

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound) en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1365/75 van de Raad

(COM(2016) 531 *final* — 2016/0256 (COD))

over het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop) en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 337/75 van de Raad

(COM(2016) 532 *final* — 2016/0257 (COD))

en over het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2062/94 van de Raad

(COM(2016) 528 *final* — 2016/0254 (COD))

(2017/C 209/08)

Rapporteur: **Christa SCHWENG (AT/I)**

Corapporteur: **Giulia BARBUCCI (IT/II)**

Raadpleging	Raad van de EU, 8.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 173, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burger-schap
Goedkeuring door de afdeling	7.3.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	30.3.2017
Zitting nr.	524
Stemuitslag	168/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) neemt kennis van het voorstel voor herziening van de oprichtingsverordeningen van drie agentschappen, nl. Cedefop, Eurofound en EU-OSHA. Het EESC is zeer verheugd over het feit dat de evenwichtige, tripartiete structuur van de raad van bestuur, in tegenstelling tot wat in de gemeenschappelijke aanpak werd geopperd, zal worden behouden. Tripartiet overleg geeft uiting aan een inclusieve aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de rol van de sociale partners in het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen.

1.2. De algemene doelstellingen van de drie agentschappen moeten uniform en ruimer worden gedefinieerd als „voorzien in de behoeften van alle EU-instellingen en -organen, lidstaten en sociale partners”.

1.3. Het EESC pleit ervoor om niet te tornen aan de bevoegdheid van de directeur om personeel aan te stellen en de interne structuur van het desbetreffende agentschap te wijzigen. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer de directeur de functies van het tot aanstelling bevoegde gezag niet kan uitoefenen, moet de raad van bestuur deze bevoegdheid overdragen aan een ander hooggeplaatst personeelslid.

1.4. Het EESC is tegen de vermindering van het aantal leden van het uitvoerend comité omdat dit nadelig uitpakt voor de belangengroep die momenteel het voorzitterschap bekleedt omdat deze dan geen andere woordvoerder in het uitvoerend comité heeft. Met een ruimere vertegenwoordiging in het uitvoerend comité worden de discussies bovendien inhoudelijker.

1.5. Het EESC juicht het toe dat er een standaardaanpak wordt gehanteerd voor de benoeming van de uitvoerend directeur, die de gevestigde praktijk van het EU-OSHA volgt.

1.6. Het EESC is ervan overtuigd dat de functie van adjunct-directeur haar nut heeft bewezen en, waar aanwezig, moet worden gehandhaafd. Aangezien de verschillende bestaande praktijken goed werken, verzoekt het Comité om een zekere flexibiliteit voor de drie agentschappen. Het uiteindelijke besluit over de functie van adjunct-directeur moet worden overgelaten aan de raad van bestuur.

1.7. Het EESC is van mening dat alleen de raad van bestuur, waarin de Commissie is vertegenwoordigd, toestemming moet geven voor het leggen van contacten en samenwerken met derde landen en internationale organisaties.

2. Achtergrond

2.1. Doel van deze voorstellen is de oprichtingsverordeningen van de drie agentschappen — Eurofound, Cedefop en EU-OSHA — afstemmen op de gemeenschappelijke aanpak voor gedecentraliseerde agentschappen. Op basis van deze aanpak, die in 2012 werd vastgesteld door het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie, wordt enige lijn gebracht in de samenhang, efficiëntie, verantwoordingsplicht en transparantie van de Europese agentschappen. Volgens de gemeenschappelijke aanpak „werken [de agentschappen] mee aan de uitvoering van belangrijke Uniemaatregelen, en helpen zodoende alle instellingen, in het bijzonder de Commissie, zich op de kern van hun beleidstaken te concentreren. De agentschappen spelen ook een ondersteunende rol bij de beleidsvorming, omdat zij de Europees en nationaal beschikbare technische of specialistische expertise bundelen, en aldus bijdragen tot de samenwerking tussen lidstaten en Unie op grote beleidsterreinen”. In tegenstelling tot de andere EU-agentschappen hebben de drie agentschappen in kwestie van oudsher een tripartiet bestuur, d.w.z. een bestuur waarbij vertegenwoordigers van zowel regeringen als werknemers en werkgevers uit elke lidstaat officieel zijn betrokken. Door de werkzaamheden van de agentschappen zo stevig te verankeren in de realiteit van de lidstaten wordt ervoor gezorgd dat hun werk actueel en politiek relevant is. Door de oprichtingsverordeningen van de drie agentschappen met elkaar in overeenstemming te brengen kunnen de specifieke tripartiete bestuursmechanismen die in de loop der tijd in elk agentschap zijn ontstaan in kaart worden gebracht en worden belicht, en kan het voortbestaan van de gevestigde goede praktijken worden gewaarborgd.

