

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Ontwikkelingen in de Europese bouwsector”

(2009/C 27/05)

Mevrouw Wallström, vicevoorzitter van de Europese Commissie en verantwoordelijk voor interinstitutionele betrekkingen en de communicatiestrategie van de EU, en de heer Verheugen, vice-voorzitter van de Europese Commissie en verantwoordelijk voor ondernemingen en industrie, hebben het Europees Economisch en Sociaal Comité bij brief van 6 december 2007 verzocht een verkennend advies uit te brengen over het thema

„Ontwikkelingen in de Europese bouwsector”.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 juni 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Huvelin.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2008 gehouden 446e zitting (vergadering van 10 juli 2008) het volgende advies uitgebracht, dat met 57 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusie

1.1 In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht hangt de toekomst van de bouwnijverheid niet zozeer af van de overheidsmiddelen die voor deze sector worden uitgetrokken (al zou een grotere continuïteit in de programmering zeker nuttig zijn) als wel van de mate waarin de bevoegde autoriteiten in staat zijn een voor iedereen geldend regelgevingskader uit te werken waarmee de mededinging transparanter wordt en de mogelijkheden en knowhow van ondernemingen — ongeacht hun grootte — optimaal benut worden.

1.2 Daartoe worden in dit advies de volgende aanbevelingen gedaan:

- door middel van verordeningen moeten zo spoedig mogelijk uniforme aanbestedingsprocedures worden ingevoerd, waarbij met name openbare aanbestedende diensten een zo ruim en helder mogelijk scala aan aanbestedingsinstrumenten wordt geboden waaruit zij naar behoeven kunnen kiezen;
- de bouw moet door middel van regelgeving in staat worden gesteld een grotere bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling: op basis van inachtneming van de totale kosten in combinatie met groot- of kleinschalige vormen van publiek-private samenwerking en financiering op basis van de verwachte prestaties zijn grote en kleine ondernemingen thans klaar om — met succes — de uitdaging aan te gaan;
- er moet worden gewerkt aan een beter imago om zo de bouw aantrekkelijker te maken voor schoolgaande jongeren en het gebrek aan arbeidskrachten terug te dringen;
- er valt het nodige te verbeteren op het gebied van de opleiding in deze sector, die een grote hoeveelheid niet-verplaatsbare banen in Europa oplevert;
- er moet worden gestreefd naar een duurzamere manier van bouwen;
- er moet worden gezorgd voor een gezond economisch klimaat en de arbeidsvoorwaarden moeten beantwoorden aan de behoeften van de inwoners van de landen waarin de bouwactiviteiten plaatshebben;

— er moet naar worden gestreefd het Europese concurrentievermogen te versterken.

1.3 Alleen als aan deze voorwaarden wordt voldaan kan de Europese bouwnijverheid zich voorbereiden op de komst van concurrenten uit derde landen, die waarschijnlijk in de nabije toekomst op de Europese markt zullen verschijnen.

2. Inleiding (context)

2.1 Bij brief van 6 december 2007 hebben de Eurocommissarissen Wallström en Verheugen het EESC verzocht in het kader van de tenuitvoerlegging van de Lissabonagenda een verkennend advies op te stellen en daarin na te gaan „of de verschillende wetgevingsteksten die van toepassing zijn op de bouwsector en op de dienstverlening aan bedrijven een coherent geheel vormen en aansluiten bij de huidige en verwachte veranderingen, en in hoeverre het nodig is over te gaan tot vereenvoudiging, stroomlijning en modernisering van de desbetreffende wetgeving. Het gaat hierbij niet alleen om de regels die speciaal voor de bouwsector gelden, maar ook om alle andere wetgeving die van invloed is op de ontwikkeling van de bouwsector (gezondheid en veiligheid op het werk, milieubescherming, enz.). Daarnaast moet in de analyse ook aandacht worden geschonken aan de legitieme belangen van de sector”.

2.2 Alle punten van de adviesaanvraag moeten grondig en systematisch worden bestudeerd, aangezien het hier om een zeer breed onderzoeksterrein gaat, waarover in het verleden in opdracht van de Commissie door externe consultants al verschillende studies zijn opgesteld.

2.3 In het onderhavige advies zal echter alleen aandacht worden geschonken aan die aspecten waar het de Eurocommissarissen om gaat, d.w.z. op welke punten de EU de wet- en regelgeving voor de bouw zou moeten wijzigen of vereenvoudigen — uitgaande van een strategische en objectieve visie op de sector — om het ondernemingsklimaat en de ontwikkelingsmogelijkheden in deze bedrijfstak te verbeteren.

2.4 Daartoe worden in dit advies enkele nuttige feiten over de bouwnijverheid gegeven om de activiteiten en beperkingen van deze sector in de juiste context te plaatsen.

3. Positie van de bouw binnen de Europese economie

3.1 Voor 2006 laat de positie van de bouwsector, die 2,7 miljoen bedrijven telt, zich in de volgende cijfers uitdrukken (EU-27):

	2006
Aandeel van de bruto toegevoegde waarde van de bouw in het BBP	10,5 %
Aandeel van de lonen in de bruto toegevoegde waarde van de sector	54,5 %
Aandeel van de bouw in de totale BIVA	50,5 %
Aandeel van de bouw in de totale werkgelegenheid (1)	7,2 %

(1) De bouw neemt 30,4 % van de werkgelegenheid in de industrie voor haar rekening. Bron: Eurostat en FIEC.

3.2 Kenmerken

3.2.1 Aangezien de bouw een economische activiteit is die niet verplaatst kan worden, is zij van essentieel belang voor de toekomstige groei en de industriële structuur van Europa.

3.2.2 Gezien de specifieke productiestructuur van deze sector en de daarmee samenhangende geografische spreiding van de bedrijven, waardoor deze diep geworteld zijn in het plaatselijke leven, speelt de bouw een sociale en maatschappelijke rol waar niet alleen rekening mee moet worden gehouden, maar die ook bevorderd moet worden.

3.2.3 De bouwsector kan en moet een belangrijke bijdrage leveren aan het streven naar duurzame ontwikkeling:

- de desbetreffende investeringen verlopen noodzakelijkerwijs via de bouwsector (huisvesting, bouwwerkzaamheden in het algemeen, vervoer, energieproductie, enz.);
- de bouwsector, waaronder de sector materialen, moet zijn werkmethodes aanpassen aan de behoeften en eisen op het vlak van duurzame ontwikkeling.

3.2.4 Een achtergrondschets van de bouwsector zou niet compleet zijn als niet wordt stilgestaan bij het imago van de bouw, dat nog altijd tot op zekere hoogte negatief is hoewel de sector hier al meer dan 30 jaar van alles aan probeert te doen. Dit aspect mag niet over het hoofd worden gezien omdat:

- het wordt weerspiegeld in de geest van de voorschriften die sommige landen voor overheidsopdrachten en de behandeling van zwartwerk hanteren;
- het daardoor moeilijk is jongeren te vinden die in de bouw aan de slag willen (aantrekkelijkheid van het werk zelf) en hen op te leiden (wantrouwen binnen het algemene onderwijsstelsel jegens de bouw).

3.2.5 Juist door de specifieke aard van de bouwnijverheid, en met name door de sterk uiteenlopende wensen van de klanten en de grote technische verscheidenheid in deze sector, is en blijft de bouwmarkt uitermate versnipperd en zullen altijd ambachte-

lijke en kleine, middelgrote en grote bedrijven naast elkaar bestaan.

Er bestaat nogal wat misverstand over het concept „grote onderneming”. Er wordt vaak gedacht dat grote ondernemingen alleen grote projecten uitvoeren, maar dit blijkt niet zo te zijn: bouwprojecten boven de 20 miljoen euro beslaan niet meer dan 2 tot 5 % van de totale Europese bouwmarkt.

3.2.6 De grote Europese concerns, die op mondiaal niveau vaak op de voorgrond treden, bestaan dan ook merendeels uit samenwerkingsverbanden van kleine en middelgrote bedrijven met een sterke lokale basis, die binnen hetzelfde marktsegment actief zijn als plaatselijke kleine en middelgrote bedrijven die geen deel uitmaken een dergelijk samenwerkingsverband.

3.2.7 De meeste grote Europese bouwondernemingen hebben zich niet volgens het „Amerikaanse” model ontwikkeld. Door het recht op een eigen creatieve inbreng — ook in de ontwerpfase — te eisen hebben zij zich de nodige kennis en kunde eigengemaakt en zichzelf in staat gesteld hun knowhow verder uit te breiden.

3.2.8 Dankzij deze benadering hebben de Europese bedrijven een vooraanstaande plaats op de wereldmarkten weten in te nemen. Dit model, waarbij ontwerp en uitvoering worden geïntegreerd, is niet alleen geschikt voor grote concerns, maar ook voor kleinere bedrijven.

4. Basisbeginselen

4.1 Doel van dit verkennende advies, dat op verzoek van de Europese Commissie wordt opgesteld, is niet alleen een vereenvoudiging van de wetgeving voor te stellen, maar ook te pleiten voor een aanpak waarbij:

- echte transparantie en gelijke kansen bij aanbestedingen worden gewaarborgd;
- de huidige cultuur van wantrouwen — een erfenis uit een ver verleden — wordt omgebogen tot een cultuur van vertrouwen en partnerschap;
- niet alleen naar de economisch meest voordelige aanbieder (beste bod) maar ook naar de totale kosten over de gehele levenscyclus van het project wordt gekeken;
- intellectuele eigendom gewaarborgd wordt;
- bij aanbestedingen minimumarbeidsvoorwaarden worden vastgelegd, gekoppeld aan controle en sancties;
- de administratieve lasten worden verminderd door de regels en procedures zo veel mogelijk te versoepelen zonder afbreuk te doen aan de veiligheidsvoorschriften en de fundamentele rechten en verplichtingen van de aannemers.

4.2 Marktschommelingen daargelaten (die vallen buiten het bestek van dit advies) zou een aldus aangepaste regelgeving de bouwnijverheid in staat moeten stellen zich normaal te ontwikkelen. Bovendien zou een en ander de weg effenen voor een coherenter sociaal beleid in deze sector (werkgelegenheid, veiligheid, lonen) en de sector voor alle betrokken partijen (jongeren, ouders, leerkrachten, enz.) aantrekkelijker maken.

5. Belangrijkste voorstellen

5.1 De bevoegde autoriteiten zouden hun aandacht vooral moeten richten op de volgende aspecten:

- het gelijktrekken en vereenvoudigen van de aanbestedingsprocedures om transparantie te waarborgen en de mogelijkheden en competenties optimaal te benutten;
- het bevorderen van innovatie, in de eerste plaats door de bescherming van ideeën en varianten goed te regelen (intellectuele eigendom);
- opleiding en bijscholing;
- het creëren van een imago van een sector die jongeren carrièrekansen biedt;
- arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, en met name de gezondheid en veiligheid op het werk (sociale normen);
- duurzame ontwikkeling in ruime zin; op dit vlak kunnen bouwbedrijven een belangrijke rol vervullen en nieuwe verantwoordelijkheden op zich nemen.

5.2 *Gelijktrekking en vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedures:*

5.2.1 Mogelijke maatregelen:

- de huidige aanbestedingsrichtlijnen vervangen door **verordeningen** om de procedures op Europees niveau ook echt gelijk te trekken en uniforme concurrentievoorwaarden te waarborgen;
- systematisch de voorkeur geven aan het beste bod in plaats van het laagste;
- de concurrentiële dialoog stroomlijnen door striktere regels voor de aanbestedende partij in te voeren om ervoor te zorgen dat ideeën en intellectuele eigendom niet meer worden gestolen, maar optimaal worden gebruikt;
- een integrale benadering (van ontwerp tot uitvoering) stimuleren, waarbij de knowhow van de bedrijven en het talent van ontwerpers al in de ontwerpfase benut kunnen worden;
- meer gebruik maken van totaalcontracten (bouw-onderhoud of publiek-private samenwerking) om duurzamer te werk te kunnen gaan en de dumpingpogingen van sommige landen op de Europese markt af te slaan;
- zorgen voor een echte harmonisatie van normen en technische voorschriften om technische belemmeringen op nationaal niveau weg te nemen en tot één Europese markt te komen;
- rekening houden met de behoeften van het midden- en kleinbedrijf, zodat het voortbestaan van dat soort bedrijven niet in gevaar komt, ze hun werknemers kunnen behouden en de sector daardoor niet gebukt gaat onder een te grote tweedeling.

Eén ding moge echter duidelijk zijn: deze voorstellen voor aanpassingen van de regelgeving zijn er niet op gericht de sector kant-en-klare oplossingen op te leggen. Zij hebben alleen tot doel opdrachtgevers de beschikking te geven over een breed scala aan instrumenten waaruit zij naar behoefte kunnen putten.

5.2.2 Al deze wijzigingen of aanpassingen moeten zorgen voor meer transparantie en gelijke kansen voor bedrijfsleven,

overheid en semi-overheid en moeten duidelijk maken dat iedere economische prestatie blootgesteld moet worden aan concurrentie en een formeel contract vergt.

5.3 *Innovatie en intellectuele eigendom*

5.3.1 Kenmerkend voor de bouwnijverheid is dat de projecten altijd prototypes zijn. Daarom zou gestreefd moeten worden naar Europese wetgeving inzake intellectuele eigendom waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke aard van de ideeën die beschermd moeten worden: het gaat meestal om ideeën die speciaal voor een bepaalde aanbesteding zijn uitgewerkt en mogelijk verder niet meer systematisch toegepast worden. Er zouden specifieke Europese voorschriften moeten komen om technische oplossingen tijdens aanbestedingsprocedures te beschermen en om de rechten van inschrijvers op aanbestedingen vast te leggen.

5.4 *Opleiding*

5.4.1 In de meeste lidstaten blijkt het landelijke onderwijsstelsel eigenlijk op geen enkel niveau te bieden wat de sector nodig heeft. Daarom moeten er maatregelen worden genomen om de aansluiting tussen onderwijs en praktijk te verbeteren. Daarbij is ook een rol weggelegd voor de EU, die zou kunnen zorgen voor:

- Europese regelgeving voor de opleiding van arbeidskrachten in de sector bouw en publieke werken (wederzijdse erkenning en gelijkstelling van diploma's op alle niveaus);
- een bijdrage aan een betere benutting van het menselijk kapitaal door het bevorderen van bij- en nascholing. De bouw, die, zoals bekend, moeilijke tijden meemaakt, kampt bij jongeren met een imago probleem en biedt onvoldoende carrièrekansen. Toch is er een grote behoefte aan vakbekwaam personeel, aangezien het werk in de bouw (zeer) hoge kwalificaties en een gedegen kennis vereist. Bouwbedrijven zouden daar rekening mee moeten houden door hun werknemers bij- en nascholing te bieden en hen op die manier in staat te stellen carrière te maken;
- een Erasmus-regeling voor studenten en leerlingen in richtingen die voorbereiden op een baan in de sector bouw en publieke werken (met behulp van het ESF en in de schilder-, steenhouwer- en restauratiebranche), waarbij gebruik wordt gemaakt van de ervaring die reeds op zeer kleine schaal is opgedaan;
- de oprichting van Europese universiteiten voor opleidingen in de sector bouw en publieke werken en de invoering van een Europese titel voor afgestudeerden daarvan;
- opleidingsvoorzieningen voor opdrachtgevers, zodat de klanten van de ondernemingen (zowel overheden als particulieren) meer afweten van de contracten en de werkwijze van de ondernemingen.
- Europese voorzieningen voor bijscholing op bedrijfstakniveau;
- mogelijkheden voor het verwerven van Europese kwalificaties (bijv. talenkennis).

5.5 Sociale normen en gezondheid/veiligheid

5.5.1 De vigerende regels hebben een duidelijk merkbaar positief effect gehad op de manier van werken in de bouw. Dit neemt niet weg dat er nog meer gedaan zou moeten worden. Te denken valt aan het:

- bevorderen van de uitwisseling van goede praktijken m.b.t. gezondheid en veiligheid;
- bestrijden van zwartwerk met Europese instrumenten (raadpleging en interconnectie van databanken, badges en identificatiesystemen voor werknemers) en door middel van sancties en fiscale maatregelen (zoals een lager BTW-tarief);
- vergemakkelijken van de implementatie van de REACH-verordening;
- vergemakkelijken van het verkeer van werknemers zonder dat dit tot sociale dumping leidt (acceptatie van de door de lidstaten ingestelde formaliteiten rond detachering) en vergemakkelijking van de terugkeer van Europese werknemers naar hun land van herkomst;
- mogelijk maken van het innen van geldboetes in alle EU-lidstaten;
- invoeren van het beginsel dat mobiliteit automatisch inhoudt dat men de arbeidsvoorwaarden van het gastland aanvaardt.

5.6 Duurzame ontwikkeling

5.6.1 In het kader van de bestrijding van de klimaatverandering en de daarmee samenhangende mondiale uitdagingen komt de bouw — zoals gezegd — een belangrijke rol toe. De sector is bereid deze verantwoordelijkheid op zich te nemen, mits hij door middel van wetgeving en stimuleringsmaatregelen in staat wordt gesteld om zijn specifieke knowhow niet alleen aan de Europese markt maar ook aan andere delen van de wereld — waar zoals bekend enorme inspanningen noodzakelijk zijn wil het effect voor iedereen merkbaar zijn — ten goede te laten komen.

5.6.2 Met het oog daarop is het wenselijk:

- in de Europese aanbestedingsregels uit te gaan van de totale kosten (gemeten over de gehele looptijd van een investering) en een concept voor „beste bod” vast te leggen (mogelijk onder verwijzing naar duurzame ontwikkeling) zodat de aanbestedende diensten dit aspect volledig kunnen laten meewegen bij hun selectie;
- publiek-private samenwerking te stimuleren, omdat publiek-private samenwerking altijd ontwerp, uitvoering én onder-

houd omvat en daarom mogelijk de beste manier is om het concept „totale kosten” optimaal toe te passen;

- bepaalde vormen van financiële steun een andere bestemming te geven en te richten op de reusachtige inspanningen die de overschakeling op andere vormen van energie vergt (een koerswijziging die in alle lidstaten noodzakelijk is);
- een impuls te geven aan grootschalige publieke renovatiewerkzaamheden;
- de ontwikkeling van „groene” wijken te stimuleren (invoering van een EU-label, financiële steun, enz.).

5.6.3 Zowel in de bouw als op vervoersgebied kunnen bouwbedrijven, mits zij in staat worden gesteld om aan alle projectfasen deel te nemen (ontwerp, uitvoering en onderhoud), een substantiële bijdrage leveren, vooral wat de financiering van een en ander betreft, omdat zij invloed kunnen uitoefenen op de totale kosten doordat zij ervoor kunnen zorgen dat de investeringen door toekomstige energiebesparingen gedeeltelijk kunnen worden terugverdiend.

5.7 Kleine en middelgrote bouwbedrijven

5.7.1 Kleine en middelgrote bouwbedrijven ondervinden niet echt problemen met de toegang tot de ene of andere markt, zoals wel het geval kan zijn in andere sectoren (zie par. 2.2.5).

5.7.2 De vertegenwoordigers van de bouwnijverheid hebben er dan ook goed aan gedaan de invoering van quota's, die door sommigen werd bepleit maar door de Europese autoriteiten werd afgewezen, niet te steunen, temeer omdat de van verschillende zijden aangevoerde cijfers in de praktijk in alle Europese landen achterhaald zijn.

5.7.3 Om de problemen van het MKB op te lossen moet — behalve naar de bepalingen van de *Small Business Act* — eerder worden gekeken naar:

- intelligente oplossingen voor de overdracht van ondernemingen;
- manieren om het MKB door middel van steun, gezamenlijke dienstverlening of financiële middelen gelijke kansen te bieden, zonder daarbij de concurrentie te vervalsen, met name wat de toegang tot complexe activiteiten (publiek-private samenwerking en duurzame ontwikkeling) betreft;
- regelingen die de toegang van het MKB tot standaardisering en normalisering vergemakkelijken.

Brussel, 10 juli 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS