tussenkomst van intermediaire instanties. Dit geldt ook voor de Euregionale arbeidsmarkt. De verschillende overheidsdiensten en organisaties voor de arbeidsbemiddeling spelen bij het bevorderen van een vrij verkeer van werknemers tussen grensregio's tot op heden slechts een bescheiden rol. Juist omdat het vinden van de 'juiste persoon op de juiste plaats' hoofdzakelijk tot stand komt via individuele zoekprocessen, is het noodzakelijk om de doorzichtigheid van de Euregionale arbeidsmarkt voor alle partijen te vergroten. Momenteel bestaat er evenwel onvoldoende inzicht bij werkgevers en potentiële pendelaars in de vraag-aanbodverhoudingen aan de andere zijde van de grens. Het ontbreekt niet alleen aan uniforme en gedetailleerde arbeidsmarktgegevens, maar ook aan een laagdrempelige geïntegreerde voorlichting. De grensoverschrijdende bemiddeling door arbeidsbureaus vindt veelal plaats door persoonlijke contacten tussen bemiddelaars en door de uitwisseling van informatie over vacatures. Hoewel de uitwisseling van informatie op enkele plaatsen redelijk succesvol is, verloopt de geautomatiseerde vacature-uitwisseling nog steeds stroef, onder meer doordat de verschillende nationale stelsels voor vacature-registraties onderling niet compatibel zijn.

In aansluiting op deze knelpunten kunnen onder meer de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- het is van belang op continue basis inzicht te verschaffen in de vraag-aanbodverhoudingen naar bedrijfstak, beroep en opleiding. Een gerichte grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over werkzoekenden en vacatures zou mogelijk moeten zijn als een uniform classificatiesysteem wordt gehanteerd voor bedrijven, beroepen en opleidingen;
- ondersteuning van het geplande 'Euroloket' van de organisaties voor de arbeidsvoorziening. Dit

Euroloket-project is gericht op het verbeteren van de vacature-uitwisseling, het opzetten van een databank sociale zekerheid, het vergelijken van Belgische en Nederlandse beroepsopleidingen en het verbeteren van het inzicht in de opleidingsmogelijkheden aan beide zijden van de grens;

- de organisaties voor de arbeidsvoorziening in de Euregio zouden een voortrekkersrol op de arbeidsmarkt kunnen vervullen door bemiddelingsfunctionarissen uit te wisselen in het kader van grensoverschrijdende stages en detacheringen. Men kan hierdoor de wederzijdse kennis van het functioneren van de arbeidsmarkt in de buurregio's vergroten en meer inzicht verwerven in elkaars beleidscultuur.

Onderwijs en scholing

Tegenwoordig wordt steeds beter beseft dat onderwijs en scholing van strategisch belang zijn voor het bevorderen van de economische groei. Door onderwijs wordt immers het menselijk kapitaal gevormd dat een produktieve bijdrage levert aan het productieproces en dat de bron vormt voor de vernieuwing van zowel produkten als productieprocessen. Daarnaast vormt scholing door de snelle technologische ontwikkeling in combinatie met de ontgroening van de beroepsbevolking, een steeds belangrijker hulpmiddel voor het versoepelen van het functioneren van de arbeidsmarkt.

Om deze rollen optimaal te kunnen vervullen voor de regionaal-economische ontwikkeling, dienen onderwijs- en scholingsvoorzieningen in voldoende omvang, in rijke schakeringen en van hoogwaardige kwaliteit in de regio aanwezig te zijn. Op dit punt zijn de grensgebieden evenwel duidelijk in het nadeel, omdat institutionele belemmeringen en sociaal-culturele verschillen ongunstige voorwaarden scheppen voor het bereiken van de vereiste schaal voor een optimale benutting van onderwijs- en scholingsvoorzieningen.

Er wordt in de praktijk dan ook waargenomen dat er in de Euregio geen enkele afstemming plaatsvindt van de aanwezige opleidingscapaciteit op de behoeften aan de andere zijde van de grens en dat men doorgaans nauwelijks toegang heeft tot de onderwijsstelsels in de buurlanden. Een specifiek knelpunt is het ontbreken van een Euregionaal overzicht van de vraag naar en het aanbod van opleidings- en scholingsmogelijkheden en de daarbij gestelde vooropleidingseisen.

Een ander knelpunt is de onvoldoende wederzijdse erkenning van diploma's. Op dit punt zijn overigens wel enkele ontwikkelingen in de goede richting gaande. Zo bestaat er reeds een algemene richtlijn voor de wederzijdse erkenning van diploma's in het hoger onderwijs, voor zover deze opleidingen ten minste drie jaar duren. Door het Europese instituut CEDEFOP in Berlijn wordt momenteel gewerkt aan de vergelijkbaarheid van diploma's en certificaten in het middelbaar onderwijs. Verder heeft de Europese Commissie de afgelopen jaren tal van actieprogramma's geïnitieerd.

Gunstig is dat er in de Euregio Maas-Rijn reeds sprake is van enkele grensoverschrijdende onderwijsprojecten. Deze projecten zijn voornamelijk tot stand gekomen op initiatief van opleidingsinstanties en branche-organisaties. De projecten in het algemeen

voortgezet onderwijs lijken zich vooralsnog met name te richten op kennismaking en uitwisseling. De projecten in het beroepsonderwijs hebben daarentegen meer het karakter van gezamenlijke scholingsprojecten. Het gaat hier om projecten op het gebied van o.a. gezondheidszorg, procestechniek en computersimulatie, metaalbewerking en internationaal transport. Hieraan kan worden toegevoegd het onlangs gesloten ALMA-samenwerkingsakkoord tussen drie universiteiten in de Euregio (Aken, Luik, Maastricht) en de start van de transnationale studierichting kennistechnologie aan de universiteiten van Hasselt/Diepenbeek en Maastricht.

In aansluiting hierop kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- het inventariseren van de formele, organisatorische en financiële belemmeringen voor het integreren van onderwijsprogramma's. Hieruit kan leiding worden getrokken bij het ontwikkelen van nieuwe Euregionale programma's;
- de subsidieverstrekkers voor scholingsprojecten in de Euregio Maas-Rijn zouden een gezamenlijk beleidsplan voor onderwijs en scholing kunnen ontwikkelen, waarin gemeenschappelijke subsidievoorwaarden worden gesteld aan grensoverschrijdende projecten, ten aanzien van bijvoorbeeld deelname en examinering;
- nagaan of er in de Euregio Maas-Rijn behoefte is aan een instelling voor het initiëren en coördineren van grensoverschrijdende beroepsopleidingen en vakcursussen, analoog aan de Stichting grensoverschrijdende beroepsopleidingen in de Euregio Twente-Westmünsterland.

Belastingen

De wellicht hinderlijkste en weerbarstigste knelpunten voor de grenspondel doen zich voor op het terrein van belastingen en sociale zekerheid. De Europese Commissie heeft in het verleden verschillende malen getracht op het terrein van de directe, persoonlijke belastingen een richtlijn of verordening uit te vaardigen. De nationale overheden hebben dit echter lang kunnen tegenhouden onder verwijzing naar het Europese verdrag, waarin de soevereiniteit van de lidstaten op het terrein van de directe belastingheffing wordt erkend.

Grenspendelaars zijn bovendien veelal onjuist of gebrekkig geïnformeerd over de voor hen relevante wet- en regelgeving. Men moet zijn weg zien te vinden in conflicterende stelsels van wet- en regelgeving en elkaar overlappende of zich herhalende uitvoeringsprocedures. Grenspendelaars kunnen zich daar slecht tegen verweren, doordat de beroepsmogelijkheden ondoorzichtig zijn en adequate juridische bijstand doorgaans ontbreekt. Vooral de Belgische en Nederlandse pendelaars die in Duitsland werken ondervinden veel problemen.

Helaas is er voorlopig geen zicht op een verbetering van deze situatie door bij voorbeeld aanpassingen van de nationale wet- en regelgeving op basis van een Europese richtlijn of bilaterale verdragen. Desalniettemin enige aanbevelingen:

- het verlenen van grensoverschrijdende rechtsbijstand door het bij de rechtsgang ondersteunen van individuele pendelaars die problemen hebben op fiscaal terrein. Daarbij kan ook worden gedacht aan het stimuleren van proefprocessen, het

toegankelijk maken van de bestaande regelgeving en jurisprudentie en dergelijke;

- de grensoverschrijdende uitvoeringsprocedures op 'pendelvriendelijkheid' laten doorlichten door de Bureaus voor Belgische en Duitse Zaken.

Sociale zekerheid

De sociale verzekeringspositie van grenspendelaars wordt voor een belangrijk deel geregeld in een Europese verordening. Hierdoor is er enige coördinatie tot stand gebracht tussen de nationale stelsels van sociale zekerheid. Niettemin treden er in de dagelijkse praktijk tal van problemen op voor individuele pendelaars, vooral met betrekking tot de ziektekosten, de arbeidsongeschiktheid en de ouderdomsvoorzieningen en -pensioenen. Deze problemen zijn voor een deel het gevolg van de verschillende uitgangsprincipes van de nationale zekerheidsstelsels. Voor een ander deel zijn de problemen het gevolg van verschillen tussen de criteria voor toe- en uittreding, premie- en uitkeringshoogte en dergelijke.

Veel problemen op dit terrein zijn evenals bij de belastingen het gevolg van de zeer gebrekkige informatie waarover de pendelaars beschikken. Daarbij speelt niet alleen de complexiteit van de desbetreffende regelingen een rol, maar ook het feit dat begrijpelijke en op de persoonlijke situatie toegesneden informatie en advies slechts op enkele plaatsen kunnen worden verkregen.

Naast de grote informatiebehoefte doet zich het probleem voor dat de uitvoerende instanties in de verschillende landen feitelijk niet met elkaar samenwerken en bovendien onvoldoende oog hebben voor de specifieke problematiek van de grenspendel. Onnodig lange en omslachtige procedures zijn hiervan vaak het gevolg.

In aansluiting hierop kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Euregionale politici en belangenorganisaties dienen er alert op te zijn dat er bij het vaststellen van nieuwe sociale wet- en regelgeving in voldoende mate rekening wordt gehouden met de gevolgen voor grenspendelaars;
- er dient meer cliëntgerichte informatie en advies beschikbaar te komen over de gevolgen van het werken over de grens op het terrein van de sociale zekerheid;
- evenals bij de belastingen zijn ook hier de aanbevelingen van toepassing met betrekking tot het verlenen van rechtsbijstand aan pendelaars met problemen op het terrein van de sociale-zekerheidswetgeving en het doorlichten op 'pendelvriendelijkheid' van de uitvoeringsprocedures.

Gecoördineerde aanpak

Zoals reeds is opgemerkt, dienen de voorgestelde initiatieven een Euregionale arbeidsmarkt dichterbij te brengen binnen een uiterst complexe regio, die intern is verdeeld door hardnekkige institutionele en sociaal-culturele scheidslijnen. Om deze initiatieven effectief te doen zijn, is coördinatie en netwerkvorming tussen de betrokken instanties op het vlak van hun grensoverschrijdende activiteiten zonder meer noodzakelijk. Vermeden moet worden dat op zich lofwaardige initiatieven van overheden, organisaties voor de arbeidsvoorziening, werkgevers- en werknemersorganisaties, onderwijsinstellingen en

belangenverenigingen van pendelaars elkaar gaan overlappen of zonder enige coördinatie worden ontwikkeld en uitgevoerd. Deze coördinatie moet er toe leiden dat het Euregionale geheel meer wordt dan de som der delen en moet voorkomen dat goede initiatieven in de kiem worden gesmoord.

Een eerste vereiste voor een gecoördineerde aanpak is het formuleren van een politieke visie op de mogelijkheden voor bestuurlijke samenwerking. Voor de verdere beleidsontwikkeling zijn in ieder geval drie beleidsinstrumenten van belang. Het eerste instrument is, analoog aan de voorstellen uit het rapport-Buck², de instelling van een Euregio Adviesraad in combinatie met thematische werkgroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van overheden, sociale partners en andere belangengroeperingen. Deze adviesraad zou taken kunnen vervullen met betrekking tot het signaleren en oplossen van knelpunten in de coördinatie en het evalueren van de effectiviteit van de genomen initiatieven.

Het tweede instrument bestaat uit de ontwikkeling van een Euregio Statistiek met gegevens over de bevolking, de economische structuur en de arbeidsmarkt. Deze statistiek dient in coördinatieverband te worden opgezet door bij voorbeeld in de regio's gevestigde onderzoekinstellingen op basis van de bestaande regionale statistieken. Bij de afstemming van deze regionale statistieken zal tevens moeten worden aangesloten op de huidige statistieken van Eurostat. Een dergelijke Euregio Statistiek kan in de eerste plaats een nuttige rol vervullen bij de gewenste netwerkvorming binnen de Euregio. In de tweede plaats kan deze statistiek als informatiebron fungeren voor het signaleren van knelpunten op de arbeidsmarkt in de verschillende grensregio's. In de derde plaats kan een dergelijke statistiek de informatie aandragen voor het evalueren van de effectiviteit van de beleidsinitiatieven die in de Euregio op sociaal-economisch terrein worden genomen.

Het derde beleidsinstrument is, analoog aan het genoemde voorstel voor arbeidsbemiddelaars, het uitwisselen van beleidsuitvoerend personeel tussen overheden en overheidsinstellingen in de buurlanden door middel van stages en detacheringen. Door een dergelijk 'Euro-job-rotation'-plan kan de bekendheid worden vergroot met personen, procedures en de beleidscultuur in het aangrenzende buitenland.

Uiteraard zijn toekomstige ontwikkelingen op communautair en nationaal niveau van groot belang voor de totstandkoming van één geïntegreerde arbeidsmarkt in de Euregio Maas-Rijn. De overdracht van enerzijds steeds meer nationale bevoegdheden naar het Europese niveau en anderzijds de toenemende decentralisatie van specifieke bevoegdheden naar de regio scheppen hiervoor echter een gunstig klimaat. Daarbij zal juist de samenwerking tussen grensregio's in Euregionaal verband een effectieve bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van een geïntegreerde Europese arbeidsmarkt.

Jaap van Dam
Andries de Grip
Hans Heijke

2. Buck Consultants, *Waar liggen de grenzen? Limburg 25 jaar verder*, Nijmegen, 1990.