2.2. Aan de publicatie van deze gemeenschappelijke aanpak ging een evaluatie van alle Europese agentschappen vooraf.

3. Samenvatting van ontwerpvoorstellen

3.1. Artikel 235 VEU (thans artikel 352 VWEU) was de rechtsgrondslag voor alle drie de agentschappen, die moest worden geactualiseerd vanwege een uitspraak van het Hof van Justitie. Eurofound en EU-OSHA waren gebaseerd op artikel 153, lid 2, onder a) en Cedefop op artikel 166, lid 4, artikel 165, lid 4, en artikel 149.

3.2. Geen van de drie agentschappen heeft nieuwe taken gekregen door de aanpassing van de verordeningen, maar hun taken zijn aangepast aan de huidige omstandigheden en verouderde begrippen zijn geactualiseerd.

3.3. Horizontale bepalingen

3.3.1. Wat de drie agentschappen gemeen hebben, is dat de raad van bestuur niet alleen vertegenwoordigers van alle lidstaten en van de Europese Commissie bevat, maar ook 28 vertegenwoordigers van nationale werkgevers- en werknemersorganisaties. Tripartiet overleg geeft uiting aan een inclusieve aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de rol van de sociale partners in het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen. De gemeenschappelijke aanpak schreef voor dat het aantal vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties drastisch moest worden teruggebracht. Dit leidde tot bedenkingen bij de Europese en nationale organisaties van sociale partners, met als gevolg dat de originele opzet werd gehandhaafd.

3.3.2. Leden van de raad van bestuur worden door de Raad benoemd voor vier jaar. Behalve expertise op de betreffende werkteerren van de agentschappen moeten de leden ook over relevante vaardigheden beschikken op bestuurlijk, administratief en budgetair vlak. De werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers worden benoemd door de Raad op voordracht van de grootste Europese werkgevers- en werknemersorganisaties. Voor het EU-OSHA gold tot dusver een extra criterium, nl. dat zij lid moeten zijn van of vertegenwoordigers in het Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats.

3.3.3. De functies van de raad van bestuur omvatten: de vaststelling van het programmeringsdocument, de begroting, het jaarlijks activiteitenverslag, de financiële regels, de fraudebestrijdingsstrategie, de regels voor de voorkoming en beheersing van belangenconflicten, het reglement van orde en de communicatie- en verspreidingsplannen; bevoegdheden met betrekking tot benoemingen, de benoeming van de uitvoerend directeur en de rekenplichtige; de follow-up van OLAF-verslagen en -evaluaties; het nemen van beslissingen in verband met de interne structuur van het agentschap, en het opstellen van werkregelingen met derde landen en internationale organisaties.

3.3.4. De termijnen voor het vaststellen en doorsturen van jaarlijkse en meerjarige programmeringsdocumenten worden geharmoniseerd.

3.3.5. De voorzitter en drie vicevoorzitters van de raad van bestuur worden aangewezen uit de vertegenwoordigers van de lidstaten, de werkgevers- en werknemersorganisaties en de Commissie; zij worden met een tweederdemeerderheid gekozen voor een periode van 2 jaar (voorheen één jaar bij het EU-OSHA). De raad van bestuur komt eenmaal per jaar bijeen en beslist met gewone meerderheid van stemmen.

3.3.6. Het uitvoerend comité (voorheen het bureau) bestaat uit de voorzitter van de raad van bestuur, de drie vicevoorzitters, de coördinatoren van de groepen vertegenwoordigers en een vertegenwoordiger van de Commissie. Voor Eurofound en het EU-OSHA betekent dit een afslanking, omdat hun uitvoerend orgaan vroeger uit 11 personen kon bestaan.

3.3.7. Tot dusver hield het uitvoerend comité enkel toezicht op de uitvoering van de besluiten van de raad van bestuur, maar met de nieuwe verordening krijgt het meer bevoegdheden: opstellen van besluiten die ter goedkeuring aan de raad van bestuur worden voorgelegd, samen met de raad van bestuur voor een passende follow-up van de bevindingen van OLAF zorgen, en de uitvoerend directeur ondersteunen en adviseren bij de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur. In dringende gevallen kan het uitvoerend comité van de drie agentschappen namens de raad van bestuur voorlopige beslissingen nemen, met name op het gebied van administratief beheer, inclusief over zaken die het tot aanstelling bevoegde gezag aangaan en over begrotingskwesties.

3.3.8. De taken van de uitvoerend directeur zijn in de voorgestelde verordening veel nauwkeuriger omschreven dan in de vorige verordeningen. Nieuw is ook de beslissing over het vestigen van een of meer lokale kantoren in één of meer lidstaten om ervoor te zorgen dat de taken van het agentschap efficiënter worden uitgevoerd. De Commissie, de raad van bestuur en de betreffende lidstaat moeten hier wel vooraf mee instemmen.

3.3.9. De directeur wordt voor vijf jaar benoemd door de raad van bestuur en wordt met een tweederdemeerderheid gekozen uit een lijst van door de Commissie voorgestelde kandidaten. De ambtstermijn van de uitvoerend directeur kan eenmaal worden verlengd, op basis van een beoordeling van zijn of haar prestaties. Deze procedure komt overeen met de procedure die wordt gehanteerd bij het EU-OSHA. Cedefop en Eurofound hebben adjunct-directeuren.

3.3.10. De voorgestelde verordeningen brengen ook de financiële bepalingen, de programmeringsvoorschriften en de huidige rapportageverplichtingen in overeenstemming met de gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1271/2013 van de Commissie tot vaststelling van de financiële kaderregeling voor de agentschappen.

3.3.11. Elk voorstel voor een verordening bevat ook nieuwe standaardbepalingen aangaande juridische status, zetelovereenkomst, talenregeling, transparantie, fraudebestrijding, beveiligingsvoorschriften inzake gerubriceerde gegevens, aansprakelijkheid, evaluatie en samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC pleit ervoor om bij de invoering van gemeenschappelijke bepalingen voor alle drie de tripartiete agentschappen rekening te houden met de bestaande goede praktijken. De regels en bestuurlijke kenmerken moeten zo veel mogelijk dezelfde zijn, maar het specifieke karakter van elk agentschap moet behouden blijven. De belangrijkste kenmerken van de tripartiete bestuursstructuur moeten hetzelfde zijn voor alle drie de agentschappen en de modaliteiten voor de implementatie ervan moeten zo gelijk mogelijk zijn. Zaken als specifieke doelstellingen, taken en ondersteunende of raadgevende adviesstructuren moeten voor elk agentschap apart worden vastgesteld.

4.2. De algemene doelstellingen van de drie agentschappen moeten uniform en ruimer worden gedefinieerd als „voorzien in de behoeften van alle EU-instellingen en -organen, lidstaten en sociale partners”.

4.3. Het EESC is zeer verheugd over het feit dat de evenwichtige, tripartiete structuur van de raad van bestuur, in tegenstelling tot wat in de oorspronkelijke voorstellen voor de gemeenschappelijke aanpak werd geopperd, intact blijft. Alle drie de agentschappen hebben hun eigen verantwoordelijkheden op terreinen die nauw verband houden met de arbeidswereld. Daarom is de expertise van vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers van groot belang, ook om ervoor te zorgen dat het werk van de agentschappen een adequate afspiegeling vormt van de realiteit voor werkgevers en werknemers, evenals van de uiteenlopende ervaringen in de lidstaten van de Unie. De directe betrokkenheid van deze groepen in de raad van bestuur leidt tot betere samenwerking en een gevoel van „ownership”, en zorgt er ook voor dat in de jaarlijkse en meerjarige programmering rekening wordt gehouden met de behoeften van werkgevers en werknemers en dat de agentschappen deze behoeften in het oog houden bij de uitvoering van hun taken.

4.4. Behalve expertise op de betreffende werkerreinen van de agentschappen moeten ook relevante vaardigheden op bestuurlijk, administratief en budgettair vlak in aanmerking worden genomen bij de benoeming van de leden van de raad van bestuur. Het EESC is van mening dat relevante kennis op het specifieke werktein van het agentschap het belangrijkste criterium moet blijven voor de benoeming van leden van de raad van bestuur. Het is absoluut waar dat een zekere basiskennis op bestuurlijk, administratief en budgettair vlak van pas komt, maar deze voorwaarde mag niet zo strikt worden geïnterpreteerd dat deskundigen op het werktein van het agentschap niet mogen deelnemen aan de werkzaamheden van de raad van bestuur.

4.5. In de nieuwe verordening omvatten de taken van de raad van bestuur meer dan het traditionele toezicht op de begroting en de planning, en krijgt de raad ook bevoegdheden op het gebied van personeelsselectie en de aanpassing van de interne structuur van het desbetreffende agentschap. Het EESC vindt dat dit eigenlijk een taak is voor de directeur en niet voor een toezichthouder, en stelt daarom voor om deze bevoegdheden te schrappen. Mocht het echter zo zijn dat de directeur wegens uitzonderlijke omstandigheden de functies van het tot aanstelling bevoegde gezag niet kan uitoefenen, dan moet deze bevoegdheid worden overgedragen aan een ander hooggeplaatst personeelslid. Dit besluit moet door de raad worden genomen met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen.

4.6. Het voorzitterschap van de raad van bestuur van het agentschap in Bilbao moet worden verlengd tot twee jaar; dit is reeds het geval voor de andere twee agentschappen. Het EESC is van oordeel dat een verwijzing naar het roulerend voorzitterschap tussen de verschillende belangengroepen, dat door alle agentschappen wordt toegepast, op zijn plaats zou zijn. Ook zou het voorzitterschap meerdere keren door dezelfde persoon moeten kunnen worden bekleed. Het EESC waarschuwt ervoor dat, met een voorzitterschap van twee jaar, niet aan alle belangengroepen evenveel gewicht zal worden toegekend tijdens één ambtsperiode en stelt daarom voor dat de duur van het voorzitterschap van de raad van bestuur ongewijzigd blijft, zodat de bestaande praktijk in de verschillende agentschappen wordt gehandhaafd.

4.7. Voorgesteld wordt om de raad van bestuur in te krimpen, maar wel extra taken te geven; vervolgens volgt er een limitatieve opsomming van deze taken. Om praktische redenen, en vooral omdat het uitvoerend comité zijn werk moet doen tussen de vergaderingen van de raad van bestuur door, stelt het EESC voor om de term „bijvoorbeeld” toe te voegen aan de lijst met taken om aan te geven dat de lijst indicatief is. Het uitvoerend comité mag, net als de raad van bestuur, geen bevoegdheden krijgen ten aanzien van benoemingen. Het EESC kijkt met enige scepsis naar de inkrimping van het uitvoerend comité van zowel Eurofound als EU-OSHA. Met name de belangengroep die thans het voorzitterschap bekleedt, zal worden benadeeld omdat deze dan geen andere woordvoerder in het uitvoerend comité heeft. Het EESC stelt voor om het aantal leden per belangengroep op drie te houden.

4.8. De formulering van de paragraaf over de timing van het programmeringsdocument is misleidend. Het EESC zou graag verduidelijkt zien waarom het programmeringsdocument, dat uit een meerjarig gedeelte, een jaarlijks werkprogramma en een indicatie van de financiële en personele middelen bestaat, uiterlijk op 31 januari moet worden toegestuurd aan de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, terwijl het uiterlijk op 30 november moet worden vastgesteld door de raad van bestuur.

4.9. Het EESC juicht het toe dat er een standaardaanpak wordt gehanteerd voor de benoeming van de uitvoerend directeur, die de gevestigde praktijk van het EU-OSHA volgt. Het zou echter willen voorstellen dat er waarnemers van alle belangengroepen aanwezig zijn wanneer de Commissie de shortlist opstelt.

4.10. De agentschappen hebben alle drie een verbindingskantoor in Brussel. Gezien de werkwijze van de agentschappen zijn er volgens het EESC verder geen kantoren meer nodig in de lidstaten. Daarom moet er in de verordeningen wel melding worden gemaakt van de reeds bestaande verbindingkantoren in Brussel, maar moet de verwijzing naar de eventuele oprichting van een of meer lokale kantoren worden geschrapt.

4.11. Geheel volgens de gemeenschappelijke aanpak wordt de functie van adjunct-directeur in Eurofound afgeschaft. Het EESC wijst erop dat Cedefop ook een adjunct-directeur heeft, hoewel deze buiten beschouwing blijft in de verordening. Het EESC is ervan overtuigd dat de functie van adjunct-directeur haar nut heeft bewezen. Deze functie zorgt er met name voor dat de belangen van werkgevers en werknemers evenwichtig zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de desbetreffende agentschappen en dat de sociale partners hierbij, als onderdeel van het tripartiet overleg, worden betrokken. Aangezien de verschillende bestaande praktijken goed werken, verzoekt het Comité om een zekere flexibiliteit voor de drie agentschappen. Het antwoord op de vraag of er al dan niet een adjunct-directeur nodig is, zou aan de raad van bestuur moeten worden overgelaten.

4.12. Het EESC is zeer te spreken over het feit dat zetelovereenkomsten moeten worden gesloten met de landen waar de desbetreffende agentschappen hun zetel hebben. Alle drie de agentschappen hebben al een dergelijke zetelovereenkomst ondertekend; deze bepaling verwoordt dus wat in de praktijk al het geval is.

4.13. Krachtens de ontwerpverordeningen worden evaluaties, die om de vijf jaar moeten plaatsvinden, uitgevoerd door de Commissie. Het EESC is ervan overtuigd dat eventuele veranderingen na een evaluatie gemakkelijker kunnen worden doorgevoerd met de hulp van vertegenwoordigers van de raad van bestuur.

4.14. Wanneer agentschappen contact leggen en samenwerken met derde landen en internationale organisaties, moet de Commissie hiervoor eerst toestemming verlenen en moet dit vervolgens worden opgenomen in het programmeringsdocument. Het EESC is van mening dat goedkeuring door de raad van bestuur, waarin de Commissie vertegenwoordigd is, reeds voldoende is en dat er geen dubbele toestemming nodig is.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Eurofound

5.1.1. De verwijzing naar onderzoek op middellange en lange termijn, die in de huidige verordening nog is te vinden, is geschrapt, hetgeen kan worden geïnterpreteerd als het afschaffen van de Europese enquêtes. Hoewel deze enquêtes een kostbare aangelegenheid zijn, zijn ze het paradepaardje van Eurofound en voorzien ze niet alleen de EU-instellingen, lidstaten en sociale partners, maar ook een heleboel wetenschappers en beleidsonderzoekers van unieke pan-Europese vergelijkbare gegevens over een buitengewoon rijk en breed scala aan leef- en werkomstandigheden. Het EESC is een groot voorstander van de Europese enquêtes omdat zij rechtstreeks bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het hele Europese project.

5.1.2. Het EESC constateert met voldoening dat de functies van de raadgevende comités, die kunnen worden opgericht en ontbonden door de raad van bestuur, nauwkeurig worden omschreven.

5.2. Cedefop

5.2.1. Het EESC staat niet achter het doel dat voor Cedefop is vastgesteld, nl. het ondersteunen van de Commissie bij het ontwerpen en uitvoeren van beleidsmaatregelen inzake beroepsonderwijs en opleiding, vaardigheden en kwalificaties. Het doel van Cedefop zou gelijk moeten worden getrokken met dat van de andere twee agentschappen. De verordening zou derhalve duidelijk moeten maken dat Cedefop tot doel heeft de lidstaten en sociale partners, evenals de EU-instellingen en -organen, bij te staan bij de ontwikkeling en uitvoering van hun beleid door informatie te verstrekken over en onderzoek te doen naar beroepsonderwijs, vaardigheden en kwalificaties.

5.2.2. Het EESC is ingenomen met het feit dat de Commissie in haar voorstel vermeldt dat Cedefop in het verleden nieuwe taken op zich heeft genomen. De huidige activiteiten van Cedefop gaan verder dan beroepsonderwijs en -opleiding en omvatten ook werk in verband met kwalificaties (met name het Europees kwalificatiekader), de analyse en prognose van vaardigheden en de validatie van niet-formeel en informeel leren. Het Comité wil echter beklemtonen dat Cedefop zich vooral moet blijven richten op beroepsonderwijs en -opleiding, waaronder de beroepsopleidende leerweg en de beroepsbegeleidende leerweg, voor iedereen (jongeren en volwassenen), om de inzetbaarheid van iedereen te verbeteren.

5.3. EU-OSHA

5.3.1. Volgens het voorstel heeft het EU-OSHA onder meer tot doel juridische informatie over veiligheid en gezondheid op het werk ter beschikking te stellen. Het EESC vindt dat met deze bepaling het bevoegdheidsterrein van de Commissie wordt betreden, en is er daarom tegen.

5.3.2. Wel is het zeer te spreken over het feit dat in de EU-OSHA-verordening expliciet wordt verwezen naar bewustwordings- en communicatiemaatregelen en naar campagnes op het gebied van de bescherming van werknemers. Sinds het jaar 2000 organiseert het agentschap elke twee jaar voorlichtings- en bewustmakingscampagnes rond verschillende thema's die verband houden met de bescherming van werknemers, waarmee het een groot publiek bereikt, en draagt het goede praktische oplossingen aan.

5.3.3. Het informatienetwerk van het agentschap is op hetzelfde moment opgezet als het agentschap zelf en speelt een belangrijke rol in het waarborgen van zowel de inhoudelijke juistheid als de feitelijke relevantie van de beschikbare informatie ten aanzien van wat er in de praktijk gebeurt. Deze netwerken zorgen er bovendien voor dat de inclusieve Europese tripartiete aanpak doorwerkt in het nationale niveau, waardoor regeringsvertegenwoordigers en sociale partners bij elkaar worden gebracht op een manier die erg constructief en nuttig is gebleken. Het is dan ook van essentieel belang dat de nationale sociale partners bij dit netwerk worden betrokken, hetgeen moet worden gewaarborgd door de lidstaten. Het EESC denkt echter dat het niet realistisch is dat een agentschap wijzigingen aanbrengt in een nationaal netwerk dat door de lidstaten volgens bepaalde criteria is samengesteld. De raad van bestuur zou echter aanbevelingen moeten kunnen doen ten aanzien van het lidmaatschap.

Brussel, 30 maart 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS