

advies

09
04

Europa 2020: de nieuwe
Lissabon-strategie

SEER

Sociaal-
Economische
Raad

advies

Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie

Uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Publicatienummer 4, 19 juni 2009

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichhoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2009, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E ser.info@ser.nl

I www.ser.nl

ISBN 90-6587-989-7 / CIP

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 9 |
| 1 Europese integratie: essentieel voor onze welvaart | 17 |
| 1.1 Het veelzijdige karakter van de Europese Unie | 17 |
| 1.2 Aanleiding van dit advies | 21 |
| 1.3 Opzet van het advies | 22 |
| 2 De wereld, het kompas en de sturingsmiddelen | 25 |
| 2.1 Inleiding | 25 |
| 2.2 Van de wereld om ons heen naar Europa | 25 |
| 2.3 Het kompas: koersen op maatschappelijke welvaart | 26 |
| 2.4 Sturingsmiddelen op EU-niveau | 29 |
| 2.4.1 Inleiding | 29 |
| 2.4.2 Vormen van beleidsafstemming | 30 |
| 2.4.3 Sociaal beleid en de nationale dimensie | 31 |
| 2.4.4 EU-begroting | 33 |
| 2.5 De externe dimensie van het sociaal-economisch beleid | 34 |
| 3 Evaluatie van de Lissabon-agenda en de ambities voor 2020 | 41 |
| 3.1 Evaluatie van de Lissabon-strategie | 41 |
| 3.1.1 Terugblik op hoofdlijnen | 41 |
| 3.1.2 Ervaringen met de verbeterde aansturing van de Lissabon-agenda | 43 |
| 3.1.3 De EU-dimensie van de Lissabon-agenda | 46 |
| 3.1.4 Lissabon en de EMU | 51 |
| 3.2 Arbeidsparticipatie | 53 |
| 3.3 Kennis, onderwijs en productiviteit | 56 |
| 3.4 Europa 2020: het belang van een productiviteitsagenda | 60 |
| 3.4.1 Blijf mikken op het brede welvaartbegrip | 60 |
| 3.4.2 Zet in op een toenemende arbeidsproductiviteit | 61 |
| 3.4.3 Verbeter de aansturing van de beleidsagenda | 63 |
| 4 Economisch beleid | 65 |
| 4.1 Inleiding | 65 |
| 4.2 Economisch beleid, maatschappelijke welvaart en arbeidsproductiviteit | 65 |
| 4.3 Communautair economisch beleid | 67 |
| 4.3.1 Interne markt, regelgeving en toezicht | 67 |
| 4.3.2 Kennisruimte als onderdeel van de interne markt | 71 |
| 4.3.3 Innovatiebeleid, ondernemerschap en mkb-beleid | 78 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.4 | Nationale bijdrage aan Europees economisch beleid | 80 |
| 4.4.1 | Macro-economische richtsnoeren en het Stabiliteits- en Groeipact | 81 |
| 4.4.2 | Micro-economische richtsnoeren, kennis en ondernemerschap | 82 |
| 4.5 | Hoe vooruitgang te boeken op EU- en nationaal niveau? | 85 |
| 4.5.1 | Versterking van de open coördinatiemethode | 85 |
| 4.5.2 | Meer EU ten opzichte van nationaal beleid | 88 |
| 5 | Sociaal en werkgelegenheidsbeleid | 89 |
| 5.1 | Bevoegdhedenverdeling tussen EU en lidstaten | 89 |
| 5.2 | Communautair sociaal beleid | 92 |
| 5.2.1 | Arbeidsmobiliteit en vrij verkeer van personen | 92 |
| 5.2.2 | Grensoverschrijdende arbeidsvoorwaarden | 96 |
| 5.3 | Nationale bijdrage aan sociaal en werkgelegenheidsbeleid | 100 |
| 5.3.1 | De werkgelegenheidsrichtsnoeren | 100 |
| 5.3.2 | Sociale insluiting | 108 |
| 5.4 | De bijdrage van de Europese sociale dialoog | 112 |
| 6 | Milieu-, energie- en klimaatbeleid | 115 |
| 6.1 | Inleiding | 115 |
| 6.2 | Belang van internationale coördinatie | 115 |
| 6.3 | Lissabon-strategie en bevoegdheidsverdeling | 117 |
| 6.4 | Doelstellingen en instrumenten van Europees milieu- en energiebeleid | 118 |
| 6.5 | Klimaat en energie | 122 |
| 6.6 | EU-milieubeleid en de nationale invalshoek | 125 |
| 6.7 | Bijdrage milieu-, energie- en klimaatbeleid aan de productiviteits-agenda | 129 |
| 7 | Conclusies en aanbevelingen | 133 |
| 7.1 | Inleiding | 133 |
| 7.2 | Evaluatie van de strategie tot nu toe | 134 |
| 7.3 | De nieuwe beleidsagenda voor het komende decennium | 136 |
| 7.3.1 | Uitgangspunt: bevorderen maatschappelijke welvaart | 136 |
| 7.3.2 | Economisch beleid | 136 |
| 7.3.3 | Sociaal beleid | 137 |
| 7.3.4 | Milieubeleid | 139 |
| 7.4 | Gewenste aanpassingen in de vormgeving van de strategie | 140 |
| 7.4.1 | Taakverdeling tussen EU en de lidstaten | 140 |
| 7.4.2 | Verbeteringen in de methode van open coördinatie | 140 |
| 7.4.3 | Gerichte inzet van communautaire instrumenten | 142 |

Literatuurlijst

145

Bijlagen

| | | |
|-----------|--|-----|
| Bijlage 1 | De adviesaanvraag over de Lissabon-strategie na 2010 | 155 |
| Bijlage 2 | De adviesaanvraag over de Europese sociale beleidsagenda | 161 |
| Bijlage 3 | SER-adviezen over Europese onderwerpen sinds 1990 | 169 |
| Bijlage 4 | Werkprogramma Europese sociale dialoog 2009-2010 | 171 |
| Bijlage 5 | Samenstelling Commissie Lissabon na 2010 | 173 |



SAMENVATTING

Samenvatting

Sociaal-economische beleidsagenda voor Europa 2010-2020

Het kabinet heeft de SER twee adviesvragen voorgelegd: een vraag over de Lissabon-strategie na 2010 en een vraag over de Europese Sociale Beleidsagenda. Beide vragen komen in dit advies aan de orde. Met dit advies wil de SER tevens een visie aanreiken over hoe de Lissabon-strategie zich na 2010 meer kan richten op duurzame groei, solidariteit en kwaliteit van leven binnen en buiten de EU (in overeenstemming met de motie Wiegman-van Meppelen Scheppink).

De hoofdboodschap is dat de sociaal-economische beleidsagenda na 2010 gericht moet blijven op welvaartsgroei in brede zin. Het gaat daarbij om duurzaamheid in drie dimensies: *people* (sociaal), *profit* (financieel-economisch) en *planet* (milieu). De mogelijkheden daarvoor zijn sterk afhankelijk van de toename van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. Tot nu toe ligt het accent vooral op de groei van de arbeidsparticipatie. Voor de komende periode is het zaak om het accent te verleggen naar de groei van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur.

De uitgangspositie aan het begin van het komende decennium zal vanwege de huidige kredietcrisis slechter zijn dan tot voor kort werd verwacht. Door de crisis zet Europa onvermijdelijk stappen terug in welvaartsniveau en in omvang van de arbeidsparticipatie. Bovendien leidt de crisis tot een substantiële stijging van de overheidsschulden van de lidstaten.

Dat is geen reden om de koers te veranderen. Het is zaak om verder te werken aan verhoging van de arbeidsparticipatie. Mede met het oog op de toenemende vergrijzing moet daarnaast het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsgroei een zwaardere accent gaan krijgen. Dat vraagt onder meer om versterking van het innovatievermogen.

Daarnaast wijst de huidige crisis op coördinatie- en integratietekorten. Een duidelijk voorbeeld daarvan zijn de lacunes in het toezicht op grensoverschrijdende financiële instellingen. Het is van belang dat deze tekorten worden weggewerkt.

Evaluatie

De Lissabon-strategie heeft een communautaire en een nationale poot. Op het *communautaire* vlak is sinds 2000 zeker enige vooruitgang geboekt: denk aan de verdere voltooiing van de interne markt (onder andere door de dienstenrichtlijn), het instellen van een Europese onderzoeksraad en het stimuleren van de sociale dialoog. Daar staan minpunten tegenover. Er is nog steeds geen gemeenschapsocctrooi. De EU-begroting staat nog te weinig in dienst van de Lissabon-doelstellingen.

In de afgelopen jaren is een manier gevonden om de lidstaten nauwer bij de Lissabon-strategie te betrekken, door *nationale* beleidshervormingen te volgen en te bespreken en te koppelen aan de vraag welke mogelijkheden er zijn om van elkaars ervaringen te leren. Dit is gebeurd in het kader van de open coördinatiemethode (OMC) aan de hand van gezamenlijke richtsnoeren plus streefdoelen. Er zijn 24 globale richtsnoeren voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid; daarnaast zijn er de gemeenschappelijke doelstellingen op het terrein van sociale bescherming en sociale insluiting. Het nationale beleid ter zake wordt in nationale hervormingsprogramma's (NHP's) uitgewerkt.

De aanpassing van de werkwijze in 2005 heeft een duidelijke verbetering opgeleverd. Toch zijn er grote verschillen tussen de lidstaten in de vooruitgang die op het gebied van arbeidsparticipatie of arbeidsproductiviteitsgroei is geboekt. De gemeenschappelijke doelstellingen voor 2010 zullen niet altijd worden gehaald. Dit springt het meest in het oog voor de doelstelling voor 2010 om dan 3 procent van het bbp te besteden aan R&D-uitgaven. Deze uitgaven stagneren nu rond 1,7 procent van het bbp. De doelstellingen op het gebied van arbeidsparticipatie (70 procent in 2010) hebben veel meer resultaat opgeleverd, al gooit de kredietcrisis nu roet in het eten.

Aanbevelingen voor 2020

Verhoging arbeidsproductiviteit

Op economisch gebied is van belang dat de EU haar eigen koers uitzet, gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. De lidstaten moeten de EU in staat stellen om meer waarde te boeken bij de voltooiing van de interne markt en de versterking van de Europese kennisruimte (ook door verschuivingen in de EU-begroting). En verder moet de EU op het wereldtoneel slagvaardig kunnen opereren.

De agenda na 2010 moet meer in het teken staan van het verhogen van de arbeidsproductiviteitsgroei. Dit moet gevolgen hebben voor de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten. De lidstaten hebben via de open coördinatiemethode te weinig vooruitgang geboekt op het gebied van kennis, innovatie en ondernemerschap.

Kennis, innovatie en ondernemerschap

De EU kan op deze terreinen relatief veel vooruitgang maken via het voltooiën van de interne markt en het tot stand brengen van een Europese kennisruimte. De middelen en de instrumenten van de EU moeten daarop worden afgestemd. Concreet beveelt de raad aan:

- Binnen de EU-begroting meer middelen beschikbaar te stellen voor de Europese kennisruimte.
- De kennisruimte op te vatten als een kennisdriehoek van onderwijs, onderzoek en innovatie en daarom het (hoger) onderwijs nadrukkelijker te betrekken bij de uitwerking van de Europese kennisruimte.

- Innovatie en ondernemerschap te bevorderen via de goede werking van de interne markt en verdere verlaging van de administratieve lastendruk voor ondernemers (in het bijzonder voor het mkb). De Small Business Act speelt een belangrijke rol bij het wegnemen van knelpunten. Een aansprekende lastenverlichting is de afspraak om te komen tot één loket voor het in dienst nemen van de eerste werknemer. Deze afspraak uit 2006 is in een aantal lidstaten, waaronder Nederland, nog steeds niet geïmplementeerd.
- Voor veelbelovende clusters en sectoren een goed voorwaardensteunend en ondersteunend beleid te voeren, gericht op het versterken van het innovatievermogen. Dit primair nationale beleid verdient ondersteuning vanuit de Europese Unie.

Economische en sociale doelen gelijkwaardig

De raad beklemtoont de gelijkwaardigheid van de economische en sociale doelen van de EU. Dat betekent onder andere dat, zoals aangegeven door het Hof van Justitie, in voorkomende gevallen, de uit het EG-recht voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal afgewogen dienen te worden tegen de doelen van sociale politiek. Een evenwichtige toetsing betekent dat niet op voorhand hetzij collectieve werknemersrechten hetzij de vier EU-vrijheden de voorrang krijgen. De centrale werknemersorganisaties willen dat deze interpretatie wordt vastgelegd in een sociaal protocol bij het Verdrag.

Economische en werkgelegenheidsrichtsnoeren

De *macro-economische richtsnoeren* richten zich op het vergroten van maatschappelijke welvaart door evenwichtige en duurzame groei. Belangrijke aandachtspunten zijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën na de crisis en in het licht van de vergrijzing; de vraag hoe overheden en sociale partners procyclisch beleid kunnen voorkomen, alsmede de verantwoording van gemaakte keuzes in nationale hervormingsprogramma's voor het verwerven van maatschappelijk draagvlak.

De *micro-richtsnoeren* zijn sterk gericht op kennis, innovatie en ondernemerschap. Er is behoefte aan een overkoepelende doelstelling tot 2020 voor de groei van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. Om tijdig bij te kunnen sturen, moet deze worden voorzien van passende aanvullende doelstellingen (waaronder voor R&D) en indicatoren (waaronder voor ondernemerschap en de positie van het mkb).

De raad is van mening dat de prioriteiten in de *werkgelegenheidsrichtsnoeren* hun geldigheid blijven behouden:

- meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden, het arbeidsaanbod vergroten en de sociale zekerheid moderniseren;
- het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen verbeteren, waarbij het flexicurity-beginsel een belangrijke leidraad vormt;
- meer gaan investeringen in menselijk kapitaal, d.w.z. in beter onderwijs, scholing en betere vaardigheden.

Eerste prioriteit is nu om te zorgen dat de gevolgen van de kredietcrisis op de ontwikkeling van de werkloosheid beperkt blijven. Daarom is het belangrijk om mensen zo goed en zo snel mogelijk waar nodig naar een andere baan te leiden en tegelijkertijd door te gaan met de hervorming van de arbeidsmarkt.

Flexicurity

Een belangrijk uitgangspunt voor de sociale beleidsagenda is het flexicurity-beginsel. Flexicurity is geen doel op zich, maar een middel dat mensen helpt een baan te vinden in elk stadium van hun actieve leven en hun carrièreperspectieven te behouden in een snel veranderende economische omgeving. Voor een goed functionerende flexicurity staat voorop dat de twee elementen flexibiliteit en zekerheid in voldoende evenwicht staan ten opzichte van elkaar. Dan kan flexicurity een wezenlijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een dynamische, concurrerende arbeidsmarkt gericht op een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, zoals vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag.

Verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen en meer investeringen in menselijk kapitaal passen in de gewenste grotere nadruk op productiviteitsontwikkeling. Daarbij is ook blijvende aandacht voor sociale insluiting van belang. Dat kan door in het kader van de open coördinatie op het terrein van sociale insluiting en bescherming, meer aandacht te besteden aan het thema kansengelijkheid en actieve integratie. Europese sociale partners sluiten binnenkort een raamwerkovereenkomst over integratie op de arbeidsmarkt en de werkvloer.

Communautaire dimensie van het sociale beleid

De raad beveelt aan in de Europese sociale beleidsagenda de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen EU en lidstaten helder aan te geven.

De communautaire dimensie van het sociale beleid heeft betrekking op de regeling van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en arbeidsvoorwaarden. Van belang op het terrein van arbeidsmobiliteit zijn vooral het vrijmaken van het werknemersverkeer met Roemenië en Bulgarije en een goede regeling en implementatie van de grensoverschrijdende mobiliteit van kenniswerkers uit derde landen.

Ten aanzien van de regeling van (grensoverschrijdende) arbeidsvoorwaarden vraagt de raad aandacht voor verbetering van handhaving van en toezicht op de bestaande regelgeving. Dit is nodig om het draagvlak voor de verdere voltooiing van de interne markt te versterken. Het gaat met name om de handhaving van de detacheringsrichtlijn.

Aandachtspunten hierbij zijn onder andere:

- een nadere regeling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten;
- afstemming van de verschillende administratieve procedures die in het kader van Europese regelgeving worden gebruikt bij detachering van werknemers;
- een preciezere definitie van het vestigingsbegrip om postbusfirma's uit te sluiten;

- heldere afbakening in nationale wetgeving van het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige.

Milieuactieprogramma als kader

Het verdient aanbeveling om de milieu-, klimaat- en energieproblematiek duidelijker te verankeren in de Lissabon-strategie en om systematischer de samenhang tussen economische en ecologische innovatie te bevorderen. Het meerjarige Europese Milieuactieprogramma biedt daarvoor een goed kader. Tussen de nieuwe Lissabon-agenda en het komende (zevende) Milieuactieprogramma zou een duidelijk verband moeten worden gelegd. Door eco-efficiënte innovaties te stimuleren kan het milieu-, energie- en klimaatbeleid een belangrijke bijdrage leveren aan de productiviteitsagenda.

Verbetering in de methode van open coördinatie

Om de methode van open coördinatie te verbeteren, doet de raad de volgende aanbevelingen:

- Het scheiden van monitoring en beleidsleren. Leren en de les lezen blijken moeilijk samen te gaan. Om beleidsleren te bevorderen moet er meer nadruk komen op vergelijkende studies, evaluaties en beleidsexperimenten.
- Een meer sturende rol voor nationale hervormingsprogramma's. Lidstaten moeten de overkoepelende, gemeenschappelijke strategie serieuzer nemen in de uitwerking van hun nationale hervormingsprogramma's. Dat kan door de nationale Lissabon-cyclus te laten aansluiten bij de zittingsduur van de nationale regering.
- Landspecifieke werkgelegenheidsdoelstellingen. Omwille van de geloofwaardigheid is de raad er voorstander van dat de lidstaten – naast en afgeleid van de algemene Europese doelstelling – elk hun eigen doelstelling voor de stijging van de arbeidsdeelname formuleren. Deze doelstellingen zouden vervolgens moeten worden omgezet in concrete regeringsverklaringen en programma's, zodat lidstaten niet alleen verantwoording moeten afleggen tegenover andere lidstaten, maar ook naar hun nationale parlementen.
- Aansprekende indicatoren. Het aantal gemeenschappelijke doelstellingen mag niet te groot worden. Richtsnoeren moeten goed bij deze doelstellingen aansluiten. Een en ander moet worden geconcretiseerd door aansprekende indicatoren, waardoor lidstaten beter af te rekenen zijn op hun prestaties. Door de resultaten van de lidstaten per doelstelling en indicator te publiceren, kan de open coördinatiemethode ook meer tanden krijgen. Geen enkele lidstaat vindt het immers prettig om hekkensluiter te zijn. Vooral bij de micro-richtsnoeren is behoefte aan een goede overkoepelende doelstelling. De raad denkt daarbij aan een doelstelling voor 2020 voor de groei van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. Daarbij moet men wel rekening houden met verschillen in uitgangssituatie tussen lidstaten.
- Differentiatie van de R&D-doelstelling. De huidige R&D-doelstelling blijft van belang, omdat R&D een goede indicator is voor het toekomstige innovatievermogen. Het is wel zaak om na 2010 de R&D-doelstelling te differentiëren tussen technologisch

geavanceerde landen en landen die het voorlopig nog moeten hebben van inhaal-groei. Dit geldt niet zozeer voor de publieke R&D-uitgaven. Deze zouden in het kader van de Lissabon-strategie in principe voor alle lidstaten ten minste 1 procent van het bbp moeten bedragen.



ADVIES

1 Europese integratie: essentieel voor onze welvaart

1.1 Het veelzijdige karakter van de Europese Unie

Maatschappelijke welvaart

Kern van de Lissabon-strategie is om de toekomstige maatschappelijke welvaart te vergroten. Daarbij gaat het erom de mogelijkheden voor duurzame groei in Europa zo goed mogelijk te benutten en verder te ontwikkelen.

EU en globalisering

Met de Europese Unie (EU) staan de lidstaten sterker in het globaliseringsproces. Nederland is – evenals andere lidstaten van de EU – te klein om de spelregels voor het globaliseringsproces als zodanig, bijvoorbeeld de internationale handel, te kunnen beïnvloeden en vormgeven. De EU heeft wél het gewicht om daarop flinke invloed uit te oefenen en daarmee de loop van het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart. Daarbij laat zij zich leiden door gemeenschappelijke waarden en beginselen.

De EU zet in toenemende mate wereldwijd de standaard door normen voor consumentenbescherming, veiligheid, milieubescherming en accountancy. Internationale vraagstukken van energieschaarste, klimaatverandering en voedselzekerheid vragen om een slagvaardige, proactieve opstelling van Europa op het wereldtoneel. In het advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* heeft de SER belangrijke ontwikkelingen in de wereld om ons heen verkend en de beleidsmogelijkheden om het globaliseringsproces in goede banen te leiden¹.

De Europese integratie en samenwerking zijn essentieel voor het realiseren van de sociaal-economische doelstellingen². De huidige kredietcrisis onderstreept nog eens het belang van de EU voor de welvaart in ons land. Een open economie als de Nederlandse is bij uitstek kwetsbaar voor een neergang van de internationale handel en voor opkomend protectionisme. Eén procent minder export leidt direct tot 1/3 procentpunt minder economische groei. Een daling van de relevante wereldhandel met liefst 10 procent kost ons land dus zomaar ruim 3 procent aan nationaal inkomen. Europa kan zich niet afschermen van de wereldwijde crisis, maar de interne markt (inclusief effectief mededingingstoezicht) en de euro zorgen voor een relatief stabiele beleidsomgeving en bieden een goede basis voor een gecoördineerd optreden om vertrouwen te herwinnen.

1 Het kabinet heeft positief op dit advies gereageerd.

2 Advisering over Europese onderwerpen maakt dan ook een wezenlijk bestanddeel uit van de SER-advisering (zie voor een overzicht bijlage 3).

Betere uitkomsten door coördinatie

Europese coördinatie kan voor de lidstaten tot betere uitkomsten leiden. Een flink deel van de effecten van nationale stimuleringsmaatregelen loopt namelijk weg naar het buitenland. In Europees verband hoeft men zich geen zorgen te maken over grote weglekeffecten naar buiten. De EU als geheel vormt namelijk een relatief gesloten economie. De in- en uitvoer (voor goederen en diensten) liggen namelijk onder de 15 procent van het nationale inkomen van de EU, ver beneden de 67 procent die voor Nederland geldt³.

Verder heeft de euro in deze crisis zijn bestaansrecht bewezen. De ene munt heeft stabiliteit gebracht waar deze hard nodig was. De kredietcrisis is niet nog eens verergerd door een valutacrisis. De macro-economische stabiliteit moet ook worden gedragen door het budgettaire beleid van de lidstaten. De crisis is zodanig diep dat terecht een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsclausules van het Stabyliteits- en Groeipact. Het is wel zaak om zodra het economisch herstel zich aftekent, terug te keren naar de hoofdregels van het Pact.

Verbreiding, verdieping en uitbreiding

De Europese integratie bewijst haar waarde niet alleen in crisistijden. In de afgelopen vijftig jaar heeft zij zich niet alleen verdiept – met name op het terrein van de interne markt – maar ook verbreed. De Europese integratie is nieuwe terreinen gaan bestrijken als sociaal beleid (waaronder arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, socialezekerheidsrechten voor migrerende werknemers en medezeggenschap), milieubeleid en consumentenbescherming.

Bovendien heeft zich een belangrijke uitbreiding van het aantal lidstaten voltrokken, van zes in 1957 naar 27 nu. Daarbij komt de laatste uitbreidingsronde, van 2004/7, een bijzondere betekenis toe. Daardoor is de naoorlogse politieke en economische tweedeling op ons continent echt ongedaan gemaakt. Tegelijkertijd is door de toetreding van een groep Midden- en Oost-Europese landen de diversiteit binnen de Europese Unie duidelijk toegenomen. Los daarvan heeft de kwantitatieve sprong in het aantal lidstaten natuurlijk ook praktische gevolgen voor het bestuur van de Europese Unie. Die door elkaar heenlopende processen van verdieping, verbreding en uitbreiding manifesteren zich bij uitstek op de interne markt.

Interne markt

De interne markt heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de welvaart van Nederland en de andere lidstaten⁴. Landen hebben zich kunnen specialiseren in de productie van goederen en diensten waarin zij een comparatief voordeel hebben. Dankzij de grotere

3 Het probleem van weglekeffecten doet zich ook voor op mondiaal niveau. Mondiale beleidscoördinatie zou dan uitkomst moeten bieden om toch tot gemeenschappelijke stimuleringsprogramma's te komen. Het optreden van de G-20 kan worden gezien als een belangrijke opstap voor beleidscoördinatie op mondiaal niveau.

4 Volgens onderzoek van het CPB levert de interne markt de Nederlandse burger zo'n 1500 tot 2200 euro per jaar op. Zie: CPB (2008) *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*.

thuismarkt (van inmiddels rond 500 miljoen consumenten) kunnen bedrijven op een grotere schaal produceren. Dat drukt niet alleen de kosten, maar bevordert ook het vermogen tot innoveren en tot concurreren op wereldwijde markten. Bovendien hebben afnemers en consumenten veel meer keuzemogelijkheden gekregen; zij plukken dan ook de vruchten van lagere prijzen van producten.

De afgelopen jaren hebben velen hun zorgen uitgesproken over het vrij verkeer met de nieuwe lidstaten die een lager welvaarts- en loonkostenniveau kennen. Die zorgen zijn op zich begrijpelijk: het integratieproces met deze landen gaat met aanpassingsproblemen gepaard. Deze aanpassingsproblemen kunnen leiden tot verliezers in de oude lidstaten. Tot de sociaal-economische kenmerken van de EU behoort dat deze verliezers goede begeleiding moeten krijgen.

Ook van de overlegeconomie mag worden verwacht dat ze een belangrijke bijdrage levert om aanpassingskosten in goede banen te leiden. De raad vertrouwt erop dat sociale partners in het decentrale overleg de juiste oplossingen vinden voor de wijze waarop werk in de relatie werkgever-werknemer vorm wordt gegeven. De overheid dient dit beleid van sociale partners waar nodig flankerend te begeleiden.

Tegelijkertijd biedt de uitbreiding van de EU ook extra kansen voor een grotere dynamiek en een verdergaande arbeidsverdeling binnen Europa – en daarmee voor behoud van economische groei en hoogwaardige werkgelegenheid in ons eigen land. Daarmee staat het Europese bedrijfsleven sterker in de mondiale concurrentiestrijd. De uitgebreide interne markt is te zien als de Europese variant van globalisering. De concurrentie binnen de EU van 27 landen is gebonden aan een uitgewerkt kader van minimumnormen voor bescherming van werknemers (in het bijzonder op het vlak van arbeidsomstandigheden), consumenten en milieu.

Karakter van de EU

Het succes van de Europese integratie is te danken aan het bijzondere karakter ervan: zij is veel meer dan een samenwerkingsverband tussen staten. Essentieel is dat er op die terreinen waar gemeenschappelijk optreden meerwaarde heeft, bevoegdheden door de lidstaten zijn overgedragen en gebundeld in gemeenschappelijke structuren. Maatschappelijke organisaties hebben in dat proces bijgedragen aan het noodzakelijke draagvlak. De EU heeft stappen vooruit kunnen zetten door de disciplinerende werking van het Gemeenschapsrecht, de stuwende rol van Europese Commissie, Hof van Justitie en Europees Parlement en de toepassing van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers.

De waarden en het doel van de Europese Unie

De waarden waarop de Unie berust, zijn: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen.

- Bron: artikel 2 en artikel 3.1 Verdrag van Lissabon.

Essentieel is voorts dat de EU een waardengemeenschap vormt en een eigen rechtsorde kent (zie kader). De EU legt niet alleen verplichtingen op (aan de lidstaten alsmede bedrijven en burgers), maar kent burgers en bedrijven ook rechten toe.

Dat alles maakt Europa geenszins tot een soort staat, laat staan een superstaat. De Europese Unie is toch vooral een netwerk van machtscentra dat onderling verbonden is door gemeenschappelijke doelstellingen, regels en vormen van beleid⁵. De kracht van Europa schuilt ook juist in eenheid in verscheidenheid – in de balans die steeds weer wordt gezocht en gevonden tussen nationaal en Europees optreden, tussen harmoniseren en koesteren van diversiteit.

Zowel interne als externe uitdagingen vragen om een slagvaardig optreden van de EU. Met het oog op die slagvaardigheid en op een betere democratische controle – door het Europees Parlement en door de nationale parlementen – heeft de raad zich eerder uitgesproken voor wijziging van de Europese Verdragen. Daarom blijft een succesvolle afronding van de ratificatie van het Verdrag van Lissabon van groot belang⁶. Daarbij dient de regering van iedere lidstaat zich te verzekeren van voldoende draagvlak in de samenleving.

Lissabon-strategie en verder

De Portugese hoofdstad heeft in 2000 ook naam gegeven aan een strategie die bedoeld is als het Europese antwoord op de uitdagingen van de globalisering. Daarbij fungeerden de Verenigde Staten als belangrijkste vergelijkingsmaatstaf. De huidige ontwikkelingen in de wereldeconomie maken het echter minder vanzelfsprekend om een bepaald richtpunt te kiezen. Het is bovendien van belang dat Europa vooral uitgaat van de eigen

5 Zie: Leonard, M. (2005) *Waarom Europa de 21^e eeuw zal domineren*.

6 Het Verdrag van Lissabon is inmiddels door 26 van de 27 parlementen geratificeerd. Alleen in Ierland zal in het najaar een tweede referendum plaatsvinden.

kracht, van een optimaal benutten van de eigen mogelijkheden, in overeenstemming ook met de eigen voorkeuren en verwachtingen.

De ontwikkeling van onze maatschappelijke welvaart wordt vooral bepaald door de arbeidsproductiviteit in combinatie met de arbeidsparticipatie. De toenemende vergrijzing accentueert het belang van voortgaande stijging van de arbeidsproductiviteit. Nu de productie van toegevoegde waarde steeds meer een kwestie van denkwerk wordt, is de groei van de arbeidsproductiviteit sterk afhankelijk van de mate waarin kennis wordt ontwikkeld en benut en van het tempo waarin innovaties worden doorgevoerd. De huidige Lissabon-strategie heeft als centraal doel van Europa een duurzame kenniseconomie te maken met een concurrerende productiviteitsgroei. Gelet op het bovenstaande is dit streven voor de post-Lissabon-agenda onverminderd van belang.

Gezien de huidige economische omstandigheden zijn inhoud en urgentie van een nieuwe post-Lissabon-agenda natuurlijk niet los te zien van de repercussies van de kredietcrisis. De sociaal-economische en budgettaire uitgangssituatie voor die nieuwe agenda is daardoor immers flink veranderd. De huidige economische crisis en de anticrisisbeleidspakketten in de EU hebben, als gevolg van de sterk stijgende werkloosheid en verslechterende overheidsfinanciën, de realisering van belangrijke doelstellingen van de huidige Lissabon-agenda (met name de participatiegraad en de macro-economische houdbaarheid van de overheidsfinanciën) op aanzienlijke achterstand gezet.

Een belangrijke opdracht voor de post-Lissabon-agenda zal daarom ook moeten zijn: herstel van werkgelegenheid en terugkeer naar gezonde, houdbare overheidsfinanciën. Dat kan niet zonder gezondmaking van financiële markten en verbetering van gecoördineerd internationaal toezicht. De Raad ondersteept in dit verband (dus) ook de betekenis van de euro en van handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact.

1.2 Aanleiding van dit advies

Met dit advies wil de SER antwoord geven op twee adviesaanvragen van het kabinet:

- de adviesaanvraag over de Lissabon-strategie na 2010 (ondertekend door de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken; zie bijlage 1);
- de adviesaanvraag over de Europese sociale beleidsagenda (ondertekend door de minister van Sociale Zaken; zie bijlage 2).

Kern van de adviesaanvraag over de Lissabon-strategie is de vraag hoe deze in het volgende decennium eruit moet zien om bij te dragen aan het duurzaam, competitief en welvarend houden van de Europese Unie. In dat verband wil het kabinet de visie van de SER op:

- de effecten van de strategie tot nu toe (evaluatie);
- de inhoud van de strategie na 2010;
- de vormgeving van de strategie na 2010.

De adviesaanvraag over de Europese Sociale Beleidsagenda haakt aan bij de voorstellen die de Europese Commissie daartoe in juli 2008 heeft gepubliceerd. Het kabinet wil graag het oordeel van de SER over de aspecten, elementen en onderwerpen die van belang zijn voor de standpuntbepaling van Nederland over de sociale beleidsagenda. Meer in het bijzonder worden de volgende vragen voorgelegd:

- Welke ontwikkelingen en trends zijn aanleiding voor resp. van invloed op een heroverweging van de Europese sociale beleidsagenda?
- Welke uitgangspunten en beginselen zouden het Europees sociaal beleid moeten bepalen?
- Welke onderwerpen en prioriteiten zouden op een hernieuwde agenda moeten figureren?

1.3 Opzet van het advies

Het dagelijks bestuur van de SER heeft besloten om de behandeling van beide adviesaanvragen op te dragen aan een commissie ad hoc (zie voor de samenstelling bijlage 5). De commissie heeft besloten om de reactie op beide adviesaanvragen te combineren in één advies. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de Lissabon-strategie naar het oordeel van de SER gericht moet zijn op het bevorderen van maatschappelijk welvaart – in overeenstemming met het brede welvaartsbegrip dat de SER hanteert. Die brede oriëntatie laat overigens onverlet de wenselijkheid van een toespitsing op die knelpunten waar een Europese aanpak effectief meerwaarde kan bieden.

De keuze voor een brede oriëntatie van de Lissabon-strategie weerspiegelt zich in de opzet van het advies. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van het kompas (het koersen op maatschappelijke welvaart) en de sturingsmiddelen op EU-niveau, alsmede een schets van de externe dimensie van het Europese beleid. Hoofdstuk 3 begint met een evaluatie van de Lissabon-agenda tot nu toe en sluit af met een aantal algemene aanbevelingen voor de toekomst.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 bespreken achtereenvolgens de economische, de sociale en de ecologische dimensie van de Lissabon-agenda. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen. Daarbij is een poging gedaan om weer zo goed mogelijk aan te sluiten bij de vragen die het kabinet in beide adviesaanvragen aan de SER heeft voorgelegd.

Dit advies wordt uitgebracht ten tijde van de diepste economische neergang sinds de Tweede Wereldoorlog, op een moment dat nog erg onzeker is hoelang deze neergang nog zal duren. Uiteraard wordt het advies onvermijdelijk wat gekleurd door de actuele economische situatie, al was het maar omdat deze crisis de uitgangspositie van Europa en Nederland aan het begin van het tweede decennium van de 21^e eeuw zal bepalen. Zo moet met een stijging van de werkloosheid worden gerekend.

Tegelijkertijd wil de raad in dit advies een koers uitzetten voor het Europese sociaal-economisch beleid richting 2020, als het ware over (of: door) de huidige crisis heen. Dit advies is niet de plek om aanbevelingen voor actueel crisismanagement te formuleren. Wel levert deze crisis belangrijke aanwijzingen op voor tekortkomingen in de huidige stand van de Europese beleidscoördinatie.

2 De wereld, het kompas en de sturingsmiddelen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst om te beginnen een aantal omgevingsfactoren die voor het toekomstige sociaal-economisch beleid in Europa van belang zijn (paragraaf 2.2). Paragraaf 2.3 zet de kompasrichting uit, richting maatschappelijke welvaart in brede zin. Paragraaf 2.4 brengt de sturingsmiddelen waarover de EU beschikt in beeld. Deze betreffen primair het binnen Europa te voeren beleid. Het communautaire beleid heeft echter ook een externe dimensie. Deze wordt in paragraaf 2.5 afzonderlijk belicht.

2.2 Van de wereld om ons heen naar Europa

In het advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* heeft de SER belangrijke ontwikkelingen in de wereld om ons heen verkend en de beleidsmogelijkheden om het globaliseringsproces in goede banen te leiden. Na aanleiding van dit advies heeft de SER een verklaring over internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen uitgebracht.

In bovengenoemd advies heeft de raad vastgesteld dat de globalisering zich in de afgelopen jaren aanzienlijk verbreed en verdiept heeft, vooral door de sterke opkomst van landen als China en India. De huidige crisis zet daar nu tijdelijk een rem op. Na afloop van de crisis zal de internationale arbeidsverdeling zich naar alle waarschijnlijkheid verder blijven verfijnen. Hoe dan ook zijn de economische krachtsverhoudingen in de wereld inmiddels duidelijk verschoven. De VS en Europa nemen niet meer de dominante positie in die zo kenmerkend was voor de 20^e eeuw.

Dit alles neemt niet weg dat een deel van de wereld – in het bijzonder in Afrika – de weg naar sociaal-economische ontwikkeling nog niet heeft gevonden en geen aansluiting heeft bij de wereldeconomie. Over de vraag hoe meer landen en meer mensen kunnen profiteren van het globaliseringsproces, heeft de SER van minister Koenders een adviesaanvraag ontvangen. De SER hoopt dit advies eind 2009 uit te brengen.

De politieke globalisering loopt achter bij de economische. Er bestaat geen wereldregering. De structuren voor de aanpak van mondiale problemen als energieschaarste, klimaatverandering en voedselzekerheid zijn vrij zwak ontwikkeld. Dat vraagt een bijzondere inzet van de ontwikkelde landen respectievelijk Europa om tot duurzame en evenwichtige oplossingen te komen.

De technologische ontwikkeling zal voortschrijden. In samenhang met de globalisering leidt deze tot structurele veranderingen in de Europese economieën. De Europese Commissie heeft onlangs een eerste projectie gemaakt van die veranderingen, ook toegespitst op de kwalificatiestructuur van de vraag naar en het aanbod van arbeid in de periode tot

2020¹. Volgens deze prognoses neemt het belang van de dienstensector verder toe. Dat geldt ook voor de vraag naar hoogopgeleiden. Daarbij dreigt een risico van polarisatie op de arbeidsmarkt.

In Europa gaat de vergrijzing het komende decennium versnellen. De gevolgen ervan voor de arbeidsmarkt en voor de overheidsfinanciën worden dan manifest.

Door de jongste uitbreidingen is de diversiteit binnen de Europese Unie duidelijk toegenomen. Dat schept mogelijkheden voor een verdergaande arbeidsverdeling binnen de EU, maar lokt ook misbruik van geldende regels voor grensoverschrijdende situaties uit. Meer diversiteit betekent ook een grotere heterogeniteit van voorkeuren en levert daarmee een argument tegen vergaande harmonisatie van beleid en regels. Verder betekent het gemiddeld lagere niveau van ontwikkeling en arbeidsproductiviteit dat de nieuwe lidstaten nog volop mogelijkheden hebben voor 'inhaalgroei' door navolging en voor hun groei minder afhankelijk zijn van de ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis.

De diversiteit binnen de EU wordt niet alleen bepaald door de verhouding tussen 'oude' en 'nieuwe' lidstaten. Zo is er een wezenlijk onderscheid tussen lidstaten die wel, en lidstaten die niet aan de EMU deelnemen. Tot de eerste groep behoren enkele nieuwe toetreders (Slovenië, Slowakije, Cyprus en Malta); tot de tweede groep de 'oude' lidstaten Denemarken, Zweden en het VK. En binnen de eurozone blijft er een zekere spanning tussen het uniforme monetaire beleid en de verschillen tussen de landen, bijvoorbeeld op het vlak van het aanpassingsvermogen van arbeids- en product- en dienstenmarkten en van de aanpak van de gevolgen van de vergrijzing.

2.3 Het kompas: koersen op maatschappelijke welvaart

De sociaal-economische doelstellingen van de SER en de EU

De SER baseert zich in zijn adviezen op de in 1992 geformuleerde doelstellingen voor het sociaal-economisch beleid: evenwichtige economische groei, binnen het streven naar duurzame ontwikkeling; zo groot mogelijke arbeidsparticipatie; redelijke inkomensverdeling. Deze doelstellingen belichamen het brede welvaartsbegrip van de SER en sluiten nauw aan bij de sociaal-economische doelstellingen van de EU: het bevorderen van duurzame ontwikkeling op basis van evenwichtige groei en prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en een hoog niveau van bescherming en verbetering van het milieu².

1 Zie de mededeling van de Europese Commissie (2008) *New Skills for New Jobs* (COM(2008) 86 3/3) en het werkdokument bij *New Skills for New Jobs* van de Europese Commissie (2008).

2 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*.

De EU is ook een waardengemeenschap, waarbij het gaat om beginselen als democratie, grondrechten voor het individu, redelijke inkomensverhoudingen en werkomstandigheden, duurzaamheid en een sociaal vangnet. Haar doelstellingen weerspiegelen het brede welvaartsbegrip. Het gaat daarbij om een economie die economisch en sociaal sterk is en tegelijk intrinsiek rekening houdt met onze (mondiale) leefomgeving op basis van de Triple P (profit, people, planet). Hiervoor wordt wel de term 'duurzaamheid' in brede zin gebruikt.

De Lissabon-strategie en maatschappelijk verantwoord ondernemen

Het optimaliseren van de welvaart in brede zin vereist het inzetten van een combinatie van instrumenten op nationaal, Europees en mondiaal niveau (zie de paragrafen 2.4 en 2.5). Daarbij is overigens niet alleen overheidsoptreden in het geding. Ook het bedrijfsleven kan via maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) een belangrijke bijdrage leveren. Daarmee is mvo te beschouwen als integraal onderdeel van het Lissabon-proces. De praktijk in Nederland laat zien dat de overheid daartoe faciliterend beleid kan voeren.

Het verband tussen de Lissabon-strategie en mvo wordt op EU-niveau volop onderkend. Illustratief is de volgende aanbeveling van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC):

MVO draagt bij tot de strategie van Lissabon (innovatie, concurrentievermogen, inzetbaarheid en werkgelegenheidscreatie) en daarom suggereert het Comité de lidstaten om de bevordering van mvo te integreren in hun nationale hervormingsplannen (NHP's) en zeker ook in hun strategieën voor duurzame ontwikkeling.

In het kader van de Lissabon-strategie dient de Europese Commissie op het gebied van mvo het commitment van alle stakeholders te bevorderen. In 2006 is in dit verband de European Alliance for Corporate Social Responsibility (CSR) opgericht, een netwerk van ondernemingen (waaronder ook Nederlandse) waarbinnen ervaringen en goede praktijken worden uitgewisseld. Daarnaast heeft de Commissie in februari 2009 wederom een Europees multistakeholdersforum inzake CSR georganiseerd.

Uit de reacties van het Nederlands kabinet, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité vallen de volgende aanbevelingen op te tekenen waarmee de Commissie actief kan bijdragen aan mvo-beleid door:

- Het bevorderen van een gedeeld Europees mvo-kader.
- Het actief uitdragen van mvo-kaders zoals de OESO-richtlijnen, ILO Tripartiete Verklaring inzake Fundamentele Arbeidsnormen en Rechten op het Werk, de Tripartiete ILO Verklaring voor MNO [multinationale ondernemingen] en het UN Global Compact.
- Het opnemen van mvo als aandachtspunt binnen andere EU-beleidsterreinen.
- Het faciliteren van onderzoek en informatie-uitwisseling op mvo-gebied.

De sociale component van de Lissabon-agenda

De SER heeft in zijn advies *Evaluatie van de Lissabon-agenda* (publicatienr. 04/10, pp. 47-48) geconstateerd dat de Lissabon-strategie een duidelijke sociale component bevat. Deze sociale component is duidelijk verwoord in de subdoelstelling 'met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang'. Om verschillende redenen komt de sociale dimensie een zelfstandige positie toe:

- een herkenbare sociale dimensie is nodig voor de maatschappelijke aanvaarding van de economische integratie;
- onaanvaardbare vormen van beleidsconcurrentie moeten worden tegengegaan, bijvoorbeeld in verband met de veiligheid en gezondheid op het werk;
- een goed stelsel van sociale bescherming en een goed sociaal klimaat bevorderen het vestigings- en ondernemingsklimaat;
- de vrijmaking van het werknemersverkeer binnen de EU vraagt om afstemming van sociale zekerheid voor migrerende werknemers.

De duurzaamheidscomponent van de Lissabon-agenda

In het advies *Evaluatie van de Lissabon-agenda* heeft de SER ook benadrukt dat de ecologische dimensie sinds de top van Gotenburg (juni 2001) terecht integraal deel uitmaakt van de Lissabon-strategie. De economische processen moeten zodanig worden ingericht dat een eco-efficiënte economie ontstaat, die natuurlijke hulpbronnen en energie gebruikt in overeenstemming met de draagkracht van het milieu.

Afwegingen zijn soms noodzakelijk

Het SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie* merkt op dat het een hele uitdaging is om economisch, sociale en ecologische doelstellingen gelijktijdig te verwezenlijken. Soms zal het een tegen het ander afgewogen moeten worden. Daar staat tegenover dat de verschillende doelstellingen elkaar ook kunnen versterken: goed sociaal beleid stelt mensen in staat risico's te nemen en bevordert daarmee de economische ontwikkeling. Evenzo kan het streven naar duurzaamheid innovatie bevorderen (en omgekeerd).

De externe dimensie van de Lissabon-agenda

Het brede welvaartsbegrip heeft nadrukkelijk ook een externe dimensie. Het zou immers niet duurzaam zijn als de EU en de lidstaten hun welvaartsgroei realiseren ten koste van andere landen en/of de leefbaarheid van deze planeet. Bij de sturingsmiddelen die de EU en de lidstaten ter beschikking staan, moet dus tevens rekening gehouden worden met de positie die de EU op het wereldtoneel inneemt. Deze externe verantwoordelijkheid staat centraal in paragraaf 2.5.

De SER vindt het van cruciaal belang dat de EU en de lidstaten ook na 2010 uit blijven gaan van het brede welvaartsbegrip en dus blijven koersen op duurzame groei. Met dit advies wil de SER dan ook een bijdrage leveren aan de visie hoe de Lissabon-strategie zich meer kan richten op duurzame groei, solidariteit en kwaliteit van leven binnen en buiten

de EU, die de regering in antwoord op de motie-Wiegman-van Meppelen Scheppink opstelt (zie kader).

Motie van het lid Wiegman-van Meppelen Scheppink c.s.

De Kamer,
gehoord de beraadslaging, constaterende, dat de Europese Raad benadrukt dat de EU zich na 2010 moet blijven inzetten voor structurele hervormingen, duurzame ontwikkeling en sociale cohesie en de Commissie, Raad en nationale Lissaboncoördinatoren verzoekt om zich te beraden op de toekomst van de Lissabon-strategie na 2010;
van oordeel, dat de Lissabon-strategie zich meer zou moeten gaan richten op kwalitatieve doelstellingen in plaats van kwantitatieve doelstellingen alleen;
verzoekt de regering met een visie te komen hoe de Lissabonstrategie na 2010 zich meer kan richten op duurzame groei, solidariteit en kwaliteit van leven binnen en buiten de EU,
en gaat over tot de orde van de dag.

Wiegman-van Meppelen Scheppink; Peters; Pechtold; Blom; Jonker.

• Bron: Tweede Kamer (2007-2008) 21501-20, nr. 382.

In de volgende paragrafen 2.4 en 2.5 wordt ingegaan op de sturingsmiddelen die voor het koersen op maatschappelijke welvaart moeten worden ingezet.

2.4 Sturingsmiddelen op EU-niveau

2.4.1 Inleiding

Zoals gezegd staat (ook) in dit advies het brede welvaartsbegrip centraal. Dit holistische concept kan evenwel niet via een beleidsterrein (bijvoorbeeld sociaal beleid) of via één beleidsinstrument (bijvoorbeeld de werkgelegenheidsrichtsnoeren) worden verwezenlijkt. Een gecombineerde en samenhangende inzet van verschillende instrumenten verdeeld over verschillende beleidsterreinen (economie, sociaal, milieu) is nodig om over een breed front vooruitgang te boeken.

De verschillende beleidsterreinen passeren in de hoofdstukken 4, 5 en 6 een voor een de revue. Deze presentatie is nodig voor de leesbaarheid van dit advies. Bijgevolg zal in het economische hoofdstuk de economische invalshoek centraal staan en in het sociale hoofdstuk de sociale dimensie van het Europese integratieproces. In beide gevallen staan de sociale en economische invalshoeken in dienst van het overkoepelende doel om de welvaart in brede zin te verhogen.

Om het brede welvaartbegrip waar te kunnen maken, hebben de EU en de lidstaten sturingsmiddelen nodig. Deze sturingsmiddelen (beleidsinstrumenten) zijn verdeeld over de EU en de lidstaten. Bij gedeelde bevoegdheden is sprake van beleidsafstemming tussen de EU en de lidstaten. Paragraaf 2.4.2 gaat hier nader op in.

2.4.2 *Vormen van beleidsafstemming*

De keuze van de vorm van afstemming voor een bepaald beleidsveld dient in overeenstemming te zijn met de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. Dit advies gaat uit van de bevoegdhedenverdeling van het Verdrag van Lissabon. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de bevoegdhedenverdeling op sociaal-economisch terrein.

Nationale en Europese dimensies

De nationale dimensie heeft vooral betrekking op het bespreken en volgen van de voortgang van het beleid in de lidstaten en de vraag welke mogelijkheden er zijn om hierbij van elkaar te leren. Het gaat hierbij vooral om de regelgebonden en open coördinatie.

De belangrijkste instrumenten in dit verband zijn de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de richtsnoeren op het terrein van sociale bescherming en integratie. Lidstaten stellen zogeheten nationale hervormingsprogramma's en nationale strategierapporten op waarin ze aangeven hoe ze de gezamenlijke beleidsambities hopen te verwezenlijken en welke maatregelen ze hebben genomen of denken te nemen. Hiertoe zijn in het kader van het Lissabon-proces gemeenschappelijke doelstellingen geformuleerd die onder meer betrekking hebben op de verhoging van de participatiegraad en de R&D-uitgaven als percentage van het bbp.

De basis van de Europese integratie bestaat uit het goed laten functioneren van de interne markt. Daarvoor is de interne markt ingebed in een kader van bindende (minimum)-normen voor de bescherming van werknemers (in het bijzonder op het gebied van arbeidsomstandigheden), consumenten en het milieu.

De Europese Commissie presenteert jaarlijks een overzicht van de maatregelen die op Europees niveau zijn genomen of nog genomen gaan worden om invulling te geven aan de Lissabon-doelstellingen.

tabel 2.1 Vormen van beleidsafstemming en de daarbij behorende beleidsinstrumenten

| Vormen van afstemming | Relevant sociaal-economisch beleidsterrein | Beleidsinstrumenten |
|--|--|--|
| Volledige overdracht bevoegdheden | Monetair beleid Mededingingsbeleid Handelspolitiek | Geldmarkrentes (deposito, repo en marginale leenfaciliteit). Toezicht, handhaving en sancties. Mandaat Europese Commissie. |
| Harmonisatie van wetgeving via de communautaire methode. | Interne markt en het daarbij behorende flankerende beleid op sociaal en milieugebied | Europese regelgeving (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen). Cofinanciering van de uitgaven van de lidstaten door Europese fondsen (bijvoorbeeld ESF). |
| Regelgebonden coördinatie | Begrotingsbeleid lidstaten | Benchmarks, aanwijzingen aan lidstaten, financiële boete als uiterste middel in de buitensporige tekortprocedure |
| Open coördinatie | Economisch beleid Werkgelegenheidsbeleid Sociale bescherming en integratie | Globale richtsnoeren, benchmarks, nationale strategierapporten, landspecifieke aanbevelingen, aanwijzingen aan lidstaten. Gemeenschappelijke oriëntaties, benchmarks, nationale strategierapporten. Progressprogramma. Het Europese programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit. |
| Sociale Dialoog | Arbeidsomstandigheden Arbeidsvoorwaarden Werkgelegenheidsbeleid | Overeenkomsten of andere afspraken van de sociale partners die door hen op nationaal niveau worden geïmplementeerd. Overeenkomsten kunnen eventueel in Europese wetgeving worden omgezet. |

2.4.3 Sociaal beleid en de nationale dimensie

In het advies over de *Evaluatie van de Lissabon-strategie* uit 2004 schrijft de SER dat de lidstaten primair zelf invulling moeten geven aan de sociale dimensie van de Lissabon-agenda:

Met het oog op de uiteenlopende nationale preferenties zal de sociale dimensie van Europa evenwel groten deels de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven, zij het onder invloed van de opencoördinatiemethode. Dit houdt in dat de lidstaten zelf verder gestalte moeten geven aan de sociale dimensie van de Lissabon-strategie, onder meer via samenspraak tussen overheid en sociale partners. Om dit op een geloofwaardige manier te realiseren, kan niet worden volstaan met een vrijblijvende opstelling. Ter voorkoming hiervan zou de Europese Commissie een sterkere rol kunnen krijgen in de opencoördinatiemethode.

Ook in het advies *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen* heeft de SER vastgesteld dat het verlagen van de aanpassingskosten in het licht van veranderende omstandigheden primair een zaak is van lidstaten en sociale partners, waarbij het Europees beleid een ondersteunende rol kan spelen. Om adequaat op het globaliseringsproces in te spelen, is het zowel van belang om de comparatieve voordelen te versterken als aanpassingsprocessen te faciliteren (tabel 2.2).

Van de overheid mag daarbij verwacht worden dat zij mensen voldoende toerust via het initieel onderwijs; dat zij samen met sociale partners de voorwaarden schept voor een goede benutting en onderhoud van het menselijk kapitaal; dat zij de voorwaarden schept voor een goed ondernemings- en investeringsklimaat en dat zij samen met sociale partners een bepaalde mate van solidariteit organiseert via de werknemersverzekeringen en het waarborgen van een minimuminkomen. Genoemde vormen van solidariteit stellen mensen ook in staat om risico's te nemen.

In de praktijk hebben overheden nog steeds voldoende beleidsruimte om aan deze verwachtingen te voldoen en om eigen accenten te zetten. Zo zullen Centraal- en Oost-Europese landen meer gewicht toekennen aan inhaalroeit. Noord-West-Europese landen combineren een relatief hoge graad van inkomensgelijkheid en een grote publieke sector met een hoge graad van werkgelegenheid. Dit laat overigens tevens zien dat 'sociale dumping' als gevolg van de globalisering feitelijk meevalt³. Hoewel met name Oost-Europese landen een veel lagere graad van sociale zekerheid hebben, is dit geen reden geweest voor Noord-West-Europese landen om hun sociale bescherming naar beneden bij te stellen. Het blijft wenselijk om de ontwikkelingen in de toekomst kritisch te volgen.

De zorgen over mogelijke gevolgen van verplaatsing van bedrijven en buitenlandse overnames zijn wel begrijpelijk. De aan internationale specialisatie inherente aanpassingsprocessen kunnen diep ingrijpen in het individuele bestaan.

Veel van de aanpassingsprocessen die worden afgedwongen door economische herstructurering en die men associeert met globalisering, zijn voor Nederland niet nieuw. Er is geen reden te twifelen aan de maatschappelijke bereidheid om deze hervormingsprocessen op een fatsoenlijke manier in te richten. Getroffenen kunnen rekenen op een sociaal vangnet en op hulp bij het vinden van een nieuwe plek op de arbeidsmarkt, dit onverlet de eigen verantwoordelijkheid die burgers ook hebben en houden om zo mogelijk in hun eigen levensonderhoud te voorzien en zich zo nodig te bekwamen hiervoor.

3 CEPS (2008) *Is Social Europe Fit for Globalisation?*, in opdracht van de Europese Commissie. Ook uit andere studies blijkt dat economische openheid geen bedreiging vormt voor sociale uitgaven. Zie: SER (2008) *Advies Duurzaam Globalisering: een wereld te winnen*, p. 75 en het rapport van de SER-commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) uit 2004 *Met Europa meer groei*, pp.129-130.

Ook van de overleconomie mag verwacht worden dat ze een belangrijke bijdrage levert om aanpassingsprocessen in goede banen te leiden⁴. De raad verwijst wat dat betreft met instemming naar het Sociaal Akkoord, dat op 25 maart jl. werd afgesloten door sociale partners in nauwe samenspraak met het kabinet.

tabel 2.2 **Beleidsagenda voor het globaliseringsproces**

| | |
|---|---|
| <i>Versterken comparatieve voordelen/ vestigingsklimaat</i> | <i>Faciliteren aanpassingsprocessen/ Reduceren onzekerheid</i> |
| Bewonderen van kennis en innovatie | Ondersteunen mobiliteit werknemers |
| Bewonderen van hoogwaardige werkgelegenheid (bijvoorbeeld hoofdkantoren, kenniscentra etc.) | Bieden van adequate en activerende sociale bescherming |
| Versterken vestigingsplaatsfactoren door verbetering van de beschikbaarheid en de kwaliteit van productiefactoren, d.w.z. menselijk kapitaal, kapitaal binnen de ondernemingen, maatschappelijk kapitaal (de infrastructuur in brede zin). | Ondersteunen laaggeschoolden |
| | Verbeteren marktwerking (met oog voor marktfalen en borging publieke belangen) |
| | Goed functioneren van de overleconomie |

Bron: SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 67.

2.4.4 *EU-begroting*

De Europese begroting is een van de sturingsinstrumenten om op EU-niveau de welvaart in brede zin te optimaliseren. Tegen deze achtergrond is het van belang dat de budgettaire middelen op EU-niveau zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet.

De EU heeft een begroting van ruim 130 miljard euro, oftewel wat minder dan 1 procent van het bbp van de EU. Voor de periode 2007-2013 is afgesproken dat dit ook het maximum is. Daarbinnen wordt circa 39 procent uitgegeven aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB; in 1981 was dit nog meer dan 60 procent) en circa 36 procent aan de structuurfondsen (in 1988: 17 procent).

De EU-begroting speelt vooral een beleidsondersteunende rol. Het biedt een hefboom om beleidsdoelstellingen te realiseren en gewenste veranderingen teweeg te brengen. Van belang is evenwel dat niet alle beleidsterreinen EU-financiering vergen. Uit de samenstelling van de EU-begroting kunnen dus niet de prioriteiten van het EU-beleid worden afge-

4 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 266.

lezen. Veel hoge prioriteiten worden immers niet via begrotingsmiddelen, maar via regelgeving geadresseerd.

Dit neemt niet weg dat het goed is om de inzet van EU-begrotingsmiddelen te optimaliseren. Een belangrijk knelpunt is de rigiditeit van de politieke besluitvorming. Gevestigde belangen wegen zwaar door het vereiste van unanimiteit bij de besluitvorming over de Financiële Vooruitzichten (het meerjarige begrotingskader). Hierdoor loopt de begroting achter op het verschuiven van beleidsprioriteiten. De discussie over herprioritering van doelstellingen in het kader van een hernieuwde Lissabon-agenda zou ook gepaard moeten gaan met een bezinning op de allocatie van middelen.

In het advies *Duurzame globalisering* pleit de SER ervoor om in de toekomst de Europese gelden vooral te richten op concurrentieversterkende, innovatieve projecten. Op EU-niveau zal het budget voor kennis en innovatie – dat nu 0,05 procent van het EU-bnp bedraagt – substantieel moeten worden verhoogd.

2.5 De externe dimensie van het sociaal-economisch beleid

Europa vormt de toegang tot de wereldeconomie. De lidstaten zijn elk voor zich niet in staat om de spelregels van de wereldeconomie te bepalen. De EU heeft wel het gewicht om daarop flinke invloed uit te oefenen en daarmee de loop van het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart in de EU en daarbuiten.

Tegelijkertijd is de EU een zo grote speler op het wereldtoneel, dat de vormgeving van het eigen beleid rekening moet houden met onbedoelde negatieve neveneffecten in derde landen. De kredietcrisis laat zien dat goed bedoeld beleid gericht op het voorkomen van schade op nationaal of EU-niveau, grote onevenwichtigheden kan veroorzaken in de landen om ons heen. Mogelijke negatieve externe effecten van EU-beleid kunnen zich ook voordoen bij het handelsbeleid, alsmede bij het klimaat- en energiebeleid.

Het tonen van leiderschap door de EU impliceert dat de EU namens de lidstaten op het wereldtoneel kan opereren. Het Verdrag van Lissabon biedt hier extra aanknopingspunten voor.

EU-normen en waarden

De EU zet in toenemende mate wereldwijd de standaard door normen voor consumentenbescherming, veiligheid, milieubescherming en accountancy. Maar dat wil niet zeggen dat het uitgewerkte kader van bindende minimumnormen voor bescherming van werknemers (in het bijzonder op het vlak van arbeidsomstandigheden), consumenten en milieu dat binnen de interne markt geldt, ook wereldwijd wordt toegepast. Voor het streven naar duurzame globalisering zou dat natuurlijk een goede zaak zijn. Tegelijker-

tijd moet worden voorkomen om door strenge normen ontwikkelingslanden te confronteren met te hoge (technische) handelsbelemmeringen.

Fundamentele arbeidsnormen

Een belangrijk onderdeel van de bovengenoemde EU-normen en waarden betreffen fundamentele arbeidsnormen. Deze normen hebben betrekking op de bestrijding van kinderarbeid, van dwangarbeid en van discriminatie in werk en beroep en het recht op vereniging en collectieve actie. De fundamentele arbeidsnormen maken deel uit van de Decent Work Agenda van de ILO, die gericht is op een betere levensstandaard en de voorwaarden schept voor een redelijke inkomensverdeling.

Het probleem met de fundamentele arbeidsnormen is dat deze weliswaar breed worden onderschreven (de meeste landen hebben de bewuste ILO-verdragen geratificeerd), maar dat de implementatie en handhaving in veel landen ernstig tekortschiet. Dit frustriert het beoogde duurzaamheidsbeleid op mondiaal niveau en verstoort de internationale concurrentieverhoudingen.

In het SER-advies *Sociaal-economische grondrechten* is vastgesteld dat de fundamentele arbeidsnormen tot de algemene beginselen van het EU-recht behoren. Zij maken ook deel uit van het Handvest Grondrechten van de EU. In het Verdrag van Lissabon wordt expliciet verwezen naar het Handvest, dat dezelfde rechtskracht heeft als de Verdragen⁵. In het Handvest zijn overigens ook andere arbeidsrechten opgenomen, zoals het recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming, het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling, het recht op bescherming tegen onredelijk ontslag en het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden.

In het advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* schetst de SER verschillende wegen om deze problemen te adresseren. De koninklijke weg is landen direct aan te spreken op de verdragen die ze zelf hebben onderschreven. Dit lukt echter maar in een beperkt aantal gevallen. Het is daarom ook nodig alternatieve wegen te bewandelen: via de landen waar de productie plaatsvindt, via de eisen die aan ingevoerde producten worden gesteld, via de Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren, en via de keuze die consumenten maken met behulp van keurmerken en etiketten. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de mogelijke consequentie voor het wereldhandelsstelsel in het algemeen en de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden in het bijzonder.

Als vervolg op dit advies heeft de SER de verklaring *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen* (IMVO) uitgebracht. Deze omschrijft het normatieve kader voor de internationale aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen en ketenbeheer,

5 Zie artikel 6 Verdrag betreffende de Europese Unie zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon. De bepalingen van het Handvest scheppen geen nieuwe bevoegdheden voor de EU. Zie verder artikel 52 van het Handvest Grondrechten (PB 14.1.2.007 C303/13) voor de reikwijdte en de uitlegging van de in het Handvest gewaarborgde rechten en beginselen.

dat aangeeft wat van bedrijven mag en kan worden verwacht. De fundamentele arbeidsnormen zijn een belangrijk onderdeel van dit normatieve kader.

De IMVO-verklaring is door alle centrale ondernemers- en werknemersorganisaties die zijn vertegenwoordigd in de raad namens de desbetreffende leden onderschreven en wordt door hen nadrukkelijk onder de aandacht van deze leden gebracht. De raad roept bedrijven en sectoren op om actief invulling hieraan te geven en hierover te rapporteren in hun jaarverslag dan wel in een apart maatschappelijk verslag. De raad hoopt dat een dergelijk initiatief ook in andere lidstaten wordt genomen.

Macro-economisch toezicht en toezicht op financiële markten

De kredietcrisis heeft niet alleen de noodzaak van Europese toezicht op financiële instellingen blootgelegd (zie paragraaf 3.1.4), maar ook lacunes in het mondiale toezicht.

Het Internationale Monetaire Fonds (IMF) heeft vanouds een taak in het bevorderen van de macro-economische stabiliteit van landen. Deze rol heeft het fonds niet altijd even goed kunnen spelen. Door de machtsverhoudingen binnen het fonds is het niet goed mogelijk geweest om kritiek uit te oefenen op het beleid van de grotere landen. Ook heeft het fonds in de praktijk geen middelen gehad om landen met grote betalingsbalansoverschotten tot aanpassingen te bewegen.

Een tweede aandachtspunt is het ontbreken van een mondiale toezichthouder op de financiële sector. Het IMF zou ook hier een grotere rol kunnen spelen.

Inmiddels heeft de bijeenkomst van de G20-landen van april 2009 op beide terreinen belangrijke resultaten opgeleverd (zie kader).

Afspraken van de G-20 over versterking van het mondiale toezicht

De bijeenkomst van de G-20-landen van april 2009 heeft verschillende afspraken opgeleverd over de versterking van het toezicht op mondiaal niveau en over een uitbreiding van de financiële middelen voor het IMF:

- Er komt een nieuw en versterkt Financial Stability Board (FSB). Het FSB heeft een bredere samenstelling dan het Financial Stability Forum (FSF) en omvat onder meer de Europese Commissie.
- De FSB gaat nauw samenwerken met het IMF om macro-economische en financiële risico's vroegtijdig op te sporen en te adresseren.
- Systemen van toezicht worden aangepast om rekening te kunnen houden met systeemrisico's op macro-niveau.
- Toezicht en regulering worden samen uitgebreid tot alle belangrijke financiële instellingen (waaronder hedge funds), instrumenten en markten.
- De toepassing van de strikte FSF-regels op het gebied van beloningsstructuren en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

- Het verbeteren van de kwaliteit, omvang en internationale consistentie van de vermogensseisen waaraan het bankwezen moet voldoen. In de toekomst moet regulering erop toezien dat banken niet met te weinig vermogen te veel risico's aangaan en dat banken in goede tijden hun vermogensbuffers versterken.
- Actie tegen belastingparadijzen en jurisdicties die niet meewerken aan het voorkomen van belastingontduiking.
- Het werken aan een uniforme, wereldwijd toe te passen set van accounting standaarden.
- Het beter toezien op het werk van credit rating agencies.
- De financiële positie van het IMF wordt aanzienlijk versterkt. De middelen van het fonds worden verdriedubbeld tot \$ 750 miljard. Daarnaast wordt voor \$ 250 miljard aan speciale trekkingsrechten toegewezen.

• Bron: gebaseerd op het slotcommuniqué van de G-20 (2009) *Global plan for recovery and reform*.

De raad vindt het van groot belang dat de regelgeving en het toezicht ook op mondiaal niveau worden versterkt. Ook de vergroting van de financiële armslag van het IMF is een goede zaak.

Op de wat langere termijn zal ook de samenstelling van het bestuur van het IMF aan de veranderde economische verhoudingen moeten worden aangepast. Opkomende economieën zoals China, India en Brazilië eisen – met enig recht – een zwaardere stem in het kapittel. Europa zal daarvoor moeten inschikken, maar ook zal de dominantie van de VS moeten worden doorbroken. Het veto dat de VS nu bij de besluitvorming in het IMF kan uitoefenen, maakt het namelijk onmogelijk om effectief kritiek op het Amerikaanse beleid uit te oefenen.

In dit spanningveld doet Nederland er goed aan zijn huidige zetel in het bestuur van het IMF te gebruiken om tot een gemeenschappelijke vertegenwoordiging van de Europese Unie te komen. Met het oog daarop is het ook belangrijk dat Nederland actief blijft participeren in de G-20.

Externe handelspolitiek

Wereldwijd is het hard nodig om de lopende Doha-ronde nog dit jaar met een wereldhandelsakkoord af te ronden. Waarschijnlijk kan maar een deel van de oorspronkelijke ambities worden gerealiseerd. Maar zo'n akkoord zou op zijn minst de speelruimte van landen om hun invoertarieven te kunnen verhogen, aanzienlijk beperken. Bovendien zou zo'n akkoord de positie van de Wereldhandelsorganisatie WTO versterken. Dat is alweer essentieel om opkomend protectionisme effectief te kunnen bestrijden.

Bij de afronding van de Doha-ronde blijft het wel zaak de belangen van de ontwikkelingslanden niet uit het oog te verliezen.

Arbeidsmigratie, kennismigratie en asielbeleid

Het SER-advies *Arbeidsmigratiebeleid* pleit voor meer selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid. In lijn daarmee acht de raad het wenselijk voor het hoogste segment van de arbeidsmarkt op EU-niveau meer zaken gezamenlijk te regelen. Een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van mobiliteit binnen Europa van hooggeschoolde derdelanders (bijvoorbeeld Indiase of Chinese ingenieurs) kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats. Dat is van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de Europese kennisruimte. Er kunnen schaalvoordelen en positieve externe effecten optreden. Paragraaf 4.2.1 gaat hier nader op in.

Over de externe dimensie van asielbeleid heeft de SER zich nog niet eerder uitgesproken. Op dit terrein spelen nationale voorkeuren en gevoeligheden een belangrijke rol. Tegelijkertijd kan een communautair kader bevorderen dat asielzoekers een eerlijke kans krijgen zonder dat individuele lidstaten worden overbelast.

Internationale klimaat- en energiediplomatie

Hoofdstuk 6 gaat in op het milieu-, klimaat- en energiebeleid. Met name de klimaat- en energieproblematiek hebben een sterk mondiale dimensie. Op deze plaats is het de vraag hoe de EU op mondiaal niveau moet opereren.

Wat het klimaatbeleid betreft is de belangrijkste mondiale uitdaging het voorkómen van verdere opwarming. De raad is ervan overtuigd dat CO₂-emissiehandel op wereldschaal daar een belangrijke bijdrage aan kan leveren. Voor het Nederlandse bedrijfsleven met zijn internationale oriëntatie is een wereldwijde aanpak nodig om een *level playing field* te waarborgen. Daarom vindt de SER dat de Nederlandse regering zich bij de onderhandelingen voor een nieuwe wereldwijde klimaatcoalitie moet inzetten voor een ruim gebruik van CO₂-emissiehandel.

In december van dit jaar zal worden getracht om in Kopenhagen een wereldwijde overeenkomst te sluiten om klimaatverandering aan te pakken en de financiering daarvan in te vullen. Het SER-advies *Duurzame globalisering* merkt hierover op:

Alles moet worden ingezet op een eind 2009 in Kopenhagen te bereiken akkoord met wereldwijde doelstellingen voor na 2012 (post-Kyoto), temeer omdat Europa mondiaal maar een deel van de CO₂-uitstoot veroorzaakt. Mochten deze onhaalbaar blijken, dan dient een nieuwe afweging binnen de EU gemaakt te worden hoe de doelstellingen alsnog te bereiken respectievelijk welke unilaterale doelstellingen verantwoord zijn in relatie tot de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven.

Het klimaatbeleid van de EU dient rekening te houden met de concurrentiepositie van Europese en Nederlandse bedrijven op de wereldmarkt. Als deze wordt bedreigd, moeten tijdig effectieve maatregelen worden genomen. De SER wijst in dit kader eenzijdige handelsmaatregelen aan de grens af. Veilen kan in het geval van een ontbrekend mondiaal akkoord geen optie zijn, zeker niet voor energie-intensieve sectoren, voor welke in de EU-Voorjaarsstop van maart 2008 terecht al een uitzondering is geformuleerd.

Begin 2009 heeft de Europese Commissie haar plannen uiteengezet voor een nieuwe, wereldwijde klimaatovereenkomst⁶. Tegen 2015 moet de EU onderdeel gaan uitmaken van een OESO-koolstofmarkt door de Europese emissiehandelsregeling te koppelen aan andere 'cap-and-trade'-regelingen. Tegen 2020 moet deze koolstofmarkt worden uitgebreid met andere landen met het oog op de totstandbrenging van een wereldwijde koolstofmarkt.

Daarnaast wil de Commissie op zoek gaan naar innovatieve, internationale financieringsbronnen. Dit dient op basis van het beginsel 'de vervuiler betaalt' en van financiële draagkracht te gebeuren. Het voorstel somt een aantal criteria op om de lasten eerlijk te verdelen over de lidstaten. Zo moet het nationaal inkomen van een lidstaat een maatstaf worden. Ook dient rekening gehouden te worden met wat een land al eerder heeft bijgedragen aan de bestrijding van klimaatproblemen in arme landen.

Internationaal energiebeleid

Een probleem dat nauw samenhangt met de klimaatverandering, is de eindigheid van fossiele brandstoffen. Het Internationaal Energieagentschap constateert in de World Energy Outlook dat de productie uit bestaande olievelden flink terugloopt, terwijl tegelijkertijd vooral vanuit China en India de vraag sterk toeneemt, waardoor we wellicht al over twintig jaar met een flink tekort zitten. Energiezekerheid is een moeilijk onderwerp om internationale afspraken over te maken. Landen zorgen over het algemeen voor de eigen energievoorziening en durven zo'n belangrijk onderdeel van de economie niet uit handen te geven⁷. Klimaatbeleid en energiezekerheid leveren deels een gemeenschappelijke agenda op. De Europese doelstellingen voor klimaatbeleid komen in hoofdstuk 6 verder aan de orde.

6 Mededeling van de Europese Commissie (2009) COM(2009) 39 final *Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen*.

7 PCCC (2009) *De staat van het klimaat 2008*.

3 Evaluatie van de Lissabon-agenda en de ambities voor 2020

Dit advies richt zich op wat in een nieuwe Lissabon-strategie nodig is voor Europa in het nieuwe decennium. Daarvoor is het evenwel nuttig om even stil te staan bij de ervaringen met de Lissabon-agenda van 2000-2010. De goede elementen kunnen behouden blijven en zo mogelijk nog worden versterkt. Negatieve ervaringen bieden een leermoment voor de toekomst.

In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 gaat het vooral om lering te trekken uit de ervaringen tot nog toe. Paragraaf 3.1 bespreekt een aantal algemene aspecten. In de paragrafen 3.2 en 3.3 staan de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie respectievelijk van kennis-economie en arbeidspromotiviteit centraal. Deze ervaringen in combinatie met het eerder geformuleerde kompas en de externe omgeving (zie hoofdstuk 2) vormen dan de basis voor de agenda voor de komende periode (paragraaf 3.4).

3.1 Evaluatie van de Lissabon-strategie

3.1.1 Terugblik op hoofdlijnen

In het advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*¹ oordeelde de SER dat de ervaringen per saldo helaas negatief waren. Een belangrijk kritiekpunt in de eerste fase van de Lissabon-strategie (2000-2005) betrof het gebrek aan betrokkenheid (ownership) van de lidstaten. Ook de commissie-Kok, die op verzoek van de Europese Raad een eerste evaluatie van de Lissabon-strategie maakte, signaleerde een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden (“Everybody is responsible and thus nobody”).

Tegen deze achtergrond stelde de SER een tweesporenstrategie voor. Het eerste spoor is dat de EU moet doen waar ze goed in is. Dat geldt vooral voor het voltooiën van de interne markt en het realiseren van een Europese kennisruimte. Het tweede spoor is minder vrijblijvendheid op nationaal niveau. Een dynamische interne markt en scherpe concurrentie op wereldmarkten vragen een groot aanpassingsvermogen van de samenleving. Om deze herstructureringsprocessen op verantwoorde wijze te kunnen laten plaatsvinden, moeten lidstaten samen met sociale partners een passende sociaal-economische agenda opstellen. Dit heeft de vorm gekregen van een Nationaal Hervormingsprogramma (NHP).

In de tweede fase van de Lissabon-strategie is de aansturing van de Lissabon-strategie inderdaad verbeterd. Er is sprake van duidelijk onderscheiden communautaire en nationale dimensies. Verder zijn de verschillende beleidsprocessen ook beter op elkaar afge-

1 SER (2004) *Advies Evaluatie van de Lissabon-strategie*.

stemd. Beide omstandigheden hebben ertoe bijgedragen dat belanghebbenden (sociale partners, milieu-organisaties, lagere overheden) beter bij de Lissabon-strategie kunnen worden betrokken. De ervaringen in de verschillende lidstaten lopen hier overigens sterk uiteen.

De nationale dimensie van de Lissabon-agenda

Een belangrijke uitdaging voor de Lissabon-strategie was het versterken van de betrokkenheid van de afzonderlijke lidstaten. Hoe kan de Europese Unie lidstaten verleiden tot minder vrijblijvendheid als het gaat om beleidsterreinen waar deze lidstaten grotendeels soeverein zijn?

In de loop van de Lissabon-strategie is een manier gevonden om beleidshervormingen in de lidstaten te volgen en te bespreken en te koppelen aan de vraag welke mogelijkheden er zijn om van elkaars ervaringen te leren. Dit gebeurt aan de hand van gezamenlijke richtsnoeren, die al dan niet voorzien zijn van kwantitatieve streefdoelen. De belangrijkste zijn:

- De globale richtsnoeren voor het economisch beleid, waarin na 2005 in het kader van de stroomlijning de macro-economische, de micro-economische en de werkgelegenheidsrichtsnoeren zijn opgenomen.
- De gemeenschappelijke doelstellingen in het kader van de open coördinatie op het terrein van sociale bescherming en sociale uitsluiting – de sociale OMC (open methode van coördinatie).

Op basis van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid stellen lidstaten driejaarlijkse NHP's op, die jaarlijks worden geactualiseerd². Deze documenten worden besproken met belanghebbenden als sociale partners, milieu-organisaties en lagere overheden en vervolgens voorgelegd aan de Europese Commissie. De Europese Commissie legt haar commentaar voor aan de Europese Raad. Uiteindelijk leidt dit tot landenspecifieke aanbevelingen (c.q. aandachtspunten). De lidstaten moeten daarbij de actualisering van hun NHP's rekening mee houden.

Stroomlijning van de verschillende beleidsprocessen

Naast de ontwikkeling van een communautaire en een nationale dimensie van de Lissabon-strategie is in de loop van de tijd ook aangestuurd op een stroomlijning van de verschillende coördinatieprocessen. De SER constateerde in 2000 in het advies *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU* een snelle groei van het aantal coördinatieprocessen en pleitte ervoor de verschillende processen te stroomlijnen en af te stemmen.

² Evenzo worden op basis van de gemeenschappelijke doelstellingen voor sociale bescherming en sociale uitsluiting nationale strategierapporten opgesteld.

Na 2005 zijn verschillende beleidsprocessen inderdaad in elkaar geschoven en gestroomlijnd. Er worden nu geïntegreerde globale richtsnoeren voor het economisch beleid opgesteld met daarin aandacht voor de macro-, micro- en werkgelegenheidsdimensie. Ook de verschillende coördinatieprocessen op het terrein van sociale uitsluiting en sociale bescherming zijn in elkaar geschoven.

Onduidelijke positie van het milieubeleid

Bij de stroomlijning speelt wel de onduidelijke plaats van het milieubeleid. In de eerste fase maakte dit nog integraal onderdeel uit van de Lissabon-strategie. Na de herijking van 2005 is ervoor gekozen om de Lissabon-strategie vooral te focussen op werkgelegenheid en groei. Dat neemt niet weg dat kort daarna (vooral om geopolitieke redenen) het energie- en klimaatbeleid aan de Lissabon-strategie werd aangeplakt.

Sinds 2005 is er op milieugebied vooral op EU-niveau het nodige gerealiseerd. Zo is er een belangrijke verordening gekomen over de omgang met chemische stoffen (REACH) en zijn er maatregelen getroffen inzake de lucht- en waterkwaliteit.

Het punt is evenwel dat deze op zich belangrijke initiatieven niet in samenhang met de overige dimensies van de Lissabon-strategie tot stand zijn gekomen. In de beeldvorming heeft de milieudimensie sinds 2005 een minder prominente plaats gekregen. Voor de geloofwaardigheid van het brede welvaartsbegrip en voor het verwerven van maatschappelijk draagvlak voor de Lissabon-strategie is dit een verkeerde ontwikkeling. Niet in het minst is dit het geval tegen de achtergrond van prangende mondiale vraagstukken als de klimaatproblematiek, de toenemende behoefte aan grondstoffen (inclusief energie) en landbouwgronden en het daarmee gepaard gaande verlies aan natuur en biodiversiteit³.

3.1.2 *Ervaringen met de verbeterde aansturing van de Lissabon-agenda*

De ervaringen met de verbeterde aansturing van de Lissabon-agenda leveren een gemengd beeld op. Ten opzichte van de periode 2000-2005 is er zonder meer sprake geweest van vooruitgang. De taakverdeling tussen de EU en de lidstaten is duidelijker geworden en de aansturing van de coördinatieprocessen is gestroomlijnd. Beide verbeteringen hebben ertoe geleid dat het makkelijker is om belanghebbenden te raadplegen over de voortgang van de nationale Lissabon-strategie.

Consultatie van belanghebbenden

In principe zijn de nationale regeringen verantwoordelijk voor de inhoud van het NHP. De meeste richtsnoeren zijn ook aan nationale regeringen gericht. Dit neemt niet weg dat het goed is om sociale partners en andere belanghebbenden te consulteren voorafgaand aan de definitieve vaststelling het NHP. Op dit vlak bestaan er echter grote verschillen tussen de lidstaten onderling.

3 Zie verder: CBS [et al.] (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*.

In Nederland is de praktijk gegroeid dat de regering gedurende de zomermaanden sociale partners en andere belanghebbenden in staat stelt om commentaar te leveren op voorlopige versies van het NHP. Als de regering met dit commentaar kan instemmen, dan worden de suggesties overgenomen, anders niet. Op deze manier is ook duidelijk dat de definitieve tekst van het NHP voor rekening komt van de Nederlandse regering.

De verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering voor het Nederlandse NHP sluit niet uit dat andere belanghebbenden in een eigen document aangeven wat in het afgelopen jaar hun bijdrage aan de nationale Lissabon-strategie is geweest. Zo schrijven de Nederlandse sociale partners sinds jaar en dag hun eigen annex bij het NHP. De lokale en regionale overheden overwegen eind 2009 met een vergelijkbare bijdrage te komen.

De Nederlandse ervaring laat zien dat het heel goed mogelijk is om onder de eindverantwoordelijkheid van de nationale regering belanghebbenden mee te laten praten over de inhoud van het NHP. In veel andere lidstaten is de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties nog steeds niet goed geregeld. Het EESC vraagt hier terecht aandacht voor⁴.

Op verzoek van de Europese Commissie heeft het EESC ter gelegenheid van de nieuwe driejaarlijkse cyclus (2008-2010) een Observatorium voor de Lissabon Strategie ingesteld. Doel van dit observatorium is lidstaten te stimuleren om relevante stakeholders meer bij de formulering en implementatie van de nationale Lissabon-strategie te betrekken. Het observatorium nodigt onder meer leden van nationale SER'en uit om onderling ervaringen uit te wisselen. Daarmee wordt beleidsleren in de praktijk ondersteund.

Vershil in vooruitgang

Meer in het algemeen zijn er belangrijke verschillen tussen lidstaten in de vooruitgang die zij sinds 2005 hebben geboekt. In veel lidstaten hebben onvoldoende structurele hervormingen plaatsgevonden. Dit weerspiegelt het gegeven dat het vooral de afzonderlijke landen zijn die de gemeenschappelijke Lissabon-ambities moeten waarmaken. De aanwezigheid van een overkoepelend EU-raamwerk is een belangrijke inspiratiebron, maar ook niet veel meer dan dat.

Figuur 3.1 laat voor twee cruciale indicatoren (bbp per werkende en participatiegraad) zien wat er in de verschillende lidstaten tussen 2000 en 2007 is gerealiseerd. Vrijwel alle lidstaten hebben in genoemde periode de participatiegraad zien stijgen. In sommige lidstaten gaat dit ook samen met een hogere groei van de productiviteitsgroei (per werkende), maar er zijn ook lidstaten waar dit niet het geval is.

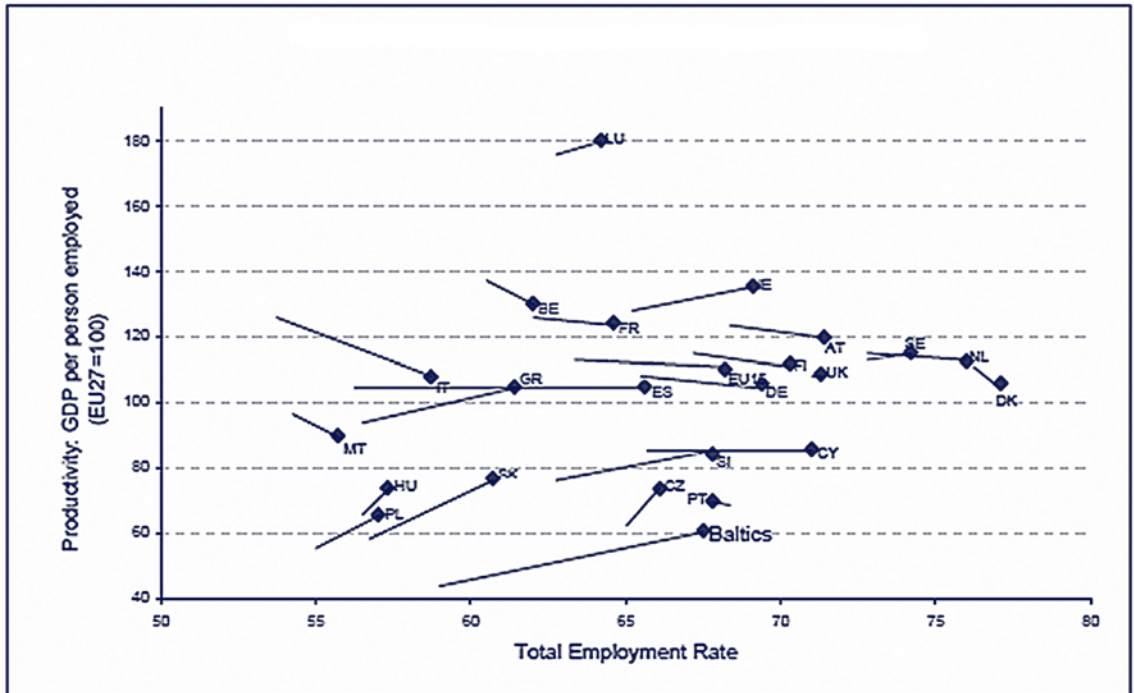
Geen garantie voor behalen gemeenschappelijke doelstellingen

Hiermee hangt samen dat de optelsom van de nationale Lissabon-doelstellingen niet op hoeft te tellen tot de doelstelling die de EU als geheel zich heeft gesteld. In het kader van de globale richtsnoeren streeft de EU voor 2010 naar een algemene participatiegraad van

4 Zie bijvoorbeeld EESC (2008) *Renewed Lisbon Strategy 2008-2010: The role of organised civil society*.

70 procent, met subdoelstellingen van 60 procent voor vrouwen en van 50 procent voor ouderen. Het streefniveau voor de R&D-uitgaven in 2010 is 3 procent van het bbp. In de praktijk worden deze EU-brede doelstellingen vaak niet gehaald, zonder dat de EU daar veel aan kan doen.

figuur 3.1 Productiviteit (bbp per werkende) en nettoparticipatiegraad (2000-2007)



Nationale Lissabon-strategie kan een grotere rol spelen

Veel lidstaten nemen de nationale Lissabon-strategie nog steeds onvoldoende serieus. Uitgangspunt blijft het staande ofvoorgenomen kabinetsbeleid. In de Lissabon-rapportage aan Brussel (via het nationale hervormingsprogramma) wordt het staande beleid te vaak vertaald naar de 24 richtsnoeren, zonder dat de 24 richtsnoeren een inspiratiebron vormen voor het te voeren beleid. Op deze manier worden de nationale hervormingsprogramma's al gauw ervaren als een rapportagelast.

Een hiermee samenhangend probleem is dat de nationale beleidscycli qua timing slecht sporen met de driejaarlijkse beleidscyclus (momenteel 2008-2010) van de Lissabon-strategie. De nationale beleidscyclus sluit aan bij de zittingsduur van een kabinet. Een nieuw kabinet kan nog wel een aangepast NHP opstellen om rekening te houden met het nieuwe regeerakkoord. Maar een zittend kabinet zal doorgaans geen nieuw beleid formuleren als gedurende de rit de Lissabon-strategie aan een nieuwe driejarige cyclus begint.

In Nederland is het NHP is ook geen wervend stuk, al biedt het eerste overkoepelende hoofdstuk daar wel een aanzet voor. De hoofdstukken over macro-economisch, micro-

economisch en werkgelegenheidsbeleid hebben nog te veel het karakter van een technische rapportage voor en door specifieke deskundigen⁵. Het NHP is dan ook niet geschikt als document om draagvlak te verwerven voor de Nederlandse Lissabon-strategie. Het speelt dan ook geen rol in het politieke debat.

Nationale strategie voor sociale insluiting

Parallel aan het NHP stellen nationale regeringen ook een nationale strategie op voor sociale insluiting, pensioenen en gezondheidszorg. Ook deze strategie maakt gebruik van de open coördinatiemethode en gemeenschappelijke richtsnoeren. De nationale rapportages op dit terrein slaan neer in een nationaal strategierapport (NSR).

In Nederland wordt het NHP en het NSR parallel en simultaan voorbereid in het belang van een goede onderlinge afstemming. Belanghebbenden als lagere overheden en sociale partners krijgen ook de gelegenheid om commentaar te leveren. Beide zaken zijn niet in alle lidstaten even gangbaar.

De observaties die met betrekking tot het NHP zijn gedaan, gelden grosso modo ook voor het NSR. Het NSR heeft het karakter van een technische exercitie, is niet bedoeld voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak en speelt geen rol in het politieke debat.

Mogelijkheden voor verbetering

Nationale regeringen moeten de gemeenschappelijk afgesproken kaders meer centraal gaan stellen. In dat geval zal het nationale hervormingsprogramma en het nationale strategierapport vanzelf een belangrijkere en meer politieke status krijgen.

Een manier om dit te bereiken kan zijn door de nationale Lissabon-cyclus van de lidstaten na 2010 in iedere lidstaat aan te laten sluiten bij de zittingsduur van een kabinet. Het regeerakkoord moet dan vanzelf rekening gaan houden met de gemeenschappelijke richtsnoeren. Het wordt dan ook relevanter om nieuwe regeringen op EU-niveau indringend te bevragen over de ambities van de nationale Lissabon-strategie.

3.1.3 De EU-dimensie van de Lissabon-agenda

Sinds 2000 is vooruitgang geboekt met de communautaire dimensie van de Lissabon-strategie. Het gaat hierbij onder meer om de verdere voltooiing van de interne markt (onder andere met betrekking tot de dienstenrichtlijn), de instelling van een Europese onderzoeksraad en het stimuleren van de sociale dialoog.

5 De stroomlijning van rapportages heeft als ongewenst neveneffect dat er minder aandacht wordt besteed aan het mkb.

Daar staan ook de nodige minpunten tegenover. De kredietcrisis heeft uitgewezen dat het (grensoverschrijdende) toezicht op financiële instellingen die op de interne markt opereren, nog niet goed is geregeld (zie verder). Er is nog steeds geen gemeenschapsoctrooi. En de EU-begroting staat nog te weinig in dienst van de Lissabon-doelstellingen.

De algemene indruk is dat er op EU-niveau sinds 2000 wel enige vooruitgang is geboekt, maar dat de mogelijkheden van het communautaire niveau nog onvoldoende worden benut.

Gemeenschapsoctrooi

Intellectueel eigendom wordt over het algemeen beschermd via patenten. Bij patenten spelen schaalvoordelen een belangrijke rol. Toch is er nog steeds geen gemeenschaps-octrooi. De belangrijkste reden voor de langdurige impasse is dat verschillende partijen niet het gemeenschappelijke, maar het eigenbelang vooropstellen. Inmiddels is deze gang van zaken een schoolvoorbeeld geworden van hoe deelbelangen verhinderen dat de EU een grotere bijdrage kan leveren aan kennis en innovatie (zie kader).

Patstelling rond het gemeenschapsoctrooi

Er zijn verschillende redenen voor de patstelling rond het gemeenschaps-octrooi. Allereerst hebben sommige redenen juist te maken met de voordelen van een gemeenschaps-octrooi: de diffusie van kennis over een groter gebied. Lidstaten met een sterke kennisbasis zien zo meer kennis weglekken dan in een situatie zonder gemeenschaps-octrooi. Landen die veel buitenlandse kennis imiteren, zullen dat minder makkelijk kunnen doen als deze kennis in de hele EU beschermd is.

In de tweede plaats is er de talenkwestie. De kosten voor het gemeenschaps-octrooi kunnen alleen laag blijven als het slechts in enkele grote talen hoeft te worden vertaald. Tegelijkertijd betekent dit wel een nadeel voor landen die niet goed met Frans, Duits of Engels uit de voeten kunnen.

In de derde plaats is er een belangtegenstelling tussen grote bedrijven en het mkb. Het mkb is juist voorstander van een Engelstalig gemeenschaps-octrooi, omdat dit het goedkoopst is en de meeste duidelijkheid biedt. Grote ondernemingen hebben juist moeite met het voorgestelde Europese paten thof, omdat zij er niet van overtuigd zijn dat zo'n nieuwe instelling voldoende ervaring zal hebben met geschillenbeslechting.

In de vierde plaats is een gemeenschaps-octrooi niet in het belang van bestaande nationale patentbureaus, omdat die dan aan belang zullen inboeten.

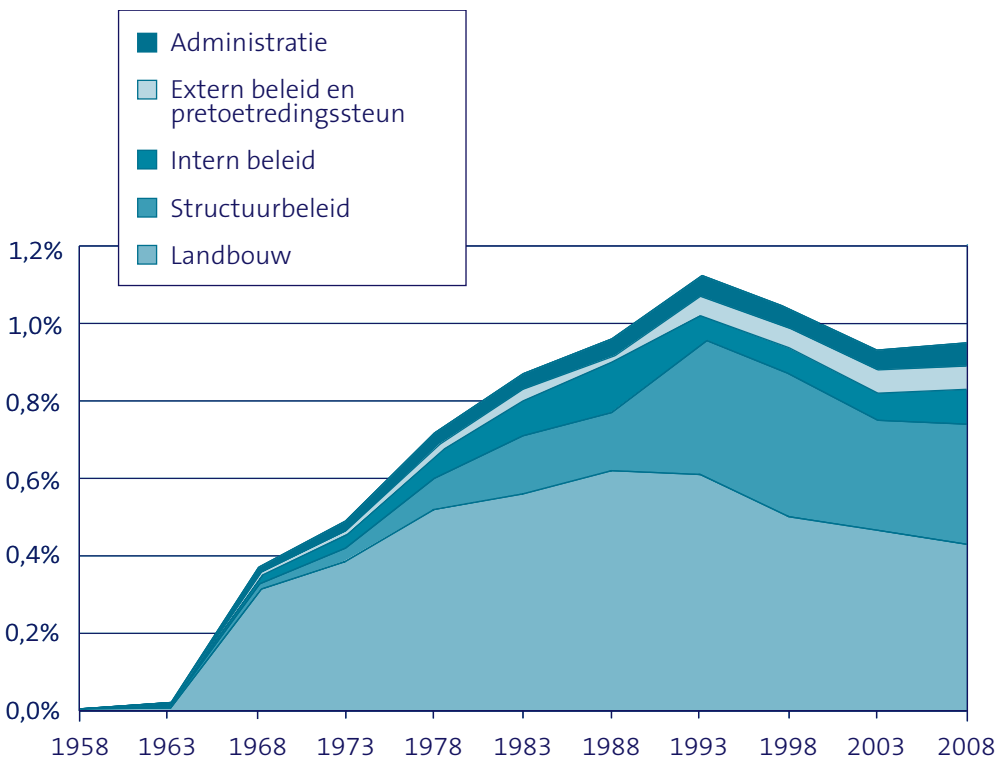
Per saldo lijken de meeste argumenten tegen een gemeenschapsoctrooi te maken te hebben met partieel eigenbelang. De enige uitzondering is de talenkwestie, zij het dat juist het mkb hier het minste moeite mee lijkt te hebben.

- Bron: Horst, A. van der, A. Lejour, B. Straathof (2008) Why European Innovation Policy?, in: *Subsidiarity and economic reform in Europe*.

EU-begroting

Het vereiste van unanimititeit over het meerjarige begrotingskader remt de aanpassing van de EU-begroting aan nieuwe beleidsprioriteiten (zie paragraaf 2.4.4). Dat neemt niet weg dat op lange termijn gezien flinke verschuivingen in de samenstelling van de uitgaven ten laste van de EU-begroting hebben plaatsgevonden. Figuur 3.2 brengt deze in beeld.

figuur 3.2 EU-budget uitgaven 1958-2008 (als percentage van het EU BNI)



Bron: Europese Commissie.

Deze grafiek laat om te beginnen zien dat de relatieve omvang van de EU-uitgaven vanaf 1993 – toen de uitgaven een piek bereikten van 1,15 procent van het bruto nationaal inkomen (BNI) van de EU – is gedaald naar beneden de 1 procent van het EU-BNI. Daarin is ook de uitbreiding van de EU met twaalf lidstaten in 2004 respectievelijk 2007 verwerkt.

Oorspronkelijk vormde de landbouw de dominante uitgavencategorie. Het aandeel van de landbouwwitgaven is stapsgewijs teruggebracht van ruim 60 procent in 1988 naar ongeveer 34 procent (exclusief plattelandsbeleid, dat nog eens 10 procent van de begroting vergt). In de afgelopen twintig jaar zijn vooral de uitgaven voor structuur- en cohesiebeleid flink toegenomen.

Voor de periode tot en met 2013 liggen de verhoudingen tussen de verschillende uitgavencategorieën min of meervast. Verschuivingen van accenten en prioriteiten moeten vooral neerslaan in een nieuw meerjarenbegrotingskader voor de periode vanaf 2014. In de aanloop daarnaar – en in opdracht van de Europese Commissie – hebben ECORYS Nederland, het CPB en het IFO een studie verricht naar de samenstelling van de EU-begroting en die vergeleken met een economisch efficiënte begroting die uit het subsidiariteitsprincipe af te leiden valt⁶. Tabel 3.1 geeft een samenvattend overzicht (zie p. 50).

In de tabel is met plussen en minnen aangegeven in welke richting de verschillende uitgavencategorieën zouden moeten veranderen. Bij cohesie gaat het bijvoorbeeld om minder geld aan (arme regio's in) de rijke lidstaten, zodat de fondsen meer toegespitst kunnen worden op (arme regio's in) de minst welvarende lidstaten en op grensoverschrijdende projecten⁷. In de laatste kolom zijn de veranderingen louter en alleen gebaseerd op doelmatigheidsoverwegingen en niet op politieke haalbaarheid. Om die reden bevat de een-na-laatste kolom de gewenste veranderingen volgens een meer graduele benadering.

Het algemene beeld is dat er binnen de EU-begroting een verdere verschuiving wenselijk is naar R&D-uitgaven, milieubeleid, (grensoverschrijdende) netwerken en internationale samenwerking.

Structuurfondsen

De structuurfondsen zijn meer in dienst van de Lissabon-doelstellingen komen te staan. Lidstaten die geld ontvangen in het kader van de cohesiedoelstelling (vooral de nieuwe lidstaten), moeten in hun nationale hervormingsprogramma's verantwoorden dat ten minste 60 procent hiervan wordt aangewend in het kader van de nationale Lissabon-strategie. Bij de structuurfondsmiddelen ten behoeve van het regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid (relevant voor alle lidstaten) gaat het om 75 procent van de uitgaven.

Betere verantwoording nodig

Een belangrijk aandachtspunt is de tekortschietende verantwoording van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de EU-uitgaven. Het 'verantwoordingstekort' heeft minister

6 ECORYS; CPB; IFO (2008) *A study on EU spending*.

7 SER (1997) *Advies Hervorming van de Europese Structuurfondsen*.

tabel 3.1 Verschuivingen binnen de EU-begroting op grond van het subsidiariteitsprincipe

| | Title | Commitments 2007 As % of total commitments | Changes to the budget | | |
|--|------------------|---|-----------------------|---------------------------|--------------------|
| | | | Gradual | Economically efficient | |
| Macroeconomic | 1 | 0.4 | 0 | 0 | |
| Social Affairs and Employment | (4) | 0.7 | 0 | 0 | |
| Cohesion Policy | 13, 4 | 31.7 | - | - | |
| Competitiveness and Single Market Policies | 2, 3, 12, 14, 20 | 0.6 | 0 | 0 | |
| Research and Development | 8, 10 | 3.5 | + | ++ | |
| Education and Culture | 15 | 1.0 | 0 | 0 | |
| Environment | 7 | 6.6 | + | ++ | |
| Agriculture and Rural Development | 5 | 40.8 | - | ---- | |
| Fisheries and Maritime issues | 11 | 0.7 | + ⁴ | ++ ⁴ | |
| Network industries (Energy, Transport, Information society, Postal sector) | 6, 9, | 2.6 | + | ++ | |
| Health and Consumer Policy | 17 | 0.4 | 0 | 0 | |
| Freedom, Security and Justice | 18 | 0.7 | 0 | 0 | |
| Defence | n.a. | n.a. | ? | + | |
| Foreign Aid and Neighbourhood Policies | 19, 21, 22, 23 | 5.5 | + | ++ | |
| Legend: | | | | | |
| Minor increase -> | + | ++ | +++ | ++++ | < - Major increase |
| Minor decrease -> | - | -- | --- | ---- | < - Major decrease |

Toelichting: De derde kolom ('commitments 2007') geeft het relatieve aandeel van de desbetreffende categorie in de uitgaven ten laste van de EU-begroting aan. De plussen (toename) en minnen (afname) in de twee laatste kolommen geven de wenselijkgeachte richting aan.

Bron: ECORYS; CPB; IFO (2008) *A study on EU spending*.

Bos er onlangs toe gebracht om in de Raad van Ministers tegen te stemmen toen de discharge over de EU-begroting 2006 aan de orde was.

De Nederlandse kritiek richt zich niet zozeer op de EU, als wel op de andere lidstaten. Het beheer over driekwart van de EU-begroting wordt in belangrijke mate door de lidstaten gevoerd. Nederland vindt dan ook dat de lidstaten bereid moeten zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor een goed financieel beheer en een goede verantwoording van de EU-gelden in gemengd beheer. Zonder de actieve medewerking van de lidstaten is het niet mogelijk om de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid voldoende aan te scherpen.

Inmiddels blijkt er toch sprake te zijn van enige vooruitgang. De Europese Rekenkamer heeft over het jaar 2007 de administratie van de uitgaven van de Europese Unie goedgekeurd. Dat is voor het eerst in veertien jaar.

De rol en betrokkenheid van sociale partners op EU-niveau

Op EU-niveau zijn er verschillende mogelijkheden voor de sociale partners om betrokken te zijn bij de voortgang van de communautaire Lissabon-strategie. Sociale partners zijn betrokken bij de macro-economische dialoog met de Raad, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank. Daarnaast is er aan de vooravond van de EU-Voorjaarsraad (die de voortgang van de Lissabon-strategie bespreekt) een tripartiete sociale top. De Europese sociale partners kunnen hier hun opvattingen naar voren brengen. Verder hebben de Europese sociale partners ook een eigen beleidsinstrument in de vorm van de sociale dialoog (zie hoofdstuk 5).

Al met al hebben de Europese sociale partners verschillende mogelijkheden om een rol te spelen bij de uitvoering van de Europese Lissabon-strategie. Het is een goede zaak om deze rol in de komende periode te behouden en zo mogelijk verder te versterken.

3.1.4 *Lissabon en de EMU*

De relatie tussen de Lissabon-strategie en de EMU komt specifiek naar voren in het zesde richtsnoer, dat spreekt van de dynamiek en goede werking van de EMU. Andere macro-economische richtsnoeren benadrukken meer specifiek het belang van economische stabiliteit, duurzame groei, werkgelegenheid en duurzame budgettaire ontwikkelingen. Genoemde richtsnoeren zijn gericht aan de EU en de lidstaten c.q. de sociale partners. Door onderlinge beleidsafstemming moeten deze partijen zorg dragen voor de goede werking van de EMU.

Tot de kredietcrisis toesloeg, leek de bedoelde beleidsafstemming vrij goed te werken. In de loop van de kredietcrisis bleek evenwel dat verschillende coördinatieprocedures niet goed waren berekend op onverwacht zwaar weer. Dit is aanleiding om op enkele terreinen verbeteringen aan te brengen.

Macro-economische beleidsafstemming en budgettair beleid

De eerder genoemde NHP's gaan in op de macro-economische richtsnoeren en daarmee ook op de richting van het budgettaire beleid. Het nationale budgettaire beleid is echter ook onderworpen aan de regels van het Stabiliteits- en Groeipact.

De huidige crisis is zodanig diep dat terecht een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsclausules van het Pact. Toch heeft de crisis ook enkele tekortkomingen van de beleids-

afstemming tussen de eurolanden blootgelegd⁸. Tot de kredietcrisis gold de impliciete aanname dat preventief beleid in de vorm van het monitoren van het Stabiliteits- en Groeipact zou volstaan. In meer roerige tijden blijkt het niet eenvoudig om het binnen de groep van de eurolanden eens te worden over het juiste macro-economisch beleid voor de eurozone als geheel. Dit is niet goed voor het vertrouwen in de euro.

Een complicatie in dit verband is dat twee uitgangspunten op elkaar lijken te botsen. Aan de ene kant kunnen lidstaten zich beroepen op hun budgettaire autonomie zolang zij binnen de spelregels van het Stabiliteits- en Groeipact blijven. Aan de andere kant stellen de gemeenschappelijke richtsnoeren dat het macro-economisch beleid van individuele lidstaten ook rekening moet houden met wat nodig is voor het grotere geheel. Het is belangrijk dat de vertegenwoordigers van de lidstaten regelmatig op die bredere verantwoordelijkheid worden gewezen.

Een tweede complicatie is dat binnen de eurozone en de EU afzonderlijke landen op budgettair gebied nogal van elkaar verschillen. Het Stabiliteits- en Groeipact heeft in de afgelopen periode in diverse lidstaten onvoldoende druk uitgeoefend om tot gezonde overheidsfinanciën te komen. Dat onderstreept het belang van een echt anticyclisch beleid, waarbij in economisch goede tijden budgettaire ruimte wordt gecreëerd voor het laten werken van de automatische stabilisatoren bij economische tegenvind.

Toezicht op financiële instellingen

De kredietcrisis heeft ook ernstige manco's in het toezicht op grensoverschrijdende financiële instellingen aan het licht gebracht. In de EMU is het monetair beleid gecentraliseerd en is er sprake van een vergaande integratie van financiële markten. Daarmee samenhangend zijn er steeds meer grensoverschrijdend opererende financiële instellingen. Door financiële innovaties worden de risico's ook steeds meer verspreid.

Het toezicht op (grensoverschrijdende) financiële instellingen verloopt evenwel langs nationale lijnen. Er is wel sprake van coördinatie en samenwerking tussen toezichthouders, maar deze coördinatie is niet bindend. Het is dan niet goed mogelijk om tijdig preventief op te treden. Bij crisissituaties, die al gauw grenzen overschrijden, is ook niet voldoende duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.

Bij de versterking van het Europees toezicht spelen verschillende vragen:

- Moet de geïntegreerde structuur voor het financiële toezicht primair bij de eurozone of bij de EU aangrijpen?
- Welke rol speelt de ECB in de geïntegreerde structuur?
- Wat is de taakverdeling tussen de nationale en Europese toezichthouders?

⁸ Zie: Pisani-Ferry, F., A. Sapir (2009) *Weathering the storm: Fair-weather versus stormy-weather governance in the euro area*, Bruegel Policy Contribution, maart 2009.

- Moet er worden gestreefd naar geïntegreerd toezicht op banken, verzekeraars en markten?

Een taakgroep onder leiding van voormalig IMF-topman De Larosière heeft hierover eind februari een rapport uitgebracht. De voorstellen betreffen onder meer verbeteringen in de regelgeving en versterking van de coördinatie tussen Europese toezichthouders. Op basis van dit rapport heeft de Europese Commissie inmiddels voorstellen gedaan voor de basisarchitectuur van een nieuw Europees raamwerk voor financieel toezicht. De Commissie stelt voor om nog in 2009 wetwijzigingen door te voeren opdat het nieuwe raamwerk voor EU-toezicht in 2010 operationeel kan zijn⁹.

De kracht van het voorstel tot versterking van het Europees toezicht is dat het aansluit bij de bestaande instituties en bevoegdheden. Het voorstel adresteert ook de belangrijkste lacunes in de regelgeving en het toezicht. Een mogelijk nadeel van het voorstel is de scheiding tussen het toezicht op banken en verzekeraars. De taakgroep sluit echter niet uit dat banken en verzekeraars op termijn alsnog onder een toezichthouder komen te vallen.

De taakgroep heeft afgezien van een overkoepelende Europese financiële autoriteit voor alle grensoverschrijdende instellingen. Theoretisch is dit de beste oplossing. Het probleem is evenwel dat zo'n instelling alleen kan functioneren als duidelijk is hoe de verschillende lidstaten de kosten van eventuele reddingsoperaties zullen delen (*burden sharing*). Dit is een politiek lastig probleem, aangezien de relatieve omvang van de financiële sector en de kwaliteit van het toezicht in de verschillende lidstaten enorm varieert. Landen met een relatief grote financiële sector en met een relatief zwak toezicht zouden dan het meest moeten bijdragen, aangezien zij de meeste risico's genereren. Deze risico's vormen een probleem voor het functioneren van de interne markt en compliceren het monetaire beleid van de ECB.

3.2 Arbeidsparticipatie

De vernieuwde strategie in 2005 is opgehangen aan 24 geïntegreerde richtsnoeren die in eerste instantie zijn vastgesteld voor de periode 2005-2008, zie hoofdstuk 4 en 5. De Lissabon-strategie hanteert ook een aantal kwantitatieve doelstellingen voor de EU (in eerste instantie in 2000 voor de EU15) als geheel. Het gaat onder meer om¹⁰:

- Investerings in innovatie en onderzoek ter hoogte van 3 procent bbp in 2010.
- Arbeidsparticipatie in personen van 70 procent in 2010, waarbij subdoelstellingen zijn geformuleerd voor de participatiegraad van vrouwen (60 procent) en ouderen (50 procent).

9 Europese Commissie (2009) COM(2009)252 final *European Financial supervision: Communication from the Commission*, 27 mei 2009.

10 Gebaseerd op SER (2006) *Welvaartgroei door en voor iedereen*, p. 12.

- Het realiseren van kinderopvang voor minstens 90 procent van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtleeftijd en voor minstens 33 procent van de kinderen onder 3 jaar in 2010.
- Een sluitende aanpak voor alle werkloze jongeren voordat ze 6 maanden werkloos zijn en voor alle werkloze volwassenen voordat ze een jaar werkloos zijn.
- Uiterlijk eind 2007 moet iedere jonge schoolverlater binnen 6 maanden en uiterlijk in 2010 binnen 4 maanden een baan of stage krijgen aangeboden dan wel een aanvullende opleiding of andere maatregel om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.
- Het aantal langdurig werklozen dat deelneemt aan een re-integratietraject moet in 2010 zijn verhoogd tot 25 procent.
- Het aantal voortijdig schoolverlaters moet in 2010 zijn teruggebracht tot 10 procent (er is afgesproken het aantal schoolverlaters te halveren ten opzichte van 2000; voor Nederland betekent dat een reductie tot circa 8 procent).
- Het aantal jongeren met een diploma in het hoger secundair onderwijs (als percentage van de 20-24 jarigen) moet in 2010 zijn verhoogd tot 85 procent.
- In 2010 moet het aantal volwassenen dat deelneemt aan leven lang leren zijn verhoogd tot 12,5 procent.
- In 2012 moet de administratieve lastendruk van EU-regelgeving inclusief de omzetting daarvan in nationale regels met 25 procent zijn teruggebracht.
- Eind 2007 moet het mogelijk zijn om een (mkb-)onderneming overal in de EU binnen één week op te richten. Dit moet mogelijk zijn via een éénloketsysteem, of een regeling met een soortgelijk effect.
- Eind 2007 zou voor de indienstneming van een eerste werknemer ten hoogste één overheidsloket moeten worden ingeschakeld.

Volgens de Europese Commissie is de meeste vooruitgang binnen de Lissabon-agenda geboekt op het gebied van de arbeidsmarkt. Er lijkt sprake van een structurele verbetering in het functioneren van de arbeidsmarkten in de lidstaten, wat te zien valt als een van de successen van de Lissabon-agenda tot zover¹¹.

Overigens betekent dit niet dat er geen structurele uitdagingen meer worden gesignaleerd. Volgens de Europese Commissie zou het werkgelegenheidsbeleid zich dan ook moeten focussen op twee prioriteiten: de implementatie van de geïntegreerde flexicurity-benadering en de betere aansluiting en upgrading van vaardigheden¹².

11 Europese Commissie (2009) COM (2009) 34 final *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan*, pp. 4 en 21.

12 Europese Commissie (2009) COM (2009) 34 final *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan*, p. 59.

Verschillende wegen naar flexicurity

Flexicurity is een meerdimensionaal begrip. Het bestaat uit een combinatie van verschillende elementen: flexibele en betrouwbare contractuele arrangementen, het bevorderen van levenslangleren, actief arbeidsmarktbeleid, en toereikende en houdbare sociale zekerheidsstelsels.

Het gewicht en de combinatie van deze elementen kan per land verschillend zijn. Er zijn dan ook verschillende wegen naar flexicurity. Wel zijn er verschillende clusters van landen te onderscheiden: het Noordse model (waartoe ook Nederland wordt gerekend), het Angelsaksische model, het Continentale model en het Zuidelijke model. Deze typologie komt grotendeels overeen met de door Esping Andersen ontwikkelde indeling van welvaartsstaten.

Wat werkgelegenheidsuitkomsten betreft scoren het Noordse en het Angelsaksische model het beste. In het Angelsaksische model zijn de inkomensverschillen echter groter, terwijl in het Noordse model de belastingdruk en de publieke uitgaven voor actief arbeidsmarkt beleid hoger zijn.

- Bron: Voor de verschillende wegen zie uitgebreider: European Expert Group on Flexicurity (2007) *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into Stepping-Stones*. Voor de cluster analyse zie uitgebreider de publicaties van de Europese Commissie (2006 resp. 2008): *Employment in Europe 2006 en Employment in Europe 2008* (met daarin ook aandacht voor de interne flexibiliteit).

De positieve ontwikkeling met betrekking tot participatie is ook terug te zien in onderstaande tabel. In onderstaande tabel worden de resultaten de doelstellingen op het gebied van participatie weergegeven in 2000, 2005 en 2008.

tabel 3.2 Participatiedoelstellingen Lissabon-agenda (nettoparticipatie; internationale definitie)

| | Lissabon- doelstelling | 2000 | | 2005 | | 2008 | |
|-----------------|---------------------------|------|------|------|------|------|------|
| | | EU27 | NL | EU27 | NL | EU27 | NL |
| Totaal | 70 | 62,2 | 72,9 | 63,6 | 73,2 | 65,9 | 77,2 |
| Ouderen (55-65) | 50 | 36,9 | 38,2 | 42,3 | 46,1 | 45,6 | 53,0 |
| Vrouwen | 60 | 53,7 | 63,5 | 56,3 | 66,4 | 59,1 | 71,1 |

Bron: Eurostat, Structural Indicators Database, 12 juni 2009.

De EU27 is aanzienlijk dichterbij het doel van 70 procent arbeidsparticipatie in 2010 gekomen. Hoewel de economische crisis nu roet in het eten gooit en de realisatie van de doelstellingen op korte termijn niet meer realistisch lijkt, is het toch aannemelijk dat het stellen van dit doel effect heeft gehad. Op het gebied van de participatie van vrouwen en ouderen zijn nog grotere stappen voorwaarts gezet. Sinds 2000 is de participatie van vrouwen en ouderen met respectievelijk ongeveer 5,5 en een kleine 9 procentpunt gestegen. Hierbij spelen ook cohort-effecten een belangrijke rol.

De differentiatie binnen de EU27 is groot. Zo zijn Malta, Hongarije, Roemenië en Polen, maar ook landen als Italië, Spanje en Frankrijk, nog ver verwijderd van de doelstelling van 70 procent, maar hebben landen als Denemarken, Nederland en Zweden de doelstelling al lang en breed gehaald. Diversificatie van de doelstellingen voor de komende tien jaar verdient dan ook aanbeveling (zie verder paragraaf 5.3.1).

Als specifiek naar de Nederlandse resultaten wordt gekeken, kan worden gesteld dat Nederland goed scoort in Europees verband, vooral op de indicatoren voor totale participatie en de participatie van vrouwen (respectievelijk tweede en derde plaats). Hoewel de participatie van ouderen boven het EU27 gemiddelde ligt en in 2007 al voldoet aan de doelstelling voor 2010, is er in die groep nog winst te behalen.

Overigens moet wel worden opgemerkt dat de doelstelling in personen is gesteld. Nederland krijgt echter jaarlijks de aanbeveling ook de participatie in uren te verhogen. Zo werkt in Nederland ongeveer 70 procent van de vrouwen in deeltijd.

3.3 Kennis, onderwijs en productiviteit

De EU heeft zich in 2000 het doel gesteld om de meest competitieve en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden. Desondanks is geen expliciete doelstelling op het gebied van productiviteit opgenomen, maar slechts, als een intermediair, een R&D-doelstelling voor de EU als geheel.

Om een vergelijking te maken tussen landen is de productiviteit per gewerkt uur de beste maatstaf. Bij de maatstaf 'productiviteit per werkende' wordt immers geen rekening gehouden met de nationale kenmerken van de beroepsbevolking. Zo werkt in Nederland een groot aantal mensen in deeltijd (korte werkweek) en hebben Nederlanders een relatief groot aantal vakantiedagen (weinig weken per jaar)¹³.

Als wordt gekeken naar de *arbeidsproductiviteit per gewerkt uur*, dan valt op dat de productiviteit in de EU27 zich positief ontwikkelt. Dit betekent echter niet dat het overall verhaal ook positief is; er zijn grote verschillen tussen lidstaten. De productiviteitsgroei in de nieuwe lidstaten is hoger dan die in de oude lidstaten (catch up effect). Bovendien kan niet worden gesteld dat er al sprake is voor de EU als geheel van een structurele inhaalslag ten opzichte van de Verenigde Staten¹⁴.

13 Min. EZ (2003) *Structural indicators: benchmarking the Netherlands*, p. 13.

14 Europese Commissie (2009) COM (2009) 34 final *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan*, p. 5.

tabel 3.3 bbp in koopkrachtpariteiten per gewerkt uur (EU15 = 100)

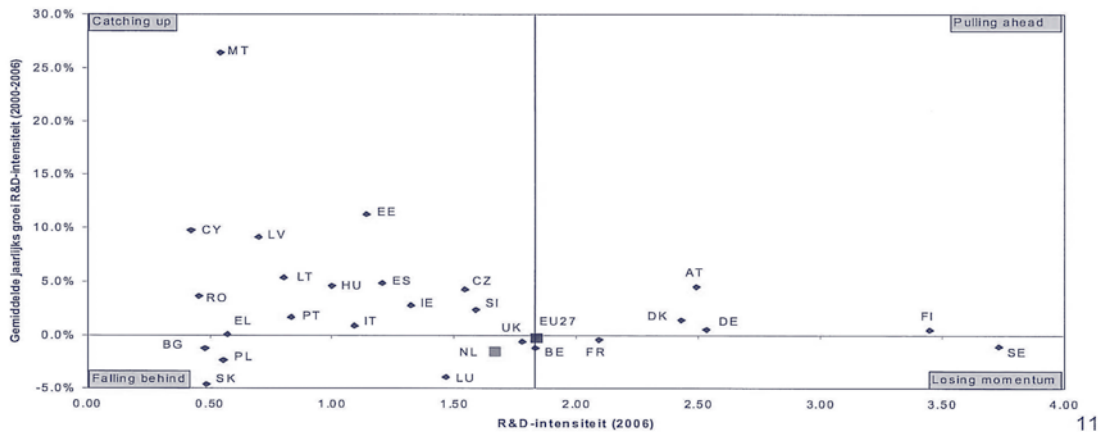
| | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| EU27 | - | - | - | - | - | - | 86,6 | 87,7 | 88,1 | 88,3 | 88,6 | 89 |
| EU15 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| VS | 112,1 | 111,3 | 111,1 | 112,5 | 111,7 | 111,7 | 112,2 | 115,2 | 116,8 | 117,8 | - | - |
| NL | 112,4 | 112,7 | 114 | 115,4 | 117,9 | 117,8 | 118,6 | 116,6 | 119 | 121,2 | 120,7 | 119,7 |

Bron: Eurostat, Structural Indicators Database 30 maart 2007. Bij -: gegevens niet beschikbaar.

R&D-doelstelling

De meest concrete doelstelling is de R&D-doelstelling van 3 procent bbp in 2010. Deze doelstelling valt uiteen in een doelstelling voor publieke R&D-uitgaven (1 procent van het bbp) en een doelstelling voor private R&D-uitgaven (2 procent). Met deze doelstelling is de afgelopen jaren niet of nauwelijks vooruitgang geboekt, zowel voor de EU als geheel als in verschillende lidstaten. Zo is er ook met de Nederlandse R&D-uitgaven in procenten bbp niet of nauwelijks vooruitgang geboekt. Dat geldt ook voor de publieke uitgaven die de afgelopen jaren als percentage van het bbp zijn gedaald.

figuur 3.3 R&D-intensiteit (2006) en gemiddelde jaarlijkse groei R&D-intensiteit (2000-2006)



Bron: Europese Commissie.

Uit de figuur blijkt dat de Nederlandse R&D-uitgaven in 2006 achterblijven bij het EU-gemiddelde. De SER beschouwt dit als een zorgelijke ontwikkeling, temeer omdat over de periode 2000-2006 ook sprake is van afnemende Nederlandse R&D-uitgaven als percentage van het bbp.

Op het oog heeft de kennisdoelstelling van de Lissabon-strategie dus minder effect gehad dan de arbeidsparticipatiedoelstelling. Toch gaat het te ver om te stellen dat de Lissabon-strategie op dit vlak niets heeft opgeleverd. Het stellen van een ambitieus gemeenschappelijk doel heeft het belang van kennisuitgaven hoger op de politieke agenda gezet.

Zo heeft het Innovatieplatform in de Kennis-investeringsagenda (KIA) de ambities voor Nederland op het gebied van kennis en innovatie geformuleerd. Doel is om in 2016 een toonaangevend kennisland te zijn en hét land van de talenten. Weliswaar ligt Nederland nog niet op koers met het realiseren van de KIA, maar de zogeheten KIA-fo to is inmiddels ook in de politieke discussie een geaccepteerde standaard voor het meten van het Nederlandse kennisniveau en innovatievermogen. Zonder gemeenschappelijke Lissabon-doelstelling zou dit waarschijnlijk veel minder het geval geweest zijn.

Bevorderen menselijk kapitaal

De werkgelegenheidsrichtsnoeren 23 en 24 roepen op de investeringen in menselijk kapitaal op te voeren en te verbeteren, respectievelijk de onderwijs- en opleidingsstelsels aan te passen aan de nieuwe bekwaamheidsvereisten. Op het gebied van het bevorderen van menselijk kapitaal zijn drie streefwaarden geformuleerd.

Voortijdig schoolverlaten

Doelstelling is het percentage voortijdig schoolverlaters in 2010 met 50 procent te verminderen ten opzichte van 2000. Dit betekent voor Europa een verlaging tot maximaal 10 procent. Nederland heeft als streefwaarde een reductie tot 8 procent (15,6 procent in 2000). Bij deze doelstelling zijn voortijdig schoolverlaters gedefinieerd als personen tussen de 18 en 24 jaar zonder startkwalificatie (geen hogere secundaire opleiding afgerond) en die geen onderwijs volgen.

In de EU27 is het percentage schoolverlaters in 2007 15,2 procent (van de totale bevolking in dezelfde leeftijdscategorie), een daling van ongeveer 2,5 procent ten opzichte van 2000. Daarbij moet wel worden bedacht dat het Europese gemiddelde sterk wordt beïnvloed door de hoge percentages in Portugal en Spanje en in mindere mate door Italië en Roemenië¹⁵.

Nederland doet het in Europees perspectief nog niet zo slecht, het behoort tot de midden-groep. In 2007 bedroeg het aantal voortijdig schoolverlaters in Nederland 12 procent. Het streefcijfer van 8 procent is echter nog lang niet gehaald en het is niet waarschijnlijk dat dit in 2010 wel is bereikt; ongeveer de helft van de beoogde reductie is in de achterliggende jaren pas gerealiseerd. De achterstand op goed presterende landen, onder ander Zweden, Finland en Zwitserland, is nog redelijk groot¹⁶.

Deelname hoger secundair onderwijs

Een andere doelstelling is dat in 2010 minstens 85 procent van de 20-24-jarigen een diploma heeft op het niveau van minimaal hoger secundair onderwijs (een startkwalificatie).

15 ROA (2009) *Zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties*, p. 15.

16 Overigens wordt een internationale vergelijking bemoeilijkt, doordat landen door de tijd heen nog eens te maken hebben met veranderingen in metingen (breuken in series) etc., waardoor het percentage van het een op het andere jaar een flinke stijging of daling kan vertonen (in 2007 onder andere het geval voor het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken en in 2006 voor Noorwegen).

Binnen de EU27 hebben negen landen de doelstelling weten te realiseren. In de EU27 had in 2007 78,1 procent van desbetreffende leeftijdsgroep een diploma op het niveau van de startkwalificatie. Vooral Spanje en Portugal scoren slecht op deze indicator.

Nederland is er in 2007 nog niet in geslaagd die doelstelling te halen en presteert in Europees perspectief niet goed op deze indicator. Het gat met de doelstelling van 85 procent bedroeg in dat jaar bijna 9 procentpunt. Het lijkt dan ook dat Nederland het streefcijfer voor 2010 niet gaat halen. Een deel van de verklaring is dat relatief veel jongeren in deze leeftijdsgroep nog met een opleiding in het secundair onderwijs bezig zijn; ze worden niet meegeteld bij deze indicator, maar kunnen nog wel een startkwalificatie behalen¹⁷.

Leven lang leren

Door deelname aan een leven lang leren worden kennis en vaardigheden ook tijdens het werkzame leven bijgehouden. Dit is nodig omdat de maatschappij constant verandert, mede als gevolg door de snelle technologische vooruitgang. Het is daarom van belang dat mensen zich continu bijscholen, zowel voor het werk als voor niet aan het werk gerelateerde zaken.

Er is dan ook een expliciete doelstelling met betrekking tot een leven lang leren. Het doel is dat in 2010 12,5 procent van de bevolking van 25-65 jaar deelneemt aan een vorm van opleiding of cursus. Het betreft daarbij het totaal aan trainingen en cursussen, dus zowel diegene die wel en diegene die niet direct relevant zijn voor de huidige (of toekomstige) baan. Voor de EU27 lag het deelnamepercentage in 2007 op 9,5 procent, waarmee nog niet aan de doelstelling is voldaan. Slechts zeven EU27-landen, waaronder Nederland, hebben de doelstelling gehaald¹⁸. Daarbij moet wel worden vermeld dat Nederland nog een grote achterstand heeft op de Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en de niet-EU-landen IJsland en Zwitserland.

Op basis van bovengenoemde Europese indicator hoort Nederland dus bij de subtop. Volgens de OESO-indicator scoort Nederland echter bij de slechtst presterende landen¹⁹. In de OESO-indicator gaat het om baangerelateerde scholing en niet om scholings- en trainingsactiviteiten die voornamelijk om persoonlijke of sociale redenen worden onder-

17 SCP; Herweijer, L. (2008) *Gestruikeld voor de start: De school verlaten zonder startkwalificatie*, p. 58 en ROA (2009) *Zonder diploma*, p. 17. Volgens Herweijer gaat een dergelijke redenering op voor Duitsland en Denemarken en in iets mindere mate voor Nederland, Finland, Zweden en Luxemburg.

18 Volgens het CBS is de Europese indicator een vrij ruwe maatstaf. Iedereen tussen de 25 en 65 jaar die aan een opleiding of cursus deelneemt, wordt meegeteld. Dat wil zeggen dat er ook trage studenten meetellen die nog initieel onderwijs volgen. Een 24-jarige die een bedrijfsopleiding volgt wordt bijvoorbeeld niet meegeteld. Daarom heeft het CBS een indicator post-initieel onderwijs ontwikkeld, waarin alleen opleidingen meetellen die worden gevolgd na het initiële onderwijs. De indicator wordt uitgedrukt als percentage van de bevolking van 15 tot 65 jaar die geen initieel onderwijs volgt. Hoewel deze indicator over de jaren heen ongeveer hetzelfde patroon volgt als de Europese maatstaf, ligt deze op een lager niveau (13,6 procent in 2006, ongeveer 2 procentpunt lager dan de Europese indicator). Zie CBS (2008) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*, pp. 93-96.

19 Zie OECD (2008) *Education at a Glance 2008*, pp. 398-410.

nomen. Uit deze indicator blijkt dat in Nederland in 2003 ongeveer 9 procent van de 25- tot 64-jarigen het afgelopen jaar aan dergelijke activiteiten heeft deelgenomen. De deelname nam toe met het opleidingsniveau en af met de leeftijd.

3.4 Europa 2020: het belang van een productiviteitsagenda

3.4.1 *Blijf mikken op het brede welvaartsbegrip*

Ook na 2010 moeten de EU en de lidstaten uitgaan van het brede welvaartsbegrip. Dit vraagt om samenhangend beleid op verschillende beleidsterreinen.

Groei en werkgelegenheid

De EU en de lidstaten moeten ook in een nieuwe Lissabon-agenda blijven inzetten op groei (productiviteit) en werkgelegenheid (verruiming van aanbod en werkgelegenheid).

De kredietcrisis versterkt dat alleen maar.

Het blijven inzetten op werkgelegenheid en groei in een globaliserende wereld vraagt om het versterken van de comparatieve voordelen van Europa. Dat vraagt onder meer om kennis en scholing, aanpassingsvermogen, marktwerking en ondernemerschap. Duurzame groei vraagt ook om gezonde overheidsfinanciën en een stabiel financieel stelsel. Voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing (het verdelingsprobleem) blijft het van belang om in te zetten op een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie.

Cohesie

De EU en de lidstaten moeten voorkomen dat er een grote en langdurige werkloosheid ontstaat als gevolg van het inzakken van de economische groei. Bij cohesie hoort ook het zorgen voor gelijke kansen in het onderwijssysteem en op de arbeidsmarkt. Het belang hiervan wordt alleen maar groter gezien de globalisering en het ervaringsfeit dat technologische ontwikkeling doorgaans ten koste gaat van de arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden (skill bias). Verder moet in het licht van de vergrijzing nog meer werk gemaakt worden van de intra- en intergenerationele solidariteit.

Duurzaamheid

De beleidsopgave op economisch-ecologisch terrein is om een substantiële reductie van de materiaal- en energie-intensiteit van de productie tot stand te brengen²⁰. Met andere woorden, het gaat om een vergaande ont koppeling tussen economische groei enerzijds en milieubelasting en grondstoffengebruik anderzijds. Dit ont koppelingsvraagstuk speelt op verschillende schaalniveaus. Zo moeten de EU en de lidstaten op wereldschaal hun verantwoordelijkheid nemen voor het tegengaan van verdere opwarming en het verminderen van de CO₂-uitstoot.

20 Zie: SER (2000) *Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, inz. hoofdstuk 12.

Onderdeel van dit agendapunt is onder meer een verduurzaming van de toekomstige energievoorziening. Verduurzaming wordt bereikt door het stimuleren van energiebesparing via een efficiëntere inzet van bestaande energiebronnen. Ook richt het beleid zich op een schonere inzet van fossiele energie. Het uiteindelijke beleidsdoel is de grootschalige toepassing van hernieuwbare energie. Technologische vooruitgang speelt hierbij dus een belangrijke rol.

Voor grensoverschrijdende milieuvraagstukken is een Europese aanpak onmisbaar. Dit uit zich bijvoorbeeld in Europese milieurichtlijnen die (minimum)beschermingsniveaus vastleggen, gericht op de volksgezondheid en kwetsbare ecosystemen.

Vanuit het oogpunt van subsidiariteit is optreden op Europees niveau op een aantal terreinen gerechtvaardigd; wel is hierbij steeds de proportionaliteitsvraag aan de orde²¹. Onder invloed van Europees beleid is de uitstoot van luchtvervuilende stoffen in Nederland in de afgelopen 15 jaar met 40-60 procent teruggedrongen en is de concentratie van NO₂ en fijn stof in de lucht met tientallen procenten gedaald²².

Nederland kan evenwel niet volstaan met maatregelen die in Europees verband worden genomen, omdat het als een van de meest dichtbevolkte Europese landen met een hoge activiteitendichtheid (industrie, verkeer en vee) een relatief hoge milieudruk kent. Om de gemeenschappelijke doelen voor milieukwaliteit te realiseren, vinden in Nederland daarom aanvullende nationale inspanningen plaats.

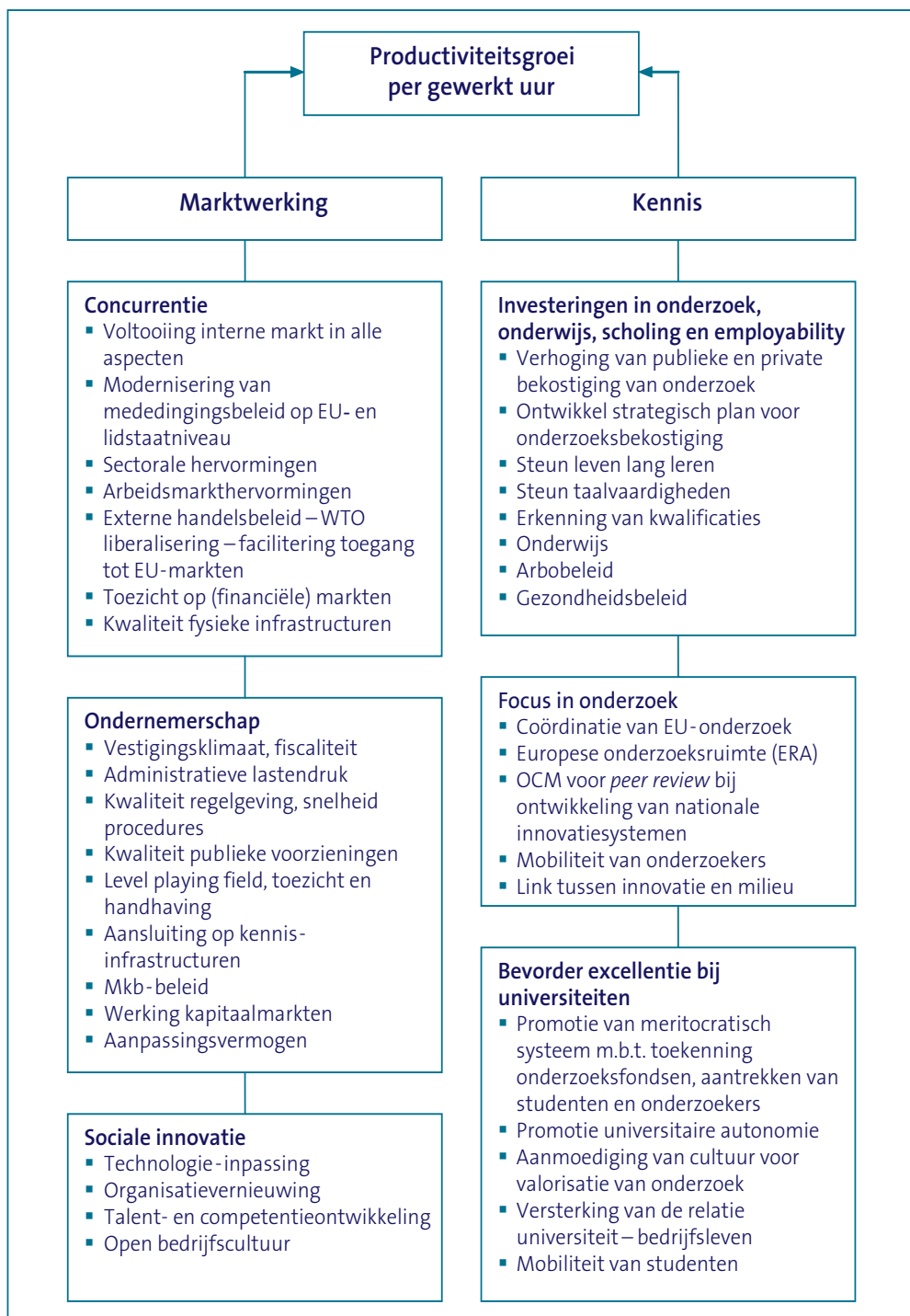
3.4.2 *Zet in op een toenemende arbeidsproductiviteit*

De sociaal-economische beleidsagenda moet in de periode tot 2020 meer worden gericht op het verhogen van de arbeidsproductiviteit. Het verhogen van de productiviteit is cruciaal voor het op peil houden van het concurrentievermogen van de EU op de wereldmarkt. Productiviteitsverhoging is ook van belang in het licht van de vergrijzing. Bij een teruglopende bevolkingsgroei zal economische groei voor een steeds groter deel afhankelijk worden van de toename van de arbeidsproductiviteit. Productiviteit en innovatie zijn ook essentieel in het licht van de ambitieuze doelstellingen op het gebied van klimaat en energie.

De evaluatie van de Lissabon-strategie tot nog toe laat zien dat er nog weinig vooruitgang wordt gemaakt op het gebied van kennis, onderwijs en innovatie. Dit zijn echter belangrijke inputs om tot een hogere productiviteitsgroei te komen. In het komende decennium zullen de EU en de lidstaten hier extra aandacht aan moeten schenken als onderdeel van een samenhangende productiviteitsagenda.

21 SER (2006) *Advies Nederland en de EU-milieurichtlijnen*.

22 PBL (2008) *Milieubalans 2008*, p. 9.



Het verhogen van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur vraagt wel om een beleidsinzet op tal van beleidsterreinen. Het schema geeft hiervan een overzicht. Verschillende elementen worden in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

3.4.3 Verbeter de aansturing van de beleidsagenda

Een ambitieuze beleidsagenda heeft weinig zin als de implementatie te wensen overlaat. De evaluatie van de Lissabon-agenda laat zien dat de aansturing (governance) weliswaar sinds 2005 is verbeterd, maar dat er nog de nodige aandachtspunten zijn. Over het algemeen hangen deze samen met het verder verbeteren van de beleidsafstemming tussen de lidstaten via de open coördinatiemethode.

Het zoeken is dus naar manieren om de beleidsafstemming tussen de EU en de lidstaten effectiever te maken. Hier wordt in de beleidsmatige hoofdstukken 4, 5 en 6 nader op ingegaan.

4 Economisch beleid

4.1 Inleiding

In de hoofdstukken 1, 2 en 3 is op hoofdlijnen de algemene richting aangegeven voor het sociaal-economisch beleid van de EU en de lidstaten in de periode tot 2020. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt per dimensie van de Lissabon-strategie (economie, sociaal en milieu) nagegaan hoe de bijdrage van de EU en de lidstaten te concretiseren valt.

Bewegheidsverdeling tussen EU en lidstaten

Bij het economisch beleid van de EU en de lidstaten zijn verschillende vormen van beleidsafstemming in het geding. Bij de verdere voltooiing van de interne markt is primair de Europese Unie aanzet. Beleidsafstemming vindt hier plaats via de harmonisatie van wetgeving via Europese regelgeving (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen).

Bij het begrotingsbeleid zijn de lidstaten in hoge mate soeverein. Zij zijn echter wel gebonden aan de grenzen die het Stabiliteits- en Groeipact (een vorm van regelgebonden coördinatie) stelt aan de omvang van overheidstekorten en -schulden.

Bij de andere vormen van economisch beleid (innovatie, kennis, ondernemerschap, sectorbeleid) zijn de bevoegdheden op EU-niveau relatief beperkt. Afstemming tussen de EU en de lidstaten vindt vooral plaats via de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de open coördinatiemethode (zie paragraaf 2.4.2). Dit neemt niet weg dat in het bijzonder de wijze waarop de interne markt wordt voltooid en de Europese kennisruimte wordt ingericht, van groot belang is voor innovatief vermogen en ondernemerschap.

Paragraaf 4.2 gaat in op de relatie tussen economisch beleid, maatschappelijke welvaart en arbeidsproductiviteit. Paragraaf 4.3 kijkt naar de bijdrage van het communautaire economisch beleid, terwijl de nationale bijdrage centraal staat in paragraaf 4.4.

4.2 Economisch beleid, maatschappelijke welvaart en arbeidsproductiviteit

Een belangrijke opdracht voor het komende decennium is het tot stand brengen van een productiviteitsagenda voor de EU en de lidstaten. In het schema gepresenteerd in paragraaf 3.4.2 is deze opdracht geconcretiseerd naar het verhogen van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur¹. Zoals het schema laat zien, vereist dit actie op een groot aantal beleidsterreinen. Veel van deze beleidsterreinen komen in dit hoofdstuk aan bod. Er zijn

1 Door te concretiseren naar arbeidsproductiviteit per gewerkt uur (in plaats van bijvoorbeeld de productiviteit op macro-niveau) blijven aspecten van werkgelegenheidsbeleid buiten beschouwing. Voorbeelden zijn de merites van doelgroepenbeleid, activerend socialezekerheidsbeleid en flexicurity. Deze onderwerpen raken mede aan de arbeidsparticipatie en komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

ook duidelijke raakvlakken met de werkgelegenheidsrichtsnoeren op het gebied van arbeidsproductiviteit, onderwijs en scholing (zie hoofdstuk 5). De relatie tussen innovatie en duurzaamheid komt in hoofdstuk 6 aan bod.

Maatschappelijke welvaart en het verhogen van de arbeidsproductiviteit

Op de Europese Raad van Lissabon (2000) stelde de Unie zichzelf het strategische doel om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

In dit overkoepelende doel gaat het in de kern om het veiligstellen van de toekomstige maatschappelijke welvaart op ons continent². Dat is iets anders dan het maximaliseren van de productie.

Maatgevend zijn de (individuele en collectieve) behoeften en wensen van mensen, voor zover deze met schaarse, alternatief aanwendbare middelen te bevredigen zijn. Daarbij hoort bijvoorbeeld ook het toekennen van waarde aan natuur en landschap. Door rekening te houden met de ontwikkelingsmogelijkheden van toekomstige generaties wordt aangekoerst op duurzaamheid op economisch, ecologisch en sociaal vlak.

Door de inzet van nieuwe technologieën kan vaak gelijktijdig op meerdere terreinen winst worden geboekt. Zo resulteert technologische vernieuwing in veel gevallen tot een productiviteitsverhoging van alle productiefactoren (totale factorproductiviteit: arbeid, kapitaal en grondstoffen (waaronder energie)). Zo'n 60 procent van de innovaties levert bijvoorbeeld naast economisch voordeel ook milieuwinst op³.

Daar staat wel tegenover dat veel milieuwinst verdampt door zogenaamde 'tweede orde'- of 'rebound'-effecten. Een bekend voorbeeld is de auto: de schadelijke emissies per auto uit dezelfde prijs- en gewichtsklasse nemen af, maar zowel het aantal duurdere en zwaardere auto's als het aantal afgelegde kilometers per auto groeit, waardoor de milieudruk per saldo groter dreigt te worden.

Bij het veiligstellen van de maatschappelijke welvaart past ook het goed onderhouden van 'sociaal kapitaal': de basis van vertrouwen en van gemeenschappelijke waarden en normen. Dit is ook economisch van voordeel, doordat transactiekosten lager zijn wanneer niet alles in expliciete contracten hoeft te worden vastgelegd en overmatige juridificering kan worden vermeden. Bovendien kan sociaal kapitaal het aanpassings- en groei-vermogen van een economie versterken.

Tegen deze achtergrond liggen het veiligstellen van de maatschappelijke welvaart, het investeren in mensen en het verhogen van de productiviteitsgroei in elkaars verlengde.

2 Wijffels, H., M. Bos (2005) Europa, Nederland en Lissabon: vertrouwen op eigen kracht, *Internationale Spectator*, pp. 555-556.

3 MNP (2005) *Milieubalans 2005*, Bilthoven.

Een hogere productiviteitsgroei is immers nodig om in een globaliserende wereld het Europese sociale model te kunnen behouden.

4.3 Communautair economisch beleid

4.3.1 Interne markt, regelgeving en toezicht

Een belangrijk aangrijpingspunt voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit is het versterken van het concurrentievermogen. Daarvoor is goede werking van de interne markt (mededinging, toezicht, handhaving, ruimte voor ondernemerschap) van groot belang. Daarbij gaat het ook om het voltooiën van de interne markt. De verdieping en uitbreiding van de interne markt hebben aantoonbare welvaartsvoordelen opgeleverd. Volgens onderzoek van het CPB levert de interne markt de Nederlandse burger zo'n 1500 tot 2200 euro per jaar op⁴.

Bij de voltooiing van de interne markt gaat het onder meer om zaken als de liberalisering van netwerksectoren, het realiseren van een interne markt voor diensten, de modernisering van aanbestedingsregels, het vereenvoudigen van regelgeving en het tot stand brengen van een Europese ruimte voor onderzoek en innovatie.

Belemmeringen voor het vrij verkeer

Wat is er van de ambities uit 2000 voor de verdere voltooiing van de interne markt gerealiseerd? Welke knelpunten resteren? Tabel 4.1 geeft op basis van een CPB-analyse een schematisch overzicht.

Bij het vrij verkeer van diensten speelt de detacheringrichtlijn een belangrijke rol. Dit onderwerp komt terug in hoofdstuk 5.

Regelgeving

Op basis van eigen onderzoek naar belemmeringen op de interne markt komen VNO-NCW en MKB-Nederland met concrete voorstellen om de interne markt te voltooiën⁵. Volgens de werkgeversorganisaties blijkt uit hun onderzoek dat een aantal belemmeringen op de interne markt voortkomt uit het ontbreken van Europese regels, maar dat de meeste belemmeringen voortvloeien uit de gebrekkige implementatie van bestaande Europese regels⁶.

4 CPB (2008) *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*. De opbrengst van de interne markt is vele malen groter dan de door het CPB berekende opbrengst van verkiezingsprogramma's.

5 VNO-NCW; MKB-Nederland (2008) *Wanneer wordt het echt 1992? Concrete voorstellen om de interne markt te voltooiën*, december 2008.

6 EESC (2009) *Opinion [...] on The impact of legislative barriers in the Member States on the competitiveness of the EU*, 14 mei 2009.

Onvoldoende Europese regelgeving om grensoverschrijdende problemen op te lossen is vooral voelbaar op de energiemarkt (door onvoldoende grensoverschrijdende transportcapaciteit en onvoldoende prikkels om daarin te investeren), de postmarkt (onder andere de afschaffing van de btw-vrijstelling voor voormalige nationale postbedrijven) en de financiële diensten (onvoldoende regulering van en toezicht op grensoverschrijdend opererende instellingen)⁷.

Europese regels zijn voor kleinere ondernemingen met kleinschaliger productiemethoden soms onnodig ingewikkeld, indien ze geënt zijn op grootschalige productiemethoden in de industrie. Deze regels zijn daardoor voor producten op basis van kleinschalige productiemethoden extra kostenverhogend of soms zelfs onmogelijk toepasbaar; met als gevolg dat die producten voor de consument duurder worden of in het geheel niet meer beschikbaar kunnen komen voor de consument.

Er moet daarom worden geborgd dat regels toepasbaar zijn voor zowel industriële producenten als voor kleinschalige en ambachtelijke producenten. Zo dient bijvoorbeeld regelgeving voor etikettering met het oog op voedselveiligheid qua administratieve en organisatorische toepasbaarheid voldoende rekening houden met de omstandigheden van de kleinere producent.

tabel 4.1 Resterende belemmeringen voor het vrij verkeer van goederen, diensten, arbeid, kennis en kapitaal

| Vrijheid | Resterende belemmeringen | |
|----------|--|--|
| Goederen | <ul style="list-style-type: none"> • Nog maar klein deel wordt aanbesteed aan ondernemers uit een andere lidstaat. • Grensoverschrijdende btw-heffing bemoeilijkt handelsverkeer. | |
| Diensten | <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen • Financieel • Netwerksectoren | <ul style="list-style-type: none"> • Wederzijdse erkenning bij vrij verkeer van diensten functioneert niet goed; harmonisatie van regulering is tijdrovend; nog maar klein deel wordt aanbesteed aan ondernemers uit andere lidstaat. • Interne Retailmarkt gericht op consumenten en kleine bedrijven functioneert niet goed. Onvoldoende regeling toezicht grensoverschrijdende financiële instellingen. • Onvoldoende integratie van fysieke netwerken; onvoldoende mogelijkheden voor grensoverschrijdende inkoop energie en gas. |
| Arbeid | <ul style="list-style-type: none"> • Overdraagbaarheid tweede pijler pensioen. • Restricties werknemersverkeer nieuwe lidstaten (in Nederland voor Bulgaren en Roemenen). | |
| Kapitaal | Mobiliteit wordt beperkt door verschillende stelsels van vennootschapsbelasting. | |
| Kennis | <ul style="list-style-type: none"> • Wegnemen belemmeringen mobiliteit kenniswerkers en studenten. • Ontbreken schaalvoordelen door versnippering budgetten. • Ontbreken Europees patent. | |

Bron: SCP; CPB (2007) *Marktplaats Europa*.

7 Het onderzoek signaleert daarnaast tekortkomende Europese regulering op het terrein van onder andere de btw, de vennootschapsbelasting, en de Single European Sky.

De problemen met de bestaande Europese regels hebben vooral te maken met onvoldoende samenhang tussen de verschillende regels, aanvullende nationale vereisten bovenop de Europese regels (zonder dat daar een goede reden voor is), de gebrekkige implementatie van regels, onvoldoende handhaving en toezicht en onnodige administratieve rompslomp. Dit alles beperkt de mogelijkheden voor ondernemerschap en wel met name bij het mkb.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen om de resterende belemmeringen weg te werken:

- 1 Pak het aan bij de bron: betere regels en inzet van de juiste regelgevingsinstrumenten.
- 2 Zorg voor een betere omzetting van Europese regels in wetgeving van lidstaten; betere implementatie.
- 3 Verbeter het toezicht op de naleving.
- 4 Zorg voor een snellere klachtenbehandeling en een goede informatievoorziening.

Fiscale belemmeringen

Tabel 4.1 noemt enkele beperkingen van fiscale aard: in de eerste plaats de grensoverschrijdende btw-heffing, die het handelsverkeer bemoeilijkt; in de tweede plaats het bestaan van verschillende stelsels van vennootschapsbelasting, wat belemmerend werkt voor de mobiliteit van kapitaal. Een specifiek voorbeeld van het laatste (niet genoemd in de tabel) is de dividendbelasting.

In eerdere SER-adviezen is uitgebreid ingegaan op de (on)mogelijkheden om fiscale belemmeringen op EU-niveau te adresseren⁸. Voor de lidstaten behoort de fiscaliteit tot de kern van de nationale soevereiniteit. Binnen de EU wordt de fiscale beleidsautonomie daarom beschermd door het unanimitetsvereiste voor besluitvorming over belastingen. Mede door de Europese integratie is de belastingpolitiek steeds belangrijker geworden als instrument van beleidsconcurrentie tussen overheden. Van een dergelijke beleidsconcurrentie gaat in het algemeen een disciplinerende en doelmatigheidsverhogende werking uit.

Ook op fiscaal terrein doen zich evenwel schadelijke vormen van beleidsconcurrentie voor die de mededinging tussen ondernemingen verstoren of die een 'tax race to the bottom' zouden kunnen inleiden, waardoor de mobiele factor kapitaal als belastinggrondslag zou wegvallen (en alle directe belastingen op arbeid zouden komen te rusten).

Tegen deze achtergrond is de vraag aan de orde hoe in Europees verband de fiscale beleidsconcurrentie in goede banen kan worden geleid met het oog op de goede werking van de interne markt. Belangrijke aandachtspunten in dat verband zijn:

8 SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, pp. 49-54 en SER (2003) *Advies Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie*, beide van de commissie-ISEA. Verder is hoofdstuk 4 van SER (2004) *CSED-rapport Met Europa meer groei* (mei 2004) geheel gewijd aan fiscaliteit en de goede werking van de interne markt.

- het voorkómen van belemmeringen voor het vrij verkeer (dubbele belastingheffing op ondernemingen; heffing van belastingen en premies op inkomen van grensarbeiders; fiscale behandeling van pensioenen);
- het tegengaan van beduidende concurrentievervalsingen (waaronder fiscale faciliteiten voor ondernemingen die als staatssteun kunnen worden aangemerkt);
- de mogelijkheden om door de inzet van (indirecte) belastingen de doelstellingen van gemeenschappelijk beleid – bijvoorbeeld ten aanzien van duurzame ontwikkeling en van de Lissabon-strategie – te bevorderen;
- het tegengaan van fraude en misbruik.

De bestaande bevoegdheidsverdeling op fiscaal terrein voldoet niet in alle opzichten aan het subsidiariteitsbeginsel. In eerdere advisering heeft de SER dan ook gepleit voor gerichte versoepelingen van het unanimitetsvereiste om langdurige blokkades van het integratieproces tegen te gaan. Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan.

In het SER-advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen* legt de SER een verband tussen fiscaliteit en het Nederlandse vestigingsklimaat. Naar het oordeel van de SER moet de toekomstbestendigheid van het fiscale stelsel periodiek worden onderzocht. Gelet op de eerdere herzieningen van 1990 en 2001 zou het goed zijn om voor 1 januari 2011 opnieuw met een fundamentele herziening te komen. De SER wil daar graag via een gerichte adviesaanvraag een bijdrage aan leveren.

Handhaving en toezicht

Belangrijke aandachtspunten bij de verdere voltooiing van de interne markt zijn toezicht en handhaving. Het toezicht op financiële markten is al in paragraaf 3.1.5 aan de orde geweest.

Niet alleen op de financiële markten loopt de integratie van het toezicht uit de pas bij de integratie van de markten, wat schadelijk is voor het vertrouwen in de interne markt en eerlijke marktverhoudingen. Dergelijke problemen doen zich ook voor in de netwerksectoren. Hierin opereren dezelfde spelers in wisselende samenstelling in diverse lidstaten, maar de opstelling van de overheid is in elke lidstaat anders. Hierdoor is er sprake van een ongelijk speelveld. Dit pleit voor een grotere coördinerende rol van de Commissie bij het toezicht op de netwerksectoren.

Als uitvloeisel van het verzoek van de Europese Raad van Lissabon om de belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten weg te nemen, heeft de Europese Commissie in 2004 een voorstel voor een omvattende dienstenrichtlijn gedaan. De SER heeft hierover in 2005 het advies *Dienstenrichtlijn* uitgebracht.

De dienstenrichtlijn is uiteindelijk in sterk geamendeerde vorm door het EP en de Raad vastgesteld. Daarbij is de materiële en sectorale reikwijdte in vergelijking met het voorstel van de Europese Commissie ingeperkt. Er bleek met name onvoldoende draagvlak

te zijn voor de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in de dienstensector. Een van de redenen hiervoor is dat er onvoldoende aandacht was voor de aan het vrij verkeer van diensten verbonden handhavingsaspecten, met name bij grensoverschrijdende arbeid. Paragraaf 5.2.2 gaat hier nader op in.

De inperking van de sectorale reikwijdte had onder meer betrekking op uitzendbureaus en gezondheidszorg. Wat uitzendarbeid betreft is er eind 2008 een sectorale regeling tot stand gekomen. Het doel van deze richtlijn is om beperkingen op de inzet van uitzendkrachten weg te nemen en om uitzendkrachten het beginsel van gelijke behandeling met medewerkers in vaste dienst te garanderen⁹.

Wat de gezondheidszorg betreft heeft de Europese Commissie in 2008 een voorstel tot regelgeving ingediend dat het inzichtelijker maakt voor patiënten om voor zorg naar het buitenland te gaan¹⁰. De Commissie doet voorstellen om de vergoeding van de kosten van zorg in het buitenland eenvoudiger te maken, de kwaliteit van de zorg in het buitenland te garanderen en de samenwerking van de zorgverleners in Europa te verbeteren.

4.3.2 *Kennisruimte als onderdeel van de interne markt*

De afgelopen jaren heeft de SER in verschillende adviezen aangegeven dat de vier klassieke vrijheden – het vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten – niet meer volstaan¹¹. Volgens de SER moeten deze vier worden aangevuld met een vijfde vrijheid: het vrij verkeer van kennis. De interne markt wordt dan aangevuld met een Europese kennisruimte. Inmiddels heeft de EU-Voorjaarsstop van maart 2008 genoemde vijfde vrijheid in zijn conclusies opgenomen.

Ontwikkeling van de Europese kennisruimte

De SER acht de introductie van de 'vijfde vrijheid van kennis' een belangwekkend signaal voor de verdere ontwikkeling van een Europese kennisruimte. De externe effecten van R&D en de schaalvoordelen van een Europese kennisruimte, die Europa ook aantrekkelijker kan maken voor talent van buiten, rechtvaardigen een grotere rol van de EU. Zo nopen de grotere mogelijkheden voor kennismigratie van werkenden, studerende en onderzoekers om kaderstellende EU-regels op het gebied van kennismigranten (zie paragraaf 5.2.1).

Een Europese kennisruimte vraagt ook om een verhoging van het EU-budget voor kennis en innovatie. Dit vraagt om een herschikking van de Europese begroting. De SER vindt

9 EP; Raad (2008) *Richtlijn 2008/104/EG betreffen de uitzendarbeid*, PB L 327/9, 5-12-2008.

10 Europese Commissie (2008) COM(2008)414 *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffen de de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijden de gezondheidszorg*.

11 SER (2004) *Advies Evaluatie van de Lissabon-strategie*, SER (2008) *Advies Duurzame globalisering*. Daarnaast is er SER (2004) *CSED-rapport Met Europa meer groei* (mei 2004).

dat dit bij de onderhandelingen over de financiële perspectieven voor de periode 2014-2020 een prioritaire inzet voor Nederland zou moeten zijn ¹².

De Europese Commissie stelt in het communautaire Lissabon-programma voor de periode 2008-2010 de volgende maatregelen voor om de Europese kennisruimte te versterken. Aan deze voorstellen wordt inmiddels ook invulling gegeven:

- de middelen voor onderzoek en ontwikkeling om redenen van effectiviteit bundelen door tegen eind 2008 gebieden voor gezamenlijke programmering overeen te komen en tegen eind 2010 gemeenschappelijke oproepen voor projecten te lanceren;
- de grensoverschrijdende mobiliteit en carrièremogelijkheden van onderzoekers verbeteren aan de hand van een 'Europees paspoort';
- het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie volledig operationeel maken;
- een nieuwe generatie onderzoeksfaciliteiten van wereldklasse lanceren door tegen eind 2009 stappenplannen voor de start van de gezamenlijk overeengekomen projecten op te stellen; voor projecten op wereldschaal, een dialoog met belangstellende internationale partners starten in 2008;
- voltooiing van de maatregelen die aangekondigd zijn in het beleidsplan legale arbeidsmigratie.

In dit advies is het vooral de vraag hoe de Europese kennisruimte na 2010 vormgegeven kan worden.

De Europese kennisruimte en het subsidiariteitsprincipe

Klassieke argumenten voor overheidsoptreden op het gebied van kennis en innovatie zijn het kunnen realiseren van schaalvoordelen door versnippering te voorkomen en het internaliseren van externe effecten. Een aanvullend argument is dat innovatie en kenniscreatie in netwerken plaatsvinden. Als de overheid hier geen faciliteiten voor biedt, dan is de kans groot dat individuele bedrijven en onderzoekers elkaar niet weten te vinden ¹³.

Vergelijkbare argumenten gelden voor kennis- en innovatiebeleid op supranationaal niveau. Het subsidiariteitsprincipe stelt ook hier dat supranationaal beleid alleen zin heeft als hierdoor betere uitkomsten mogelijk zijn dan op nationaal niveau mogelijk is. Om dit te beoordelen spelen verschillende criteria een rol:

- de mate van diversiteit in nationale of regionale voorkeuren – meer diversiteit vraagt om meer nationale of regionale beleidsruimte;
- de mogelijkheden om schaalvoordelen te behalen;
- het optreden van grensoverschrijdende effecten, ofwel de mate waarin kenniscreatie het karakter heeft van een publiek goed;
- de mogelijkheden voor beleidsleren, bijvoorbeeld via de open coördinatiemethode.

12 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 156.

13 Falk, R., W. Hölzl, H. Leo (2008) On the roles and rationales of European STI-policies, in: *Subsidiarity and economic reform in Europe*.

De criteria maken al aannemelijk dat het altijd nodig zal zijn te zoeken naar een goede balans tussen nationaal beleid en aanvullend communautair beleid. Lidstaten verschillen onderling qua uitgangssituatie, voorkeuren en mogelijkheden voor innovatie. Lidstaten die niet tot de technologische koplopers behoren, hebben bijvoorbeeld veel mogelijkheden voor inhaalgroei, zonder dat daar grote R&D-inspanningen voor nodig zijn.

Het rekening houden met diversiteit heeft meer voordelen. Zo houdt nationaal innovatiebeleid in dat landen van elkaars ervaringen kunnen leren. Bovendien kan nationaal innovatiebeleid leiden tot een gezonde vorm van beleidsconcurrentie, omdat lidstaten met een beter innovatiebeleid meer buitenlandse (kennis)investeringen kunnen aantrekken.

In genoemde studie van Falk, Hölzl en Leo staat een 2x2-matrix aan de hand waarvan te beoordelen is op welk schaalniveau kennis- en innovatiebeleid het best kan worden uitgevoerd.

Bij de uitwerking van de Europese kennisruimte na 2010 gaat het in wezen om de juiste afstemming van het kennis- en innovatiebeleid tussen de EU en de lidstaten. Dit wordt aan de hand van een aantal voorbeelden uitgewerkt¹⁴.

tabel 4.2 Beleidsmatrix voor het kennis- en innovatiebeleid

| | Veel externe effecten en schaalvoordelen | Weinig externe effecten en schaalvoordelen |
|----------------------------|--|---|
| Voorkeuren gelijk | EU of intergouvernementele samenwerking (fundamenteel onderzoek, bescherming intellectueel eigendom) | Nationaal/regionaal (regionaal innovatiebeleid met een exclusief regionale focus) |
| Voorkeuren heteroog | EU/intergouvernementeel/nationaal/regionaal (beleidsleren via open coördinatie, EU-regelgeving voor staatssteun) | Nationaal/regionaal (hoger onderwijs, kennisoverdracht, sectoraal/regionaal innovatiebeleid gericht op gespecialiseerde clusters) |

Bron: gebaseerd op Falk, R., W. Hölzl, H. Leo (2008) On the roles and rationales of European STI-policies, p. 134.

Publieke uitgaven voor R&D

Bij publieke R&D-uitgaven zijn er verschillende argumenten die pleiten voor coördinatie of zelfs centrale bekostiging op EU-niveau. Vaste kosten impliceren schaalvoordelen.

Bij EU-coördinatie zijn er meer mogelijkheden voor risicospreiding bij grote projecten en voor specialisatie en voor concurrentie tussen onderzoekers. Er is meer overzicht, wat leidt tot het voorkómen van dubbel werk.

Verder zijn er weglek-effecten van R&D-uitgaven. Er zijn aanwijzingen dat kleine, open economieën om die reden minder aan publieke R&D doen dan grotere lidstaten. Dit laat

14 Horst, A. van der, A. Lejour, B. Straathof (2008) Why European Innovation Policy?, in: *Subsidiarity and economic reform in Europe*.

onverlet dat Denemarken, Oostenrijk, Finland en Zweden – landen die binnen de EU tot de kopgroep gerekend kunnen worden – boven het EU-gemiddelde zitten als het gaat om R&D-uitgaven als percentage van het bbp (zie figuur 4.1 op p. 85). Nederland dient zich in te spannen om de aansluiting met deze landen te bereiken.

De mogelijke wegleffecten van R&D-uitgaven zijn een argument ten gunste van centralisatie van publieke R&D-uitgaven op EU-niveau.

Er zijn echter ook goede argumenten voor publieke R&D-uitgaven op nationaal niveau. Landen kunnen hun R&D-uitgaven beter richten op bestaande en nieuwe kansrijke sectoren (sleutelgebieden) en lokale problemen. Eigen R&D stelt lidstaten in staat om eigen antwoorden te vinden op gemeenschappelijke problemen. Via open coördinatie kunnen landen dan weervan elkaars ervaringen leren. Eigen R&D is ook een vorm van beleidsconcurrentie en levert dus een prikkel op voor efficiëntievergroting.

Per saldo zijn er dus argumenten voor publieke R&D-bekostiging op nationaal en EU-niveau. Als schaalvoordelen, risicospreiding en het adresseren van externe effecten de doorslag geven, dan ligt een grotere rol voor het EU-niveau voor de hand. Als nationale verschillen en/of voorkeuren belangrijk zijn, dan is het logisch om uit te blijven gaan van de nationale schaal.

Publieke bekostiging van private R&D

Overheden kunnen ook ervoor kiezen om private R&D te financieren. In de meeste EU-lidstaten speelt dit een bescheiden rol. Ook hier lijkt sprake te zijn van schaafeffecten en grensoverschrijdend externe effecten, maar ook van grote verschillen tussen de lidstaten. Per saldo spelen hier dezelfde afwegingen een rol als bij publieke R&D-uitgaven.

Het zevende kaderprogramma van de EU

Het zevende kaderprogramma (KP7) subsidieert zowel publieke als private R&D. Er is een budget van 50,5 miljard euro voor de periode 2007-2013, ofwel van 7,2 miljard euro per jaar. KP7 bestaat uit vier onderdelen: Samenwerking, Ideeën, Mensen en Capaciteit. Over het algemeen sluiten deze programma's goed aan bij de theoretische onderbouwing voor EU-coördinatie en financiering van publieke en private R&D.

In de post-Lissabon-agenda zullen deze programma's een nog belangrijkere rol moeten spelen. Dit vereist een substantiële uitbreiding van het EU-budget voor kennis en innovatie, vooral via een verschuiving binnen de EU-begroting. Om het bereik en de effectiviteit ten opzichte van de huidige praktijk te vergroten, is het wel zaak om het volgende te bereiken:

- Er wordt een optimale balans gevonden tussen geld en programma's voor de wetenschap en het bedrijfsleven. Sinds het vierde Kaderprogramma is er een voortdurende daling van het aandeel van het budget voor het bedrijfsleven van 37 procent in 1997 tot slechts 26 procent in 2008. In een evaluatierapport wordt opgemerkt¹⁵: "This is a

very worrying indication that Framework Programme activities may not live up to the overall goal of stimulating the competitiveness of Europe”.

- De keuze van R&D-thema's in die programma's komt zo veel mogelijk tot stand via technologieplatforms van wetenschap en bedrijfsleven en Joint Technology Initiatives op basis van behoeften en inschatting van kansrijke bestaande en nieuwe sterktes. Gelet op de klimaatambities zullen deze ook op het gebied van energie en milieu liggen.
- Onnodig bureaucratische aanvraag- en controleprocedures worden vereenvoudigd.
- De toegankelijkheid voor het innoverende mkb wordt beter geborgd. Het valt te overwegen de huidige verdeling tussen vraaggerichte, mkb-specifieke programma's en de top-down thematische programma's aan te passen.

Europese Onderzoeksraad en het Europese Instituut voor Technologie

De Europese Onderzoeksraad beoogt bij te dragen aan het versterken van excellentie door beurzen aan te bieden voor excellente onderzoekers, ongeacht de plaats waar het onderzoek plaatsvindt of de nationaliteit van de onderzoeker. Ervaringen tot nog toe wijzen uit dat de Europese Onderzoeksraad deze taak heel goed vervult.

Het Europese Instituut voor Technologie is nog in oprichting. Het EIT is gericht op de langdurige samenwerking tussen topwetenschappers, universiteiten en het bedrijfsleven op thematische gebieden. Het EIT gaat kennis- en innovatiecentra oprichten die richtinggevend zullen worden voor het komende achtste kaderprogramma.

Kennisdriehoek

In Europees verband wordt gesproken van een kennisdriehoek, met drie zijden: onderzoek, innovatie en onderwijs. De eerder genoemde kaderprogramma's, de Europese Onderzoeksraad en het Europese Instituut voor Technologie zijn gericht op het versterken van onderzoek en innovatie op Europees niveau en vormen twee van de drie zijden. De derde zijde, het hoger onderwijs, komt hierna aan de orde.

De kennisdriehoek staat op de agenda van de Raad voor Concurrentievermogen. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig te zijn om de kennisdriehoek te vertalen naar concreet beleid en instrumenten, noch op Europees noch op nationaal niveau¹⁶.

Hoger onderwijs

In het EU-Verdrag wordt niet ingegaan op het hoger onderwijs (universiteiten, hoge scholen, hbo-instellingen). De reden is dat de invulling van het onderwijs een exclusief nationale aangelegenheid is. De EU heeft hier dus geen expliciete bevoegdheden. Dit houdt ook in dat de derde pijler van de Europese kennisruimte minder goed is ingevuld dan de pijlers van kennis en innovatie.

15 Expert Group [commissie-Rietschel] (2009) *Ex-post Evaluation of the Sixth Framework Programme for Research and Technological Development [RTD]*, onderzoek in opdracht van de Europese Commissie, februari 2009.

16 Zie bijvoorbeeld kamerstuk TK (2008-2009) 2 1501-30, nr. 203.

Toch is er de afgelopen 20 jaar op Europees niveau het nodige gebeurd om de samenwerking tussen lidstaten en universiteiten te bevorderen. Sinds 1986 is er het Erasmus-programma voor de uitwisseling van studenten tussen EU-landen. Een tweede doorbraak is de Bologna-verklaring van 1997, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van een Europese hogeronderwijsruimte. Dankzij dit Bologna-proces wordt in alle EU-landen een Bachelor/Master-systeem (BA/MA) ingevoerd.

Hoewel er op onderdelen sprake is van een groeiende samenwerking tussen Europese universiteiten, blijft de inrichting van het hoger onderwijs voor het overgrote deel een nationale aangelegenheid. Het spreekt voor zich dat lidstaten een cruciale verantwoordelijkheid moeten houden voor de inrichting, organisatie en bekostiging van het hoger onderwijs. Maar de puur nationale focus van dit moment is duidelijk niet optimaal. Een grotere rol voor de EU bij de inrichting van de Europese hogeronderwijsruimte zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit en aantrekkelijkheid van hoger onderwijs en onderzoek in de lidstaten.

Door de huidige nationale inrichting van het hoger onderwijs is de praktijk dat universiteiten te veel op elkaar lijken. Er is te weinig sprake van differentiatie, specialisatie en excellentie. Hierdoor wordt Europees toptalent onvoldoende benut, vertrekken studenten en toponderzoekers naar Amerikaanse universiteiten en trekken Europese universiteiten te weinig toptalent aan uit derde landen. Als kennis in de toekomst de belangrijkste productiefactor wordt, dan is dit voor de post-Lissabon-ambities een heel bedreigende ontwikkeling. Uiteindelijk zal het hoger onderwijs dan onvoldoende kunnen bijdragen aan de zo noodzakelijke verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Om bovengenoemde redenen is het daarom van belang dat de EU meer aandacht gaat schenken aan de positie van universiteiten en hogescholen als onderdeel van de post-Lissabon-agenda. Aandachtspunten hiervoor zijn:

- De autonomie van universiteiten: deze moet versterkt worden binnen een publiek bestel (zoals in Noordwest-Europese landen, waaronder Nederland), zodat meer ruimte kan ontstaan voor differentiatie, specialisatie en excellentie.
- Het verbeteren van de bekostiging van universiteiten. Vergeleken met de belangrijkste OESO-concurrenten hebben universiteiten in EU-landen te weinig middelen voor onderwijs en onderzoek.
- Het verhogen van de uitgaven voor hoger onderwijs in het algemeen. Dit is een noodzakelijk onderdeel van een strategie gericht op het verhogen van de arbeidsproductiviteitsgroei op de langere termijn.
- De classificatie van universiteiten. Er moet een duidelijker onderscheid komen tussen onderzoeksuniversiteiten (waar hoger onderwijs en onderzoek wordt gecombineerd) en professionele onderwijsinstellingen, zoals het Nederlandse hbo. Een goede classificatie leidt ook tot meer transparantie voor studenten.
- Het stimuleren dat onderzoek en hoger onderwijs zo veel mogelijk samengaan. Het gecombineerd aanbieden van hoger onderwijs en toponderzoek is essentieel voor de

opleiding van en carrièremogelijkheden voor kenniswerkers. In de praktijk scoren onderzoeksuniversiteiten ook hoger op internationale ranglijsten. Dit is weer van belang voor het aantrekken van buitenlands toptalent.

- Het verbeteren van de mogelijkheden voor student- en stafmobiliteit door het vergroten van beurzenprogramma's en het wegnemen van belemmeringen¹⁷.

Hoger onderwijs is voor haar excellentie ook afhankelijk van de toestroom van studenten vanuit het middelbaar onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Een investering in hoger onderwijs om excellentie aan te wakkeren, kan daarom niet los worden gezien van een investering in de breedte van het onderwijs; zodat én excellentie toegeleid wordt naar het hoger onderwijs én vaardigheden goed afgestemd kunnen worden op de behoeften van de arbeidsmarkt.

Europees octrooibeleid

Binnen Europa is het al wel mogelijk om bij het Europees Octrooibureau in München een Europees octrooi aan te vragen. Wanneer dat is toegekend, moet dit echter nog omgezet worden in een octrooi in alle gewenste landen, met alle extra kosten van registratie en vertalingen van dien. Disputen over deze octrooien moeten ook per land gevoerd worden en ook hier zijn extra kosten aan verbonden.

Al ruim 30 jaar wordt gesproken en gewerkt aan een Gemeenschapsoctrooi en sinds kort ook aan Europese geschillenbeslechting. Het talenprobleem lijkt nu dichterbij een oplossing te komen, doordat er machinevertalingen gemaakt kunnen worden. Bij de Geschillenbeslechting is de kwaliteit van de uitvoering (kwaliteit en ervaring van de rechters) van groot belang.

In paragraaf 3.1.4 is reeds ingegaan op de patstelling waarin het Gemeenschapsoctrooi zich momenteel bevindt. In het belang van de Europese kennisruimte is het van groot belang om deze patstelling te doorbreken.

Het octrooibeleid is gericht op bescherming van kennis. Daarnaast is het concept van open innovatie – het beschikbaar stellen van kennis aan derden met het oog op valorisatie – in toenemende mate van belang. Het is wenselijk dat de Europese Unie de ontwikkeling van open innovatie bevordert.

¹⁷ Zie ook: *The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade*, communiqué van de conferentie op 28-29 april 2009, punt 18 en 19.

4.3.3 Innovatiebeleid, ondernemerschap en mkb-beleid

Naast marktwerking en kenniscreatie is ondernemerschap een belangrijke component voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van wat op EU-niveau kan worden bijgedragen aan het versterken van ondernemerschap. De nationale bijdrage komt in paragraaf 4.4 aan de orde.

Innovatie- en industriebeleid

Voor de ontwikkeling van de Europese industrie (in ruime zin) zijn en blijven de goede werking van de interne markt, het realiseren van minder belastende regelruk, bureaucratie en procedures, de totstandkoming van een gemeenschapsoctrooi en de versterking van de Europese kennisruimte van groot belang. In aanvulling daarop is het gewenst voor veelbelovende clusters en sectoren een goed voorwaardenscheppend en ondersteunend beleid te voeren, vooral gericht op het versterken van het innovatievermogen. Dergelijk beleid is primair de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten, maar verdient ondersteuning vanuit de Europese Unie, onder meer door:

- Het gezamenlijk met sectoren knelpunten en kansen in kaart blijven brengen. De sectoren automotieve, chemie, scheepsbouw en lucht- en ruimtevaartindustrie hebben hier goede ervaringen mee opgedaan.
- Het in verkennende zin in kaart brengen van markten waar nieuwe groeikansen voor het Europese bedrijfsleven liggen (lead markets).
- Het verder uitbouwen van het Actieplan Duurzame Consumptie, Productie en Duurzaam Industriebeleid gericht op het stimuleren van verdere verduurzaming van de vraag (via onder andere Ecolabelling).
- Het omzetten van de Europese ambities op milieu- en energiegebied in economische kansen.
- Het bevorderen van Europese clustersamenwerking en excellentie van sectoren door Joint Technology Initiatives op Europees niveau (Europees sleutelgebiedenbeleid).
- Het tot stand brengen van standaardisatie.

Dit zijn mogelijke elementen van een geïntegreerd Europees industriebeleid, dat nader in consultatie met de sociale partners en andere stakeholders zou moeten worden ontwikkeld als onderdeel van de post-Lissabon-agenda¹⁸.

In het advies *Waarden van de landbouw* (08/05) heeft de SER gepleit voor een fundamentele hervorming van het landbouwbeleid. Onderdeel daarvan is het ontwikkelen van een (Europees en nationaal) innovatiebeleid dat uitgaat van de concurrentiekracht van de sector en deze verder versterkt. Innovatiestimuli zouden vooral op de transitie naar duurzaamheid moeten worden gericht.

18 Zie ook: BusinessEurope (2009) *Competitive Council, 28-29 May, brief aan Tošovský* (voorzitter Raad Concurrentievermogen), d.d. 14 mei 2009.

Ondernemerschap en mkb-beleid

Bij ondernemerschap en mkb-beleid ligt het accent niet zozeer op clusters en sectoren, maar bij individuele bedrijven en ondernemers. Dit heeft een belangrijke meerwaarde, aangezien het uiteindelijk bedrijven zijn die innovaties op de markt moeten brengen.

Het Europese mkb ervaart verschillende problemen ten opzichte van het Europese grootbedrijf en het Amerikaanse mkb. Ten opzichte van het Europese grootbedrijf en het Amerikaanse mkb innoveert het Europese mkb minder. Zo besteedt het mkb relatief weinig aan R&D¹⁹:

On average, an American small firm has a R&D budget 7 to 8 times higher than a European small firm. This explains almost all of the US' higher spending on R&D compared with Europe. This evidence suggests that higher SME spending on research in Europe, could play a key role in helping to achieve the Barcelona 3% target.

Startende ondernemingen in de EU groeien ook minder snel dan hun Amerikaanse tegenhangers. Startende ondernemers in de EU zijn ook minder vaak hoog innovatief.

Een derde probleem betreft de toegang tot financiering. Relatief veel mkb-bedrijven zeggen hier knelpunten te ervaren.

Een laatste probleem is dat het Europese mkb relatief veel last heeft van administratieve lasten en andere verplichtingen. Administratieve verplichtingen wegen voor het mkb relatief veel zwaarder dan voor grotere Europese ondernemingen.

Het beleid op EU-niveau en in de lidstaten moet er dus op zijn gericht om knelpunten weg te nemen. Daarbij speelt de Small Business Act (SBA) een belangrijke rol²⁰. Het SBA bevat tien actielijnen en vijf wetgevende initiatieven. De actielijnen overlappen gedeeltelijk met punten die eerder aan de orde zijn geweest bij de interne markt, de Europese kennisruimte en het industriebeleid. Enkele specifieke mkb-punten zijn:

- Regelgeving moet uitgaan van het principe 'Think Small First'; een klein bedrijf heeft per werknemer te maken met bijzonder hoge administratieve lasten. De Europese Commissie zal voor Europese regelgeving een strikte mkb-toets gaan hanteren. Deze mkb-toets wordt echter niet door een onafhankelijke instantie uitgevoerd (zoals door Actal in Nederland).
- Overheden moeten meer openstaan voor de behoeften van het mkb; het gaat hier onder meer om de een-loketbenadering, registratietermijnen, het vervangen van ver-

19 EURAB (2004) *EURAB report on SMEs and ERA*, mei 2004.

20 MKB-Nederland en VNO-NCW hebben een gezamenlijke visie op het SBA opgesteld met een aantal concrete voorstellen betreffende de inhoud en werkwijze. Zie: MKB-Nederland; VNO-NCW (2008) *Actie voor een Small Business Act, in Europa en Nederland!*, november 2008.

gunningen door algemene regels en het voorkomen dat ondernemers dezelfde informatie steeds weer moeten verstrekken. Een nog niet opgelost knelpunt is het centrale loket voor het in dienst nemen van de eerste werknemer.

- Overheden moeten de deelname aan openbare aanbestedingen vereenvoudigen en beter gebruikmaken van de mogelijkheden voor staatssteun. Er zijn te veel obstakels voor deelname van het mkb. Door een ruimere de minimis-regeling zijn er ook meer mogelijkheden voor staatssteun aan het mkb door middel van stimuleringsprogramma's op gebieden als training, werkgelegenheid, R&D en regionale steun.
- Toegang tot financiering en respecteren van betalingstermijnen. Veel mkb-bedrijven ervaren problemen met de financiering. De Europese Investeringsbank en het Investeringsfonds EIF hebben faciliteiten, maar deze sluiten niet altijd aan op de behoeften. In Nederland dient het kabinet samen met het EIF te werken aan een beter en vraaggericht gebruik en wat financiering van ondernemingen betreft acties om via de EIB meer middelen beschikbaar te stellen voor kredietverlening aan name het mkb in de lidstaten.

De actiepunten van het SBA vragen om een gezamenlijke beleidsinzet van de EU en de lidstaten. Op EU-niveau leidt dit onder meer tot wetgevende initiatieven op het gebied van het vereenvoudigen van de bestaande staatssteunregelingen gericht op het mkb, de introductie van een Europese BV, een Richtlijn met betrekking tot een verlaagd btw-tarief voor arbeidsintensieve diensten, een vereenvoudiging van de btw-aangifte en een aangepaste richtlijn betalingstermijnen.

De beoogde evaluatie van de SBA is nogal vrijblijvend. Om dit concreet te maken is een 'scoreboard' met concrete evaluatiecriteria op Europees en nationaal niveau noodzakelijk. Deze evaluaties dienen door de Europese Commissie te worden opgesteld, zodat een uniforme onderzoeksmethodiek en evaluatie op Europees niveau wordt toegepast, gebaseerd op een nulmeting.

4.4 Nationale bijdrage aan Europees economisch beleid

Bij de nationale dimensie van het Europees sociaal-economisch beleid gaat het vooral om het bespreken en volgen van de beleidshervormingen in de lidstaten en de vraag welke mogelijkheden er zijn om hierbij van elkaar te leren. Dit gebeurt aan de hand van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Sinds 2005 zijn hierin de macro-economische, de micro-economische en de werkgelegenheidsrichtsnoeren opgenomen. In dit hoofdstuk komen de macro- en micro-economische richtsnoeren aan bod. De werkgelegenheidsrichtsnoeren worden behandeld in paragraaf 5.2.

4.4.1 *Macro-economische richtsnoeren en het Stabiliteits- en Groeipact*

De macro-economische richtsnoeren richten zich vooral op het vergroten van de maatschappelijke welvaart via het bevorderen van evenwichtige en duurzame groei (zie kader). Zij hebben een sterk overkoepelend karakter: de concrete uitwerking moet elders plaatsvinden. Voor een deel gebeurt dat in de micro-economische richtsnoeren (zie volgende paragraaf), de werkgelegenheidsrichtsnoeren (zie paragraaf 5.2) en in het budgettaire beleid zoals dat wordt afgestemd in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact.

Macro-economische richtsnoeren

- 1 Zorgen voor de economische stabiliteit die nodig is voor duurzame groei.
- 2 Een duurzame economische en budgettaire ontwikkeling in stand houden, hetgeen een voorwaarde is voor het scheppen van meer banen.
- 3 Een efficiënte, op groei en werkgelegenheid gerichte toewijzing van productiemiddelen bevorderen.
- 4 Erop toezien dat de loonontwikkeling bijdraagt tot macro-economische stabiliteit en groei.
- 5 De samenhang tussen macro-economisch beleid, structuurbeleid en werkgelegenheidsbeleid bevorderen.
- 6 Bijdragen tot de dynamiek en goede werking van de EMU.

Het eigen domein van de macro-economische richtsnoeren ligt juist in de afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen. Dit betreft ook de beleidsafstemming tussen de nationale overheden en de sociale partners.

Een aandachtspunt is dat de macrorichtsnoeren geen aandacht besteden aan de externe dimensie van de EMU. Dit is nadelig voor lidstaten die de euro wel als referentiewaarde hanteren, maar waarvan de belangen niet in de beleidsafwegingen van de eurolanden en de ECB worden meegenomen. Een vergelijkbaar verhaal geldt voor landen buiten de Europese Unie.

Uit de evaluatie in hoofdstuk 3 kwam verder naar voren dat de macro-economische c.q. budgettaire coördinatie in crisistijd niet slagvaardig genoeg is. Dit hangt samen met de onduidelijke positie van het Stabiliteits- en Groeipact ten opzichte van de verplichtingen van lidstaten uit hoofde van de macrorichtsnoeren.

Bij de uitwerking van de macrorichtsnoeren is van belang dat er ook een landenrapport wordt gemaakt voor de eurozone als geheel. Individuele eurolanden (waaronder Nederland) refereren hieraan in hun eigen nationaal hervormingsprogramma. Er is evenwel geen antwoord vanuit de eurozone als zodanig.

Het verdient aanbeveling dat bij de nadere uitwerking van de macro-economische richtsnoeren aandacht wordt besteed aan:

- De vooruitzichten voor de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in het licht van de recessie. Het tempo en de maatregelen die de overheidsfinanciën weer op een houdbaar pad kunnen brengen.
- De houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing.
- De afstemming van de verantwoordelijkheden van nationale overheden en sociale partners. Onderdeel hiervan is de vraag hoe overheden en sociale partners procyclisch beleid kunnen voorkomen.
- De afstemming tussen monetair en budgettair beleid, vooral in de eurolanden.
- De juiste verhouding tussen budgettaire autonomie (binnen de regels van het SGP) en het bijdragen aan de macro-economische stabilisatie van de EU respectievelijk de eurozone.
- De solidariteit tussen lidstaten in de eurozone, tussen de eurozone en andere EU-landen, alsmede de solidariteit met derde landen.
- De verantwoording van gemaakte keuzes in nationale hervormingsprogramma's voor het verwerven van maatschappelijk draagvlak.
- De merites van een 'nationaal' hervormingsprogramma voor de eurozone als geheel.

4.4.2 *Micro-economische richtsnoeren, kennis en ondernemerschap*

De micro-economische richtsnoeren richten zich sterk op het verhogen van het concurrentievermogen, het versterken van de kenniseconomie en het bevorderen van ondernemerschap. Als de agenda voor 2020 inderdaad meer gericht moet worden op het verhogen van de arbeidsproductiviteit, dan zouden de micro-economische richtsnoeren zelf in de eerste plaats daar voldoende aanknopingspunten voor moeten bieden.

Hier bestaat overigens een duidelijke complementariteit met het eerste werkgelegenheidsrichtsnoer (richtsnoer 17), dat expliciet melding maakt van een betere arbeidsproductiviteit (zie paragraaf 5.3.1). In de tweede plaats zullen er ten aanzien van de naleving van die richtsnoeren duidelijke indicatoren moeten zijn om de lidstaten goed te kunnen afrekenen op hun prestaties inzake die naleving. En in de derde plaats en ongetwijfeld het belangrijkste is het verzekeren van serieuze commitment van lidstaten.

Op het oog lijken de microeconomische richtsnoeren toereikend. De microrichtsnoeren zijn sterk gericht op kennis, innovatie en ondernemerschap (zie kader). Ze hebben ook oog voor het milieu en voor de positie van derde landen. Als de productiviteit in het verleden onvoldoende is toegenomen, dan ligt dat niet zozeer aan de inhoud van de richtsnoeren, maar aan de implementatie daarvan door de lidstaten.

Een mogelijke oplossingsroute is de implementatie door de lidstaten te verbeteren. Wat kan er in de komende periode worden gedaan om de lidstaten aan te sporen om meer werk te maken van kennis, innovatie en arbeidsproductiviteit? Wat moet er aan het beleid van de lidstaten veranderen? Bij wijze van voorbeeld wordt in het onderstaande

kort aandacht besteed aan de Nederlandse implementatie van de microrichtsnoeren zoals verantwoord in het NHP.

Micro-economische richtsnoeren

- 7 Investerings in R&D verhogen en verbeteren, in het bijzonder in de particuliere sector, met het oog op de totstandbrenging van een Europese kennisruimte.
- 8 Alle vormen van innovatie vergemakkelijken.
- 9 De verspreiding en het doelmatig gebruik van ICT vergemakkelijken en een volledig inclusieve informatie maatschappij opbouwen.
- 10 De concurrentievoordelen van de industriële basis versterken.
- 11 Duurzaam gebruik van hulpbronnen aanmoedigen en synergie tussen milieubescherming en groei versterken.
- 12 De Interne Markt uitbreiden en verdiepen.
- 13 Zorgen voor open, concurrerende markten binnen en buiten Europa, de vruchten van de mondialisering plukken.
- 14 Het bedrijfsklimaat aantrekkelijker maken en het particuliere initiatief stimuleren door betere regelgeving.
- 15 Het ondernemerschap bevorderen en het klimaat voor het mkb verbeteren.
- 16 Europese infrastructuur uitbreiden, verbeteren en onderling verbinden, en prioritaire grensoverschrijdende projecten voltooien.

Nationaal en regionaal innovatie- en industriebeleid

Het Nederlandse NHP maakt bij de microrichtsnoeren melding van een veelheid aan beleidsprogramma's, beleidsinitiatieven en beleidsinstrumenten die tot doel hebben om de productiviteitsgroei te verhogen. Het beleid richt zich onder meer op sleutelgebieden, op regionale clusters en op maatschappelijke innovatieprogramma's. Daarbij wordt tevens aansluiting gezocht bij Europese netwerken.

Een belangrijke meerwaarde van dit industrie- en innovatiebeleid is het faciliteren van netwerken van bedrijven, kennisinstellingen (waaronder universiteiten), afnemers en onderzoekers. Binnen netwerken is het veel gemakkelijker om tot kennisuitwisseling te komen dan daarbuiten. Het faciliteren van netwerkfuncties is dan ook een goede benadering.

Specifiek versus generiek beleid

Tegenover dit meer specifieke c.q. thematische beleid staan meer generieke faciliteiten. Voorbeelden hiervan zijn fiscale faciliteiten voor R&D-uitgaven. Het voordeel van generiek beleid is dat alle bedrijven ervoor in aanmerking komen.

De CPB-studie *Kansrijk kennisbeleid* is gematigd positief over overheidsinitiatieven om private R&D te stimuleren. Er worden echter ook kanttekeningen geplaatst bij substantiële uitbreidingen van een aantal regelingen. Er bestaat immers het gevaar van substitutie

van private financiering door overheidsfinanciering, waardoor extra overheidsinspanningen niet altijd tot meer R&D zullen leiden.

Nationaal beleid gericht op ondernemerschap en het mkb

Het NHP besteedt de nodige aandacht aan het bevorderen van ondernemerschap en het verbeteren van het klimaat voor het mkb. Voorbeelden hiervan zijn vereenvoudigde procedures om een bedrijf te starten, het digitale bedrijvenloket, het vergroten van de beschikbaarheid van kapitaal voor innovatieve investeringen, het verlagen van de administratieve lastendruk en een betere aansluiting tussen onderwijs en het bedrijfsleven.

Het NHP signaleert dat veel ondernemers de overstap naar werkgeverschap niet willen maken vanwege de verplichtingen die samenhangen met de aanneming van personeel. Het kabinet zegt een verlicht regime te overwegen specifiek voor kleine of startende ondernemingen. Er wordt echter geen melding gemaakt van de Europese afspraak om te komen tot één loket voor het in dienst nemen van de eerste werknemer.

Hoger onderwijs

Hoger onderwijs maakt geen deel uit van de Lissabon-strategie en komt dus ook niet terug in de micro-economische richtsnoeren. Bijgevolg wordt er ook in het NHP geen aandacht aan besteed. Dit kan als een gemis worden opgevat, omdat het – met behoud van nationale autonomie – wel degelijk zinvol kan zijn om binnen een gemeenschappelijk kader vooruitgang te boeken.

Nationale R&D-uitgaven

Uit het NHP blijkt duidelijk dat de Nederlandse R&D-uitgaven stagneren als percentage van het bbp. Dat geldt zowel voor de private (0,96 procent bbp) als de publieke R&D-uitgaven (0,71 procent bbp). De totale R&D-uitgaven komen uit op 1,67 procent van het bbp in 2006. In de figuur op p. 85 wordt deze uitkomst vergeleken met andere EU-lidstaten. Hieruit blijkt dat Nederland met zijn R&D-uitgaven tot de Europese middenmoot behoort.

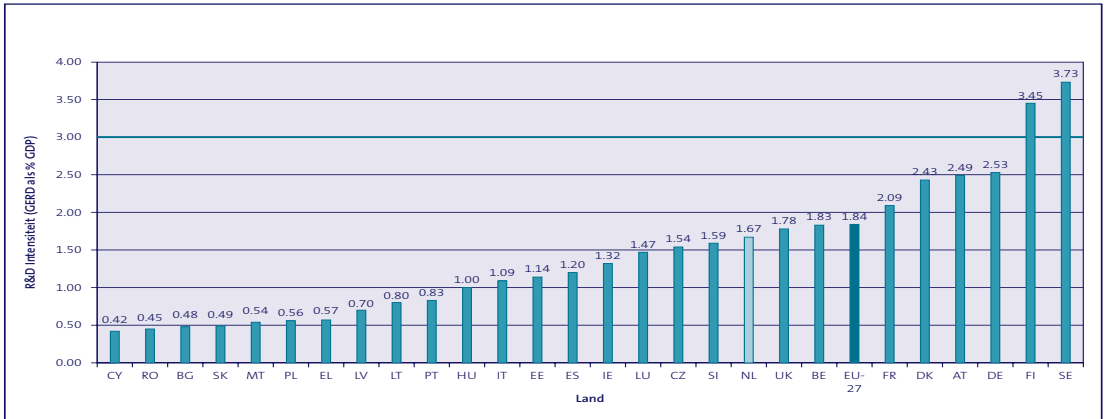
Recente CBS-cijfers komen voor 2007 uit op 1,7 procent bbp in 2007, tegen 2,1 procent van het bbp in 1990. Het CBS signaleert dat de Nederlandse R&D-intensiteit sinds 2002 rond het gemiddelde van Europa schommelt. In de periode 1995-2001 presteerde Nederland nog structureel boven het EU-gemiddelde²¹.

In het NHP wordt de nationale ambitie van 3 procent bbp aan R&D-uitgaven nog steeds genoemd. Er wordt ook beleid aangekondigd om de publieke en private R&D-uitgaven te verhogen. Tegelijkertijd benadrukt het NHP dat Nederland het ten opzichte van het EU-15 gemiddelde niet slecht doet als gecorrigeerd wordt voor de sectorstructuur van onze economie (een relatief gering aandeel van de industrie in de totale economie en

21 Persbericht CBS (2009) *Bijna 10 miljard euro aan R&D verricht in Nederland*, 27 april 2009.

binnen de industrie een relatief gering aandeel van hightechsectoren). Het NHP geeft daarmee impliciet aan dat de nationale R&D-doelstelling voor 2010 niet realistisch is.

figuur 4.1 R&D-uitgaven als percentage van het bbp, 2006, in verschillende EU-landen



Bron: Europese Commissie.

4.5 Hoe vooruitgang te boeken op EU- en nationaal niveau?

In dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten van het economisch beleid van de EU en de lidstaten aan de orde geweest. De overkoepelende vraag is nu wat na 2010 moet worden veranderd om uit te komen op een hogere groei van de arbeidsproductiviteit.

Een eerste spoor is te kijken of de lidstaten via het nationale economisch beleid meer kunnen doen. Dit betekent een verbeterde werking van de open coördinatiemethode. Het tweede spoor is een grotere rol voor de EU. Beide sporen worden hieronder uitgewerkt.

4.5.1 Versterking van de open coördinatiemethode

Er zijn verschillende mogelijkheden om de werking van de open coördinatiemethode te verbeteren. Een eerste optie is het zoeken van aansprekender indicatoren om de vooruitgang per richtsnoer te kunnen monitoren. Dit wordt nader toegelicht voor de micro-economische richtsnoeren. Een andere optie is om de werking van de open coördinatiemethode dwingender te maken.

Welke andere doelstellingen en indicatoren?

Verschillende studies benadrukken dat R&D een weinig gelukkige overkoepelende doelstelling is om het succes van innovatiebeleid aan af te meten. Ook de niet-technologische aspecten van innovatie zoals organisatiestructuur, bedrijfsstrategie, marketing en management zijn van groot belang²². Dat geldt zeker voor de voor Nederland zo belangrijke zake-

22 Zie uitgebreider: SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 117 e.v.

lijke dienstverlening. R&D is, met andere woorden, geen wondermiddel voor het bereiken van een hogere productiviteitsgroei. Zonder sociale innovatie blijkt technologische vernieuwing maar al te vaak een verloren investering²³.

Er kleven op zich twee nadelen aan de huidige R&D-doelstelling van 3 procent bbp. Het gaat daarbij om een uniforme doelstelling van 1 procent publiek en 2 procent privaat die wat de haalbaarheid van het private deel betreft zeker op korte tot middellange termijn heel verschillend ligt tussen lidstaten vanwege verschil in economische structuur; een verschil in haalbaarheid dat van nature niet geldt voor de publieke R&D. Verder meet R&D als doelstelling slechts een deel van de beoogde innovatie.

Dat neemt niet weg dat R&D wel een goede maatstaf is voor het toekomstige innovatievermogen. In de gemeenschappelijke strategie na 2010 zou de R&D-doelstelling een belangrijke rol kunnen blijven spelen, mits onderscheid wordt gemaakt naar groepen van landen. Hoogontwikkelde landen als Nederland zouden dan met hun R&D-uitgaven in de kopgroep moeten zitten. Landen die nog volop kunnen profiteren van inhaalgroei kunnen dan met een lagere totale R&D-doelstelling volstaan.

Wel zouden alle lidstaten zich moeten richten op publieke R&D-uitgaven van ten minste 1 procent van het bbp, een doelstelling die ook door Nederland nog niet is gehaald (0,7 procent bbp in 2006). Om aansluiting te vinden met de Europese kopgroep is het noodzakelijk dat Nederland ook inzet op een verhoging van de private R&D (1,0 procent in 2006).

Het verdient evenwel aanbeveling om een betere overkoepelende doelstelling te vinden dan de huidige R&D-doelstelling. De raad denkt dan vooral aan de groei van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. Dit is een goede overkoepelende doelstelling voor 2020²⁴. Wel zal ook deze doelstelling rekening moeten houden met de Ausgangssituatie in de verschillende landen. Zo hebben de nieuwe lidstaten veel meer mogelijkheden voor inhaalgroei. Bijgevolg zal de productiviteitsgroei dan ook hoger kunnen (en moeten) zijn dan in de oude lidstaten.

Een probleem met productiviteitsgroei is dat er op zo'n overkoepelende doelstelling niet goed jaarlijks te sturen valt. Het advies bevat een schema dat laat zien dat de groei van de arbeidsproductiviteit afhankelijk is van de beleidsinzet op tal van beleidsterreinen. Om jaarlijks bij te kunnen sturen is het dus zaak om op zoek te gaan naar aanvullende

23 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 117 e.v.

24 Hoewel dit advies sterk inzet op het verhogen van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur, staat dit streven nadrukkelijk in dienst van het verhogen van de maatschappelijke welvaart in brede zin. Zo legt het ruimtelijke orderingsbeleid in het belang van de leefbaarheid van binnensteden en het platteland soms beperkingen op aan de schaal en locatie van grootwinkeledrijven. Zonder deze beperkingen zou de detailhandel een hogere arbeidsproductiviteitsgroei kunnen vertonen, maar dit zou dan wel ten koste gaan van maatschappelijke welvaart in bredere zin.

indicatoren. Voorbeelden hiervan zijn indicatoren die deel uitmaken van het European Innovation scoreboard. Deze bestaan uit een combinatie van inputindicatoren (innovatie drijvers, kenniscreatie en innovatie en ondernemerschap) en outputindicatoren als toepassingen en intellectuele eigendomsrechten.

Andere innovatie-indicatoren zouden betrekking kunnen hebben op onderwijs (een uitgavenquote voor hoger onderwijs, deelname aan hoger onderwijs), ondernemerschap (bijvoorbeeld de doorgroei van bedrijven) en de werking van de interne markt.

Van belang is verder dat de richtsnoeren die zich richten op het bevorderen van ondernemerschap, verder wordt gekeken dan het verlichten van de administratieve lasten. Relevant zijn ook het verlagen van de regeldruk, het versnellen van procedures rond vergunningverlening en een slagvaardiger publieke besluitvorming inzake infrastructuur. Genoemde aspecten (die ook bijdragen aan een hogere productiviteitsgroei) zouden bij het operationaliseren van de richtsnoeren en de SBA explicieter aan de orde moeten komen in de vorm van concrete indicatoren.

Meer tanden voor open coördinatie?

Een andere mogelijkheid is een strengere uitvoering van de open coördinatiemethode. Zo zou de Europese Commissie meer aan *naming* en *shaming* kunnen doen. Op dit moment wordt dit op een heel subtiele manier gedaan, doordat het aantal landenspecifieke aanbevelingen en landenspecifieke aandachtspunten per lidstaat varieert. Lidstaten die het goed doen, krijgen minder of zelfs helemaal geen aanbevelingen.

Om de werking van de open coördinatiemethode te verbeteren zou de Europese Commissie verder moeten gaan op dit spoor. Daarbij is het zaak dat ook goed presterende landen voldoende landenspecifieke aandachtspunten krijgen, omdat zij anders te weinig van de gemeenschappelijke strategie kunnen profiteren. De recente ontwikkeling waarbij de Europese Commissie helemaal heeft afgezien van landenspecifieke aanbevelingen, is dan ook een stap in de verkeerde richting.

Meer tanden voor de open coördinatiemethode impliceert wel dat het aantal gemeenschappelijke doelstellingen niet te groot wordt, dat de richtsnoeren goed bij deze doelstellingen aansluiten, en dat het een en ander wordt geconcretiseerd door aansprekende indicatoren. De resultaten per doelstelling en indicator kunnen dan in de vorm van ranglijsten worden gepubliceerd. Op deze manier krijgt de open coördinatiemethode vanzelf meer impact, aangezien geen enkele lidstaat het prettig zal vinden om op ranglijsten als hekkensluiter te figureren.

In de tweede plaats bestaat de indruk dat de verschillende lidstaten nog te weinig leren van elkaars ervaringen. Dit is overigens ook niet gemakkelijk. Wat in het ene land werkt,

valt niet zomaar over te planten naar andere lidstaten. Toch zou het goed zijn als er meer aandacht komt voor wat er in andere landen gebeurt²⁵.

Zoals ook in hoofdstuk 5 aan de orde komt, kan er enige spanning bestaan tussen het doel van *naming* en *shaming* (lidstaten scherp houden) en het open staan voor elkaars ervaringen. Bij de beoordeling van de nationale hervormingsprogramma's is het voor lidstaten een natuurlijke reactie om in de verdediging te schieten. En vanuit een defensieve houding is het moeilijk om open te staan voor goede raad. Het is dus de kunst om open coördinatie zo vorm te geven dat beide invalshoeken tot hun recht kunnen komen.

4.5.2 Meer EU ten opzichte van nationaal beleid

Een derde mogelijkheid is dat nationaal beleid via het instrument van open coördinatie tekortschiet en dat ook aanvullende inspanningen onvoldoende soelaas zullen bieden. Dit kan ook positiever worden geformuleerd: op EU-niveau liggen dan nog zoveel onbenutte kansen, dat het niet zinvol is om in te zetten op een verbeterde open coördinatie als niet eerst de mogelijkheden op EU-niveau beter worden benut.

Deze situatie lijkt zich inderdaad voor te doen als het gaat om het voltooiën van de interne markt en het versterken van de Europese kennisruimte. Het verder versterken van de Europese kennisruimte zorgt ervoor dat innovaties tot stand kunnen komen die nu blijven liggen. Het voltooiën van de interne markt via het bevorderen van concurrentie en ondernemerschap stimuleert bedrijven om die nieuwe innovaties ook zo snel mogelijk toe te passen.

Deze constatering heeft de SER al eerder verwoord²⁶. Van belang is dat de lidstaten de EU in staat willen stellen om deze grotere rol te kunnen spelen. Dat vraagt om meer middelen en instrumenten.

25 Dat betekent o.a. dat er naast benchmarking ook meer gebruik zou moeten worden gemaakt van gedetailleerde SWOT-analyse van het beleid in een bepaald land of regio. Zie uitgever: Molle, M., J. Djarova (eds.) (2009) *Enhancing the Effectiveness of Innovation: New Roles for Key Players*, pp. 21-22.

26 SER (2004) *Advies Evaluatie van de Lissabon-strategie*.

5 Sociaal en werkgelegenheidsbeleid

Dit hoofdstuk bespreekt de sociale en werkgelegenheidsdimensie van de toekomstige sociaal-economische agenda. Het is als volgt opgebouwd. Paragraaf 5.1 geeft eerst een overzicht van de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten op het terrein van sociaal- en werkgelegenheidsbeleid. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag of er zoiets als een Europees sociaal model bestaat. Paragraaf 5.2. behandelt het communautair sociaal beleid. Dit heeft vooral betrekking op grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de Europese regelgeving ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Bij het laatste gaat de aandacht vooral uit naar het belang van een goede handhaving van de detacheringsrichtlijn.

Paragraaf 5.3 bespreekt de nationale bijdrage aan het sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Centraal staan de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de richtsnoeren op het terrein van de sociale bescherming en insluiting. Ook wordt ingegaan op de bijdrage van de Europese Sociale Fondsen hierbij. Tot slot gaat paragraaf 5.4 in op het belang en de bijdrage van de sociale dialoog op Europees niveau.

5.1 Bevoegdhedenverdeling tussen EU en lidstaten

Bij het sociale en werkgelegenheidsbeleid van de EU en de lidstaten zijn verschillende vormen van beleidsafstemming in het geding.

Bij het werkgelegenheidsbeleid zijn de bevoegdheden op EU-niveau relatief beperkt. Artikel 125 van het EG Verdrag bepaalt dat de lidstaten en de Gemeenschap streven naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, de opleiding en het aanpassingsvermogen van de werknemers en de arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen. De Gemeenschap moedigt daartoe de samenwerking tussen de lidstaten aan en vult indien nodig maatregelen van de lidstaten aan onder eerbiediging van de bevoegdheden van de lidstaten. Daarbij wordt rekening gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau zoals bepaald in artikel 2 van het EU-Verdrag.

Afstemming tussen de EU en de lidstaten vindt hier vooral plaats via de werkgelegenheidsrichtsnoeren die sinds 2005 zijn geïntegreerd in de globale richtsnoeren voor het economische beleid (zie paragraaf 3.1.1). Er is sprake van flankerend EU-beleid via de cofinanciering door Europese fondsen (bijvoorbeeld het ESF).

Bij het werkgelegenheidsbeleid is er ook een relatie met de Europese sociale dialoog. De Europese sociale partners worden hierover door de Commissie geconsulteerd. Bij het werkgelegenheidsbeleid is er ook een relatie met de Sociale Dialoog (zie par. 5.4).

Ook op het gebied van de sociale bescherming liggen de bevoegdheden overwegend bij de nationale lidstaten. Afstemming tussen de EU en de lidstaten vindt hier vooral plaats via de open coördinatiemethode. De EU heeft flankerend beleid via de cofinanciering door

Europese fondsen (bijvoorbeeld het ESF), alsmede via het zogenoemde Progress-programma, het Europese programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit.

De communautaire dimensie van het sociale beleid omvat die terreinen waar de EU gedeelde bevoegdheden heeft en regelgevend kan optreden¹. Het gaat daarbij vooral om:

- Het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit van personen. Dit omvat de coördinatie van socialezekerheidsstelsels in relatie tot migrerende werknemers. Relevant hierbij is dat de personele reikwijdte van deze coördinatie is verbreed tot bepaalde categorieën niet-actieven zoals studenten en gepensioneerden.
- Een aantal aspecten van arbeidsvoorwaarden (Arboregels, arbeidstijden, informatie en raadpleging bij collectief ontslag, medezeggenschap en gelijke behandeling). Relevant is ook de detacheringsrichtlijn die bepalingen bevat over de arbeidsvoorwaarden in grensoverschrijdende situaties.

De communautaire dimensie dient dus vooral ter ondersteuning en aanvulling van de interne markt. Dit is ook logisch, omdat er hier ook sprake is van mogelijke externe effecten van beleid vanwege ongewenste vormen van beleidsconcurrentie en de mobiliteit van personen. Maar dit impliceert uitdrukkelijk niet dat het communautaire sociaal beleid ongeschikt is aan de interne markt.

Het Hof heeft bepaald dat artikel 137 een zelfstandige rechtsgrond vormt voor het nemen van maatregelen op sociaal terrein. In het Viking-arrest heeft het Hof aangegeven dat het optreden van de Gemeenschap niet alleen een interne markt omvat, gekenmerkt door afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, maar ook een 'beleid op sociaal gebied'. De Gemeenschap heeft namelijk volgens artikel 2 EG met name tot taak het bevorderen van 'een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit' en 'een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming'². Het Hof geeft aan dat daarom in voorkomende gevallen een afweging van belangen moet plaatsvinden³:

Aangezien de Gemeenschap derhalve niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel heeft, dienen de uit het EG-Verdrag voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal te worden afgewogen tegen de doelen van de sociale politiek, waaronder met name, zoals blijkt uit artikel 136, eerste alinea, EG, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.

Hiermee is naar het oordeel van de Raad ook het belang van het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve acties binnen de kaders van de sociale doelstellingen

1 Zie voor een overzicht: SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, p. 45.

2 Hof van Justitie, *Viking*-zaak, rechtsoverweging 78.

3 Hof van Justitie, *Viking*-zaak, rechtsoverweging 79.

van de EU erkend. Beperkingen van die rechten dienen op evenwichtige wijze getoetst te worden aan de principes van legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Op voorhand komt geen voorrang toe aan hetzij die collectieve werknemersrechten hetzij de vier fundamentele EU-vrijheden. Bij die toetsing spelen de vier fundamentele vrijheden een rol, evenwel zonder dat op voorhand een voorrang is gegeven aan hetzij die collectieve werknemersrechten hetzij die vier EU-vrijheden.

De centrale werknemersorganisaties menen met het EVV dat deze interpretatie moet worden vastgelegd in een sociaal protocol bij het Verdrag, waarin wordt gesteld dat de bepalingen inzake vrij verkeer van het Verdrag op een wijze dienen te worden uitgelegd die de grondrechtenbescherming respecteert, dit alles in een ruimer concept van sociale vooruitgang inbedt en arbeidsvoorwaarden en sociale stelsels in positieve zin harmoniseert.

Het Europees sociaal model

Er bestaat in Europa diversiteit in de institutionele vormgeving van arbeidsverhoudingen (bijvoorbeeld in de mate van decentralisatie), sociale bescherming (het Scandinavische, Continentale en Angelsaksische model) en corporate governance. Ondanks deze institutionele verscheidenheid is er een aantal overeenkomsten, op basis waarvan gesproken kan worden van een Europees sociaal model⁴:

- Het nationale sociaal-economisch beleid gaat uit van gedeelde waarden zoals solidariteit en cohesie, gelijke kansen en de strijd tegen elke vorm van discriminatie, het waarborgen van veiligheid en gezondheid in het werk, gelijke toegang tot gezondheid en onderwijs en duurzame ontwikkeling. Deze waarden, die ook als sociale grondrechten in de Nederlandse grondwet zijn verankerd, reflecteren de Europese keuze voor een sociale markteconomie en zijn vastgelegd in het Verdrag. Ze zijn onlangs bevestigd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.
- In de lidstaten van de Europese Unie worden meer maatschappelijke taken door de overheid verricht dan in de VS of Azië. Dit hangt deels samen met de gehechtheid aan waarden als cohesie en solidariteit. Dit komt onder andere tot uiting in het aandeel van de uitgaven voor sociale bescherming. Alle lidstaten spelen een belangrijke rol in het leveren van diensten van algemeen belang.
- Er is in Europa een sterke traditie van sociale dialoog, hoewel de institutionele vormgeving daarvan per lidstaat verschillend is.

Het Europese sociaal model is overigens geen statische grootheid. Het streven naar maatschappelijke welvaart in brede zin dient immers in een steeds dynamischer omgeving te worden waargemaakt. In dit verband heeft de raad in eerdere advisering vastgesteld dat flexicurity een belangrijk onderdeel is van de modernisering van het Europees sociaal model. Daarbij wordt onder flexicurity verstaan: een arbeidsmarktinstrument dat beoogt – door middel van regelgeving, facilitering en stimulering – gelijktijdig en in samenhang

4 Vergelijk: Europese Commissie (2005) COM (2005) 525 *European Values in the globalised world*.

zowel de arbeidsverhoudingen en arbeidsmobiliteit te flexibiliseren, alsook inkomens- en werkzekerheid te verwezenlijken. De Europese Commissie omschrijft het doel van flexicurity als volgt⁵:

Flexicurity aims at ensuring that EU citizens can enjoy a high level of employment security, i.e. the possibility to easily find a job at every stage of active life and have a good prospect for career development in a quickly changing economic environment.

It also aims at helping employees and employers alike to fully reap the opportunities presented by globalisation. It therefore creates a situation in which security and flexibility can reinforce each other.

In december 2007⁶ heeft de Raad aangegeven dat flexicurity bestaat uit een combinatie van de volgende vier elementen:

Flexicurity involves the deliberate combination of flexible and reliable contractual arrangements, comprehensive lifelong learning strategies, effective active labour market policies, and modern, adequate and sustainable social protection systems.

Voor een goed functionerende flexicurity staat voorop dat de twee elementen flexibiliteit en zekerheid in voldoende evenwicht staan ten opzicht van elkaar. Vanuit dat uitgangspunt kan flexicurity een wezenlijke bijdrage leveren aan de langetermijntontwikkeling van een dynamische, concurrerende arbeidsmarkt gericht op een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, zoals vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag.

5.2 Communautair sociaal beleid

5.2.1 Arbeidsmobiliteit en vrij verkeer van personen

Het vrij verkeer van personen bevat verschillende aspecten:

- Het vrij verkeer van werknemers.
- De specifieke problematiek van grensarbeiders.
- Het vrij verkeer van werknemers van buiten de EU (met name kenniswerkers).

Vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten

De SER heeft in 2001 in zijn advies Arbeidsmobiliteit in de EU een inventarisatie gemaakt van belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit in de EU. Het CSED-rapport *Met Europa meer groei* constateerde dat er sinds 2001 behoorlijke vooruitgang is geboekt bij het wegnemen van de resterende belemmeringen.

Desondanks is de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de EU relatief laag (zie onderstaand kader).

5 Zie: Europese Commissie (2007) COM(2007)359 final *Towards Common Principles of Flexicurity*, p. 4.

6 Raad (2007) *Persmededeling 2837e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*; Raad (2007) *Towards common principles of flexicurity*, p. 5.

Een van de resterende belemmeringen betrof het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten. Inmiddels geldt in Nederland het vrij verkeer van werknemers voor alle lidstaten met uitzondering van Bulgarije en Roemenië. Voor deze laatste twee landen moet het vrij verkeer uiterlijk per 1 januari 2012 zijn doorgevoerd.

In zijn advies *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen* onderstreept de raad de fundamentele én de per saldo positieve economische betekenis van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU⁷. Daarbij wijst de raad ook op het belang van het in Nederland overeengekomen tripartiet kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid. Om deze redenen acht de raad doorvoering van het vrij verkeer van werknemers uit Roemenië en Bulgarije van belang. De raad verwijst ter zake verder naar de conclusies van het Voorjaarsoverleg, d.d. 23 april 2008.

Waarom is de arbeidsmobiliteit in de EU relatief laag?

De arbeidsmobiliteit in de EU is – zeker vergeleken met de VS – laag. Dat geldt met name voor de arbeidsmobiliteit tussen de oude EU-15-lidstaten. Slechts 1,5 procent van de burgers uit de EU15 woont in een van de andere oude lidstaten. Dit percentage is tussen 2003 en 2007 nauwelijks gestegen, met 0,1 procentpunt. Het percentage burgers uit de EU-10 nieuwe lidstaten dat in een van de oude lidstaten verbleef, steeg in deze periode van 0,2 tot 0,5 procent. Hoewel dat absoluut gezien een groot aantal is (1,1 miljoen), is er van massamigratie van de nieuwe naar de oude lidstaten geen sprake geweest. Ook het aantal mensen dat aangeeft ooit van plan te zijn naar een andere lidstaat te migreren, is met gemiddeld 3 procent laag. Daarbij zijn er wel duidelijke verschillen tussen landen (hoger in nieuwe lidstaten zoals Polen en de Baltische Staten) en tussen categorieën werknemers (vooral jongeren en/of hogergeschoolden maken meer plannen te migreren).

De verwachting is dat naarmate de inkomens tussen de oude en de nieuwe lidstaten verder convergeren, de arbeidsmobiliteit verder zal afnemen.

Culturele en taalverschillen zetten een rem op de arbeidsmobiliteit in Europa. Uit econometrisch onderzoek blijkt dat taal- en cultuurverschillen minstens zo belangrijk zijn als inkomensverschillen. Er zijn grote welvaartschillen nodig om te compenseren voor de barrière die wordt opgeworpen door een taal- en cultuurverschil. Dergelijke welvaartschillen zijn tussen de EU-15 niet aanwezig en worden wat de oude en de nieuwe lidstaten betreft kleiner.

- Bronnen: Europese Commissie (2008) *Employment in Europe 2008* (recente data over arbeidsmobiliteit in de EU); Fouarge, D., P. Ester (2008) How willing are Europeans to migrate?, in: *Innovating European Labour Markets: Dynamics and perspectives* (onderzoek naar de intentie om te migreren); CPB; SCP (2006) *Divers Europa: Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid* (invloed cultuur- en taalverschillen op grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit).

7 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 158.

Grensarbeid

Door hun naar lidstaat gescheiden woon- en werksituatie lopen grensarbeiders tegen een aantal specifieke problemen op. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de rapporten die onlangs door de Interregionale Vakbondsraad Maas-Rijn zijn gepubliceerd over de mobiliteitsbelemmeringen in het grensverkeer van werknemers tussen Nederland, België en Duitsland.

De SER heeft in het advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* uit 2001 vastgesteld dat zonder volledige harmonisatie of unificatie van arbeidsvoorwaarden, belasting- en socialezekerheidsstelsels grensarbeiders altijd in een ongelijke positie zullen verkeren ten opzichte van óf hun burens óf hun collega's (zie kader).

De commissie-Rijkers heeft vorig jaar een rapport uitgebracht met mogelijke knelpunten en oplossingen voor Nederlandse grensarbeiders (*Rapport van de Commissie grensarbeiders II*, 29 april 2008).

Wat is het streefdoel bij het wegnemen van belemmeringen voor grensarbeid?

Bij de bespreking van mogelijke oplossingen voor belemmeringen voor grensarbeid dient van tevoren duidelijk te zijn waarnaar gestreefd wordt. Door de gescheiden woon-werksituatie in landen met misschien vergelijkbare maar niet identieke socialezekerheids- en belastingstelsels, verkeren grensarbeiders altijd in een ongelijke positie tegenover óf hun burens óf hun collega's (ofwel beiden). Zonder een volledige harmonisering of unificatie van arbeidsvoorwaarden, socialezekerheids- en belastingstelsels – die noch wenselijk noch waarschijnlijk is – valt hieraan niet te ontkomen en zal geen enkele oplossing zowel gelijkheid met burens als met collega's kunnen garanderen.

Waarnaar wél gestreefd zou kunnen worden, is het zo veel mogelijk voorkomen van omstandigheden in de socialezekerheids- en belastingstelsels die onevenredig zwaar op grensarbeid drukken en daarmee als belemmering voor mobiliteit kunnen worden aangemerkt.

- Bron: SER (2001) *Arbeidsmobiliteit in de EU*, p. 23.

Vanwege het specifieke karakter van de grensarbeidproblematiek bestaat er geen algemene Europese oplossing. Een bottom-up benadering ligt meer voor de hand, waarbij de aanliggende landen tot een onderling vergelijk komen. De rol van de EU zou vooral kunnen liggen in het verzamelen en uitwisselen van good practices op dit vlak.

De aanbevelingen uit het SER-advies om een 'Europa-toets' in te voeren is nog steeds actueel. Doel van de toets is om mogelijk nieuwe problemen te voorkomen die met name kunnen ontstaan door verschuivingen in de belastingmix of het introduceren van nieuwe woonplaatsvereisten in de sociale zekerheid of belastingheffing. De toets dient

toegepast te worden op maatregelen waarvan redelijkerwijs te verwachten is dat ze van invloed zijn op de positie van grensarbeiders.

Deze toets – te vergelijken met een milieueffectrapportage – zou nauwkeurig in beeld moeten brengen wat de verwachte gevolgen voor grensarbeiders zijn en moeten aangeven of de verwachte gevolgen aanleiding zijn tot het nemen van nadere maatregelen. Op basis daarvan zou gezien moeten worden door welke maatregelen de voorziene, maar niet-bedoelde gevolgen voor grensarbeiders op te vangen zijn.

Kenniswerkers en derdelanders

De Europese Commissie kondigt in de mededeling over de vernieuwde sociale agenda aan door te gaan met het opheffen van belemmeringen voor het vrij verkeer van kennis. Doel hiervan is de bevordering van de mobiliteit van specifieke groepen zoals onderzoekers, jonge ondernemers, jongeren en vrijwilligers. De Commissie heeft op dit punt al een aantal voorstellen gedaan; voor de bevordering van de mobiliteit van jongeren bereidt de Commissie een groenboek voor. Gezien de ambitie om de Europese kennisruimte verder te ontwikkelen en de vijfde vrijheid van kennis verder vorm te geven (zie hoofdstuk 4), verdienen deze voorstellen in beginsel de steun van de Nederlandse regering.

Bij kenniswerkers gaat het vaak om derdelanders (bijvoorbeeld Indiase of Chinese ingenieurs). In het kader van het beleidsplan legale migratie heeft de Europese Commissie in 2007 voorstellen gedaan voor twee richtlijnen die de toelating en het verblijf van derdelanders moeten vergemakkelijken⁸:

- een voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan – het zogeheten blue card-voorstel – dat beoogt gemeenschappelijke soepele toelatingsprocedure in te voeren en aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden vast te stellen, zoals bepaalde faciliteiten voor degenen die voor een hooggekwalificeerde baan naar een tweede lidstaat willen⁹;
- een voorstel voor een gemeenschappelijke verblijfs- en werkvergunning voor derdelanders alsmede gemeenschappelijke rechten voor legaal verblijvend derdelanders¹⁰.

De blue card moet gezien worden als een eerste stap op weg naar het aantrekkelijker maken van Europa voor hogeropgeleide derdelanders. Daarnaast is het van belang dat Europese regelgeving gericht is op snelle en transparante procedures op nationaal niveau, waarbij één loket wordt gecreëerd en één vergunning om het land binnen te komen. Verder is het wenselijk om voor de reeds verblijvende kennismigranten de mogelijkheden te verbeteren om in een van de andere lidstaten te verblijven en te werken¹¹. Gezien het belang van deze

8 Zie voor de achtergrond van deze voorstellen: SER (2007) Advies *Arbeidsmigratiebeleid*, hoofdstuk 7.

9 Europese Commissie (2007) COM(2007)637.

10 Europese Commissie (2007) COM(2007)638.

11 Zie uitgebreider SER (2007) Advies *Arbeidsmigratiebeleid*.

voorstellen is het teleurstellend dat de besluitvorming binnen de Raad – waarvoor unanimititeit is vereist – nog steeds niet is afgerond¹².

5.2.2 Grensoverschrijdende arbeidsvoorwaarden

Aangaande de Europese regelgeving ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en omstandigheden wijst de raad ten eerste op de onlangs aangenomen herziening van de richtlijn voor Europese ondernemingsraden die mede dankzij gezamenlijke amendementen van de Europese sociale partners tot stand is gekomen. Daarnaast is er sinds 2002 een EG-richtlijn die minimumeisen stelt aan de informatie en consultatie van werknemers op nationaal niveau. In het globaliseringsproces is betrokkenheid van alle stakeholders bij internationaal opererende ondernemingen of concerns van belang. De medezeggenschap in Nederlandse ondernemingen draagt wezenlijk bij aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

De detacheringsrichtlijn en de uitspraken van het Hof

Een belangrijk punt bij de voltooiing van de interne dienstenmarkt (zie hoofdstuk 4) is de regeling van arbeidsvoorwaarden in grensoverschrijdende situaties. Hiervoor is de detacheringsrichtlijn van belang. Het Europese Hof heeft onlangs een viertal uitspraken gedaan over de relatie tussen interne marktregelgeving en sociale rechten, waaronder de toepassing van de detacheringsrichtlijn (in de zaken Laval, Viking, Rûfert en Commissie vs. Luxemburg). Zoals aangeven in het SER-advies *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen* ervaart de Europese vakbeweging deze uitspraken als druk op de positie van sociale partners op nationaal niveau en hun vrijheid om collectieve afspraken vorm te geven.

Europees Commissaris Spidla en het Franse voorzitterschap hebben de Europese sociale partners uitgenodigd om een gezamenlijke analyse te maken van de implicaties van die uitspraken¹³. Dit overleg is in maart 2009 van start gegaan. In juni 2009 zal naar verwachting een eerste verslag worden uitgebracht.

Daarbij zij alvast opgemerkt dat het kabinet van oordeel is, op grond van een nadere analyse van de eerstgenoemde drie uitspraken, dat er geen aanleiding is “om aan te nemen dat een van de genoemde zaken consequenties zal hebben voor de wijze waarop de bescherming van werknemers in Nederland is georganiseerd”¹⁴. Dit komt mede, aldus het kabinet, omdat de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid (WAGA) de

12 Wat het blue card-voorstel betreft, zie: Raad (2008) *Persmededeling 2890 e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*, 25 september 2008, p. 8. Daarin is aangegeven dat het compromis van het voorzitterschap door alle delegaties wordt ondersteund, maar dat Co-reper de opdracht krijgt om op twee specifieke punten de laatste hand te leggen. Dat is tot op heden (juni 2009) nog niet gelukt. Wat het single permit-voorstel betreft, zie: Raad (2009) *Persmededeling 2936 e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*, 6 april 2009, p. 11.

13 Brief van Europese Commissie (Commissaris Spidla) en het Franse voorzitterschap (minister Bertrand) van 27 november 2008.

14 Min. SZW (2008) *Uitspraken Europees Hof van Justitie*: Brief van minister Donner aan de Tweede Kamer van 15 mei 2008.

in Nederland ge'avvde cao's ook van toepassing verklaart op uitzendkrachten en gedetacheerde werknemers.

Nu kan men daarbij de kanttekening plaatsen dat dertig procent van de bedrijfstak-cao's niet ge'avvd wordt¹⁵. Toch heeft de avw in Nederland een zeer groot bereik en is ook sprake van goede naleving van ge'avvde cao's. Verder zorgt het dispensatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ervoor dat afwijking van ge'avvde cao's door eigen bedrijfs-cao's slechts onder voorwaarden (zoals vastgelegd in het sinds 2007 meer stringente toetsingskader) mogelijk is. Dit zorgt voor een verdere optimalisatie van goede handhaving van ge'avvde cao's. Dit dispensatiebeleid is overigens in november 2008 expliciet door de ILO gesanctioneerd.

Of de werking en reikwijdte van de avw inderdaad voldoende is, is momenteel onderwerp van studie van de werkgroep 'Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaarde CAO's' van de Stichting van de Arbeid.

Het belang van goede handhaving van de detachingsrichtlijn

De raad heeft in het advies *Dienstenrichtlijn* gewezen op het belang van een goede handhaving om het draagvlak voor de verdere voltooiing van de dienstenmarkt te verstevigen.

In Nederland is de detachingsrichtlijn geïmplementeerd met de WAGA, die sinds 2005 ook betrekking heeft op de zogenoemde kernvoorwaarden van algemeenverbindend verklaarde cao's. Over de handhaving van de WAGA heeft de Stichting van de Arbeid reeds medio 2006 een aanbeveling aan cao-partijen uitgebracht, die op zijn beurt weer onderdeel vormt van een begin 2007 met de minister van SZW overeengekomen tripartiet kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid¹⁶. Dit kader wordt periodiek door partijen geëvalueerd, voor het laatst in 2008.

Het advies identificeert een aantal thema's die bij handhaving van de detachingsrichtlijn aan de orde zijn en vragen om afspraken op EU-niveau. Deze thema's zijn, mede in het licht van de diversiteit in regelgeving die vanaf de uitbreiding in 2004 aan de orde is, nog steeds actueel:

- Een nadere regeling van de samenwerking tussen de lidstaten, met bijvoorbeeld omschrijving van de informatie die lidstaten verplicht zijn uit te wisselen, precieze termijnen waarbinnen lidstaten informatie aan een andere lidstaat moeten verstrekken, mogelijke maatregelen als een lidstaat in gebreke blijft en een grotere rol van de

15 Het betreft hier 15 procent van de werknemers waarop een bedrijfstak-cao van toepassing is.

16 *Aanbeveling inzake de toepassing van arbeidsvoorwaardelijke regels bij grensoverschrijdende arbeid in Nederland* (Stichting van de Arbeid, juni 2006). *Kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid* (Stichting van de Arbeid en minister van SZW, 31 januari 2007). Dit kader is in juni 2008 geëvalueerd door partijen.

Europese Commissie bij het toezicht op de administratieve samenwerking tussen de lidstaten¹⁷. De Europese Commissie heeft in 2008 aanbevelingen aan de lidstaten gedaan over de versterking van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten bij de handhaving van de detachingsrichtlijn¹⁸. Het is van belang dat deze aanbevelingen goed worden uitgevoerd door de lidstaten. In de mededeling van de Commissie aan de Europese Voorjaarsconferentie 2009 (COM (2009) 114) kondigt de Commissie aan dat ze samen met de lidstaten en de sociale partners zal werken aan een gezamenlijke interpretatie van de detachingsrichtlijn, om ervoor te zorgen “dat deze in de praktijk – met name in de vorm van administratieve samenwerking tussen de lidstaten – wordt toegepast zoals dat was bedoeld”. Het advies *Dienstenrichtlijn* wijst er ook op dat niet alleen administratieve samenwerking tussen de lidstaten van belang is, maar ook investeringen door de lidstaten in voldoende inspectiecapaciteit en een goede taakverdelingen samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en sociale partners *binnen* de lidstaten. Nederland geeft hierbij het goede voorbeeld (zie boven).

- Afstemming van de verschillende administratieve procedures die in het kader van Europese regelgeving in gebruik zijn, zodat beter zicht bestaat op de detachering van werknemers zonder dat er sprake is van een meldingsplicht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van de informatie op de zogenoemde E-formulieren die aan gedetacheerde werknemers in het kader van verordening 1408/71 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels worden afgegeven.
- Een meer precieze definitie van het vestigingsbegrip om postbusfirma's uit te sluiten. Een belangrijk aspect van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten betreft het verhinderen van postbusondernemingen die ten onrechte een beroep doen op het vrij verkeer van diensten. Om vast te stellen of sprake is van een postbusfirma, of dat de betrokken onderneming doorgaans activiteiten van betekenis verricht in het oorsprongland, zullen de bevoegde autoriteiten in het oorsprongland per geval alle activiteiten moeten onderzoeken die de activiteiten van die onderneming kenmerken¹⁹. Voor nadere bepaling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten om postbusondernemingen te voorkomen, is het raadzaam om ook hier aan te sluiten bij

17 Het advies wijst in dit verband (p. 108) naar het voorbeeld van de administratieve samenwerking op het terrein van accijnzen; zie Raad (2004) Verordening (EG) Nr. 2073/2004, 12 februari 2004.

18 Europese Commissie (2008) *Commission recommendation of 31 March 2008 on enhanced administrative cooperation in the context of the posting of workers in the framework of the provision of services*, C85/1.

19 Zie Hof van Justitie, *Fitzwilliam*-zaak, overweging 43: “Tot die criteria behoren onder meer de plaats waar de onderneming is gevestigd en waar zij haar hoofdkantoor heeft, het aantal administratieve personeelsleden dat in de lidstaat van vestiging respectievelijk de andere lidstaat werkzaam is, de plaats waar de gedetacheerde werknemers worden aangeworven en de plaats waar het merendeel van de contracten met de klanten wordt gesloten, het recht dat op de arbeidscontracten van de onderneming met haar werknemers enerzijds, en de contracten met haar klanten anderzijds van toepassing is, alsmede de omzet die gedurende een voldoende representatieve periode in elk van de betrokken lidstaten is behaald. Deze lijst is niet uitputtend, aangezien de keuze van de criteria aan elk specifiek geval moet worden aangepast.”

de reeds bestaande procedures en werkzaamheden op dit vlak in het kader van verordening 1408/71 over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels²⁰.

In aanvulling hierop pleit Houwerzijl om de zogeheten Informatierichtlijn (91/533/EEG) te betrekken bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn²¹. Hierin is de verplichting neergelegd van de werkgever om de werknemer te informeren over zijn rechtspositie. De plicht tot het verstrekken van relevante informatie over de rechtspositie bij detachering is volgens haar niet in de detacheringsrichtlijn zelf vastgelegd. Zij pleit ook voor een nadere bepaling in de detacheringsrichtlijn van de maximale duur van detachering. Daarbij kan aangesloten worden bij verordening 833/04, die verordening 1408/71 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels zal vervangen (in deze verordening is de maximale termijn voor detachering bepaald op 24 maanden)²².

Het advies *Dienstenrichtlijn* wijst erop dat bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn het probleem van de schijnzelfstandigen in bijvoorbeeld de bouwsector een rol speelt²³. De afbakening tussen werknemers en zelfstandigen is in rechtsstelsels van de meeste lidstaten niet scherp²⁴. Sommige lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk hanteren een, naar Nederlandse begrippen, ruime definitie van een zelfstandige.

Het Europees recht verplicht de lidstaten echter niet elkaars zelfstandigenbegrip te erkennen. Artikel 2.2 van de detacheringsrichtlijn bepaalt dat het daarin toegepaste werknemersbegrip wordt bepaald door het recht van het land waar de dienst wordt uitgevoerd. Het Europees Hof heeft slechts zeer algemene criteria ontwikkeld om te toetsen of iemand een werknemer is en laat het aan de nationale rechter over om dit te toetsen en nader in te vullen²⁵. De Europese sociale partners in de bouwnijverheid pleiten er dan ook voor dat de lidstaten in hun nationale wetgeving het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige helder afbakenen²⁶. De SER verwacht binnenkort een adviesaanvraag over zzp'ers. De problematiek van de schijnzelfstandigen kan daarin aan de orde komen.

20 Zie: Administratieve Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers (2000) Besluit n.r. 181 van 13 december 2000.

21 Zie: Houwerzijl, M.S. (2005) *De detacheringsrichtlijn: over de achtergrond, inhoud en implementatie van Richtlijn 96/71/EG*, pp. 166-169.

22 Houwerzijl, M.S. (2005) *De detacheringsrichtlijn*, pp. 129 en 190.

23 SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, p. 129.

24 Zie: SER (2004) *Advies Personenkring werknemersverzekeringen*, bijlage 4.

25 Zie bijv. overweging 25 in Hof van Justitie, *Arrest Asscher*: "Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet als 'werknemer' in de zin van artikel 48 van het Verdrag worden aangemerkt, iedere persoon die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zogerige omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken. Volgens deze rechtspraak is het hoofd kenmerk van de arbeidsverhouding, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt (arrest van 3 juli 1986, zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121, ro. 17". Zie verder Hof van Justitie, *Jany*-zaak, overweging 70.

26 Cremers, J., P. Donders (ed.) (2004) *The free movement of workers in the European Union*, pp. 138-139.

Tot slot wijst de raad op het belang dat ILO-conventie 94, over de bepaling van de arbeidsvoorwaarden in overheidscontracten, door alle lidstaten van de EU wordt geratificeerd. Op dit moment hebben slechts acht lidstaten, waaronder Nederland, ILO-conventie 94 geratificeerd.

5.3 Nationale bijdrage aan sociaal en werkgelegenheidsbeleid

5.3.1 De werkgelegenheidsrichtsnoeren

De huidige richtsnoeren

De Raad van Ministers heeft op 15 juli 2008 de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor de periode 2008-2010 vastgesteld (zie kader). Deze richtsnoeren komen overeen met die voor de periode 2005-2008. De Raad merkt hierbij op dat het beleid nu moet worden gericht op een doeltreffende en tijdige uitvoering om aldus ook de sociale dimensie van de Lissabon-strategie te versterken.

In dat kader is ook van belang dat de Raad in december 2007 heeft aangegeven dat de gezamenlijke flexicity-beginselen behulpzaam kunnen zijn bij de implementatie van de volgende fase van de Lissabon-strategie en een nuttige basis kunnen vormen voor hervormingen, het in kaart brengen van nationale beleidsopties en specifieke nationale arrangementen op het gebied van flexicity²⁷.

De werkgelegenheidsrichtsnoeren 2008-2010

- 17 Streven naar een beleid gericht op volledige werkgelegenheid, betere arbeidskwaliteit en productiviteit en hechtere sociale en territoriale samenhang.
- 18 Levensloopbeleid bevorderen.
- 19 Arbeidsmarkten toegankelijker, werken aantrekkelijker en arbeid lonend maken voor werkzoekenden, inclusief mensen met een achterstandspositie en inactieven.
- 20 Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar afstemmen.
- 21 Met gepaste aandacht voor de rol van de sociale partners, flexibiliteit gecombineerd met werkzekerheid bevorderen en segmentering van de arbeidsmarkt verminderen.
- 22 Zorgen voor arbeidskostenontwikkelingen en regelingen voor loonvaststelling die bevorderlijk zijn voor de werkgelegenheid.
- 23 Investeren in menselijk kapitaal opvoeren en verbeteren.

27 Raad (2007) *Towards common principles of flexicity*. Deze beginselen zijn bevestigd in de 2837e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken van 5-6 december 2007; zie Raad (2007) *Persmededeling 2837^e zitting van de Raad [...]*.

24 Onderwijs- en opleidingsstelsels aanpassen aan nieuwe bekwaamheidsvereisten.

- Bron: Raad (2008) *Beschikking van de Raad van 15 juli 2008 betreffende de werkgelegenheidsrichtsnoeren van de lidstaten*, 27 juli 2008.

Met het oog op de toekomst is de vraag of de werkgelegenheidsrichtsnoeren voldoende rekening houden met de trends op de arbeidsmarkt (zie kader). Op het eerste gezicht lijkt dat – gezien ook de brede formulering van de richtsnoeren – inderdaad het geval te zijn. Het is dan ook te verwachten dat de huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren ook na 2010 in combinatie met de vastgestelde flexicurity-beginselen hun actualiteit behouden. De vraag lijkt veel meer waar nieuwe accenten moeten worden gezet en of daarbij de richtsnoeren verder aangescherpt of geconcretiseerd dienen te worden.

Bij het aanscherpen van de richtsnoeren kan een tweetal ontwikkelingen van belang zijn. In de eerste plaats is een verdere verslechtering te verwachten van de situatie op de arbeidsmarkt als gevolg van de recessie. In de tweede plaats is ook te verwachten dat er op middellange termijn weer sprake zal zijn van krapte (in bepaalde sectoren) op de arbeidsmarkt als gevolg van de toenemende vervangingsvraag naar arbeid.

Trends op de arbeidsmarkt

Uiteenlopende sociaal-economische, sociaal-culturele en maatschappelijke ontwikkelingen en trends zijn van belang voor de toekomstige arbeidsmarkt. Het betreft trends die zich hebben voorgedaan en (wellicht in mindere mate) naar verwachting ook voor blijven doen. Deze ontwikkelingen hebben economische, technologische, demografische en culturele aspecten die direct of indirect – vaak in interactie met elkaar – doorwerken op de arbeidsmarkt. De meeste van deze trends zijn al (lange tijd) aan de gang. Het is echter nog niet voor alle ontwikkelingen exact duidelijk op welke wijze en hoe ingrijpend deze processen doorwerken.

- Een toename van de internationalisering en integratie van de economie (*globalisering*).
- De steeds verdere verschuiving van de productiestructuur richting een *diensteneconomie*.
- *Interactie met nieuwe lidstaten*: het vrij verkeer van werknemers, de mogelijkheid van retourmigratie als immigranten door tekorten in het herkomstland terug gaan keren.
- *Technologische ontwikkelingen*: kortere levenscycli van producten en productieprocessen, snellere veroudering van kennis en vaardigheden, meer mogelijkheden tot outsourcing van dienstverlening.
- Een *stijging van de vraag m.b.t. het gemiddelde opleidingsniveau*: de overgang naar de kenniseconomie, steeds hogere eisen aan werknemers wat het verwerken

van informatie en de sociale vaardigheden betreft. Meer nadruk op employability en continue scholing.

- *Individualisering* van de maatschappij; de toename van het aantal een- of tweepersoonshuishoudens, toenemende emancipatie en diversiteit, behoefte aan keuzevrijheid, mogelijk diverse voorkeuren voor levenslopen en socialezekerheidsarrangementen.
- *Veranderende arbeidsverhoudingen*, waarbij verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd en arbeidspatronen zijn geflexibiliseerd.
- Een *groei van de welvaart* (uitgedrukt in bbp), die in Nederland niet alleen is omgezet in een hoger besteedbaar inkomen, maar ook in meer vrije tijd.
- *Demografische ontwikkelingen*: veroudering van de bevolking en een terugloop van de omvang van de potentiële beroepsbevolking.
- Een meer *heterogene beroepsbevolking* als gevolg van een te toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, ouderen en allochtonen; meer aandacht voor de combinatie van werk en zorgtaken; meer aandacht voor de meer diverse levenslopen en samenlevingsverbanden.
- Het *verdwijnen van het standaardhuishouden en de standaard levensloop* van school, werk en pensioen. De diversiteit in levenslopen neemt toe. Schoolloopbanen worden langer, meer mensen maken (tijdelijk) de overstap van werknemer naar ondernemer

- Bron: Onder meer gebaseerd op SER (2001) *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*; SER (2005) *Van alle leeftijden: Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*; Hiteq (2008) *Flexibiltijden: Naar een flexibele arbeidsmarkt in 2020*.

Aanbevelingen ten aanzien van de toekomstige werkgelegenheidsrichtsnoeren

Gezien de voortgang die binnen de Lissabon-agenda geboekt is op het terrein van de arbeidsmarkt (zie paragraaf 3.2), hebben de werkgelegenheidsrichtsnoeren hun nut bewezen. Gezien de uitdagingen waar de EU voor staat, blijven de prioriteiten in de richtsnoeren hun geldigheid behouden:

- meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden, het arbeidsaanbod vergroten en de sociale zekerheid moderniseren;
- het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen verbeteren, waarbij het flexicurity-beginsel een belangrijke leidraad vormt;
- meer gaan investeringen in menselijk kapitaal, d.w.z. in beter onderwijs, scholing en betere vaardigheden.

Eerste prioriteit is nu om te zorgen dat de gevolgen van de kredietcrisis op de ontwikkeling van de werkloosheid beperkt blijven door mensen, waar nodig, zo goed en zo snel mogelijk naar een andere baan te leiden en tegelijkertijd door te gaan met de hervorming van de arbeidsmarkt. Volgens de voorjaarsvoorspelling 2009 van de Europese Commissie loopt de werkloosheid in de eurozone in 2010 op naar 11,5 procent (van 2008 7,5 procent

en 2009 9,9 procent). De Raad heeft in maart 2009 de lidstaten opgeroepen onmiddellijk prioriteit te geven aan²⁸:

- Vergemakkelijken van de overgang binnen en naar de arbeidsmarkt. De Raad wijst erop dat de gemeenschappelijke beginselen inzake flexicurity in dit verband een nuttige aanzet bieden voor een verdere modernisering van de arbeidsmarkt.
- Verbetering van de toegang tot opleiding en actieve arbeidsmarktmaatregelen ten behoeve van werklozen, werknemers die hun baan dreigen te verliezen en andere kwetsbare groepen opdat zij actief blijven, hun inzetbaarheid verbeteren en klaar kunnen staan om nieuwe arbeidsmarktkansen te grijpen zodra er herstel optreedt.
- Verbeterde afstemming van vaardigheden op de behoeften op de arbeidsmarkt.
- Ondersteuning van de werkgelegenheid en het scheppen van banen door maatregelen om de economie te stabiliseren, de overgang naar een duurzame economie te bevorderen en de investeringen in onderzoek en ontwikkeling en snel groeiende sectoren op te voeren.
- Vermijden van maatregelen die mensen ertoe zetten om de arbeidsmarkt voortijdig te verlaten.

Het in Nederland op 25 maart jl. tot stand gekomen nationaal akkoord sluit hier goed op aan.

De SER onderschrijft deze aanpak: voorkomen moet worden dat door de economische teruggang groepen werknemers langdurig van de arbeidsmarkt worden uitgesloten. Een grotere inzetbaarheid van werknemers door onder andere systematische en brede scholing van werknemers is daarom belangrijk. De raad verwijst naar het nationaal akkoord van 25 maart j.l. en naar de afspraken tussen het kabinet en sociale partners die in het najaarsakkoord 2008 zijn gemaakt (zie kader).

Inzetten op inzetbaarheid

Het functioneren van de arbeidsmarkt wordt versterkt door te werken aan scholing en competentieverwerving. In een dynamische economie, met internationale concurrentie en elkaar opvolgende technologische vernieuwingen, is het vergroten van de inzetbaarheid onontbeerlijk. Partijen willen 'inzetten op inzetbaarheid', met name door een meer systematische en brede scholing van alle werknemers in Nederland. Ook door werkenden meer ruimte voor inburgering te geven, wordt de inzetbaarheid vergroot. Een grotere inzetbaarheid verkleint de kansen op werkloosheid en bevordert de doorstroom op de arbeidsmarkt. Duurzame arbeidsparticipatie in de vorm van blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt is het uiteindelijke doel.

- Bron: *Samen doen wat mogelijk is: Tripartiete Verklaring Najaarsoverleg 2008*.

28 Raad (2009) *Persmededeling 2930^e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*.

De nadruk moet in dit stadium vooral liggen op scholing om de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te kunnen oplossen. Bij een oplopend aantal werklozen ligt het voor de hand de nadruk in plaats van op sollicitatieverplichtingen meer te leggen op scholingsverplichtingen.

Om van werk naar werk te bevorderen zou volgens de Stichting een sociaal plan zo maximaal mogelijk moeten worden gericht op het treffen van maatregelen die met werkloosheid bedreigde werknemers stimuleren de overstap naar een nieuwe baan te maken.

- Bron: StvdA (2009) *Akkoord Stichting van de Arbeid 25 maart 2009*.

Op de werkgelegenheidstop van 7 mei, waar de Troika-leden van Raad, de Europese Commissie en de Europese sociale partners, hun plannen over de aanpak van de gevolgen van de economische crisis met elkaar hebben besproken, bestond consensus over een aanpak langs bovengenoemde lijnen. In vervolg op deze top heeft de Europese Commissie een mededeling naar buiten gebracht²⁹, die beschouwd kan worden als start van de nog te ontwerpen *Post 2010 Employment Strategy*. De Commissievoorstellen zijn voorgelegd aan de Europese Raad van 18 juni.

Naar meer geloofwaardige kwantitatieve doelstellingen

De huidige Lissabon-doelstelling richt zich op een nettoparticipatiegraad van 70 procent in 2010. Bij het formuleren van een nieuwe participatiedoelstelling spelen twee vragen:

- Moet de doelstelling worden geformuleerd voor de EU als geheel – zoals nu het geval is – of moet er worden gekozen voor een landspecifieke doelstelling?
- Wat is gezien de ervaringen een realistische doelstelling?

Bij beide vragen speelt de afweging tussen ambities en geloofwaardigheid, waarbij rekening moet worden gehouden met de divergentie tussen lidstaten.

Om de werkgelegenheidsdoelstellingen minder vrijblijvend te maken, is het zaak dat de lidstaten zich binden aan realistische afspraken én dat ze deze afspraken ook voldoende serieus nemen. Realistisch wil zeggen dat de beoogde stijging van de werkgelegenheidsgraad niet meer bedraagt dan tien procentpunten (zie kader).

Om te zorgen dat lidstaten de afspraken ook voldoende serieus nemen, is naast *peer pressure* door andere lidstaten ook binnenlandse politieke druk noodzakelijk. Een mogelijkheid hiervoor is dat lidstaten hun eigen doelstelling voor de stijging van de arbeidsdeelname formuleren. Deze doelstellingen zouden vervolgens moeten worden omgezet in concrete regeringsverklaringen en programma's, zodat lidstaten niet alleen verantwoording moeten afleggen naar andere lidstaten, maar ook naar hun nationale parlementen. Hierdoor worden de politieke kosten van het niet halen van de doelstellingen vergroot.

29 Europese Commissie (2009) COM(2009) 257 final A *Shared Commitment for Employment*, mededeling, 3 juni 2009.

In de nationale hervormingsprogramma's zou moeten staan hoe de Europese afspraken zijn omgezet in nationale beleidsambities. Om te zorgen dat het gezamenlijke ambitieniveau niet uitgehold raakt, zouden afspraken kunnen worden gemaakt over een minimale te ambiëren stijging van de nettoparticipatiegraad (afhankelijk van de uitgangssituatie).

Alle lidstaten worden gestimuleerd om de arbeidsparticipatie te verhogen; dit geldt zowel voor landen die nog veraf zitten van de 70 procent, als de landen die dit percentage reeds hebben bereikt. Voor de eerstgenoemde landen zou een apart, wellicht verzaamd regime moeten gelden waarbij de nadruk ligt op het op een redelijke termijn behalen van de 70 procent. Hierbij zou de fasering overgelaten kunnen worden aan de lidstaat zelf (binnen het door de EU vastgestelde kader). Daarop zou dan ook fors moeten worden afgerekend. Landen die de participatiedoelstelling van 70 procent al hebben gehaald, zouden moeten toewerken naar een participatie van 80 procent.

Een EU-participatiedoelstelling van 80 procent?

In de Nederlandse beleidsdiscussie wordt gesproken over een participatiedoelstelling van 80 procent. Is een dergelijke doelstelling voor de EU als geheel zinvol? Ten eerste dient te worden opgemerkt dat de tachtig-procentdoelstelling voor Nederland betrekking heeft op brutoparticipatie (inclusief werkzoekenden), terwijl de Europese doelstelling betrekking heeft op de nettoparticipatie (de werkzame beroepsbevolking)^a. Ten tweede impliceert een doelstelling van 80 procent dat de participatiegraad in de EU de komende jaren met meer dan 10 procentpunten zou moeten stijgen. Dat is gezien de ervaringen en in het licht van de huidige recessie niet realistisch. Alleen in Spanje steeg de nettoparticipatiegraad tussen 2000 en 2007 met 9 procentpunten. Dat geldt zeker voor landen die nu nog onder de 60 procent zitten zoals Italië, Polen, Hongarije, Roemenië en Malta. Voor deze landen is de zeventig-procentdoelstelling voor 2010 al zeer ambitieus. Deze landen zullen zich niet gebonden achten aan een doelstelling die ze op afzienbare termijn toch niet kunnen halen. Alleen landen die de participatiedoelstelling van 70 procent al hebben gehaald, zouden moeten toewerken naar een participatie van 80 procent.

a In de Europese definitie tellen ook de banen van minder dan 12 uur per week mee in de bepaling van de participatiegraad.

Om de peer pressure en de binnenlandse politieke drukte versterken, kan gedacht worden aan een scoreboard voor de werkgelegenheidsdoelstellingen³⁰. Dit geeft in een oogopslag een beeld van hoe landen ten opzichte van elkaar presteren. Landen vinden het doorgaans niet prettig om ergens onderaan een lijstje te 'bungelen'. In de huidige versnipperde presen-

30 CER (2008) *The Lisbon Scorecard VIII: Is Europe ready for an Economic Storm?*

tatie van de prestaties op het terrein van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, blijven slecht presterende lidstaten onderbelicht.

Serieuzer leren: loskoppelen van monitoring en meer nadruk op beleidsevaluatie

Een van de doelstellingen van de open coördinatieprocedure is beleidsleren. Er zijn aanwijzingen dat dit niet goed van de grond komt. Dit ligt deels aan de vormgeving van het proces: iedere lidstaat krijgt een uur om zijn Nationale Actieplan te presenteren, te laten bespreken door twee andere lidstaten en te bediscussiëren³¹.

Het is echter niet alleen een kwestie van tijd. Fundamenteeler is de vraag of beleidsleren tot stand komt bij een combinatie met monitoring en peer pressure en dus plaatsvindt in een sterk gepolitiseerde omgeving³². In die context is de reflex eerder om het eigen beleid te verdedigen dan toe te geven dat te leren is van anderen die het wellicht beter doen. Leren en de les lezen blijken moeilijk samen te gaan.

Om het beleidsleren te bevorderen, kan het beter zijn het los te koppelen van de monitoring en peer pressure en zo te 'ontpolitiseren'. Te denken valt aan de werkwijze van de OESO, met meer nadruk op vergelijkende studies, expert bijeenkomsten, congressen e.d.

De vraag kan ook worden gesteld: leren van wat?³³ Binnen de EU wordt relatief veel geld (als percentage bbp) uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid – arbeidsmarktbemiddeling, scholing en training, subsidies voor werk in de private sector en werkcreatie in de publieke sector. De toetsing van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregelen op nationaal niveau laat echter te wensen over. Er wordt in Nederland en in andere lidstaten van de EU te weinig gebruikgemaakt van beleidsexperimenten en het ontbreekt vaak aan een systematische beleidsevaluatie. Zonder een goed zicht op de effectiviteit van beleid heeft wederzijds leren niet zoveel zin en komt 'evidence based' beleid niet van de grond.

De bijdrage van het ESF en het globaliseringsfonds

De Europese Commissie pleit voor een versterkte inzet van het Europees Sociaal Fonds bij de implementatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Met het oog op het opvangen van de werkgelegenheidsgevolgen van de kredietcrisis heeft de Europese Commissie daarnaast een uitbreiding van het globaliseringsfonds voorgesteld³⁴.

Het voorstel tot herziening van het globaliseringsfonds, waarop tot nu toe in bescheiden mate een beroep is gedaan (65 miljoen euro in 2007 en 14 miljoen in 2008), bevat de volgende elementen:

31 Groenendijk, N.S. (2004) Benchmarking in de Europese Unie, *TvOF*, p. 148.

32 Vergelijk: Radaelli, C.M. (2003) *The open method of coordination: a new governance architecture for the European Union?*, pp. 40-41.

33 SER (2004) CSED-rapport *Met Europa meer groei*, p.p. 142-143.

34 EP; Raad (2009) *Regulation [...] amending Regulation (EC) No 1927/2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund*, 4 juni 2009.

- Verlaging van de drempel voor aanspraak op het fonds van 1000 naar 500 ontslagen werknemers³⁵.
- Verlenging van de duur van de ondersteuning door het fonds van 12 naar 24 maanden.
- Verhoging van de bijdrage van de EU-financiering van 50 naar 75 procent.
- Tijdelijke verbreding van de toetsingscriteria van collectieve ontslagen. Niet alleen ontslagen door veranderingen in de wereldhandelspatronen komen in aanmerking, maar ook collectieve ontslagen als gevolg van de economische en financiële crisis.

Inmiddels heeft het Europees Parlement en de Raad van Ministers de voorstellen van de Europese Commissie op hoofdlijnen goedgekeurd³⁶. Bij de tijdelijke verbreding van de toetsingscriteria tot collectieve ontslagen als gevolg van de economische en financiële crisis, geldt een EU-bijdrage van 65 procent. Voor het overige blijft de EU-bijdrage 50 procent.

In het licht van de economische crisis kan de raad leven met genoemde tijdelijke versoepeling van de voorwaarden van het globaliseringsfonds.

Werkgelegenheidsrichtsnoeren en ESF-gelden

Een versterkte inzet van ESF-gelden bij de implementatie van de werkgelegenheidsrichtsnoeren is op zich wenselijk. In de huidige strategische richtsnoeren voor cohesie, die een indicatief kader bieden voor de lidstaten bij de voorbereiding van hun plannen voor de besteding van de structuurfondsen, is vastgelegd waaraan de ESF-gelden bij prioriteit moeten worden besteed: aan het toegankelijker maken van de arbeidsmarkt, het vergroten van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven en meer investeringen in menselijk kapitaal. Op deze wijze is een koppeling gemaakt met de Lissabon-doelstellingen. Deze verplichte prioritering geldt voor driekwart van de ESF-gelden die naar de vijftien oude lidstaten gaan. De twaalf nieuwe lidstaten worden *aangemoedigd* zich aan de prioritering te houden. Het is wenselijk om ook voor de nieuwe lidstaten te streven naar een verplichte prioritering.

De Europese sociale partners hebben op de werkgelegenheidstop van 7 mei 2009 een gezamenlijke aanbeveling gedaan over de inzet van ESF-gelden bij het opvangen van de gevolgen van de kredietcrisis op de arbeidsmarkt. Ze pleiten in dit licht voor een herschikking van ESF-gelden en een grotere betrokkenheid bij de besteding van deze gelden. De aanbeveling heeft zowel betrekking op het vergemakkelijken van de toegang tot de ESF-gelden als op de inzet ervan.

35 Deze drempel geldt t.a.v. gedwongen ontslagen binnen in een periode van vier maanden in een onderneming in een lidstaat, met inbegrip van de ontslagen bij leveranciers of afnemers of t.a.v. gedwongen ontslagen binnen een periode van negen maanden, met name in kleine en middelgrote ondernemingen, in een NACE-2-bedrijfstak, in een regio of in twee aan elkaar grenzende regio's volgens de NUTS-2-indeling.

36 EP; Raad (2009) *Regulation [...] amending Regulation (EC) No 1927/2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund*, 4 juni 2009.

Om de toegang te vergemakkelijken moet de zichtbaarheid van het fonds worden verbeterd en de informatie over de financieringsmogelijkheden worden vergroot. Ook zouden de aanvraagprocedures moeten worden vereenvoudigd, met name voor mkb-bedrijven. De ESF-regels zouden voldoende flexibel moeten zijn om te zorgen dat de lopende programma's snel kunnen inspelen op de veranderende omstandigheden.

Wat de inzet van de ESF-gelden betreft doen de Europese sociale partners de volgende aanbevelingen:

- Behoud van werkgelegenheid: ondersteun tijdelijke werktijdregelingen gericht op scholing (zoals bijvoorbeeld de Nederlandse deeltijd-WW).
- Stimulering ondernemerschap en nieuwe banen: ondersteun starters; stimuleer werkgelegenheid in CO₂-arme activiteiten en de hernieuwbare energiesector; verbeter de vaardigheden van zwakke groepen op de arbeidsmarkt.
- Steun aan jonge mensen: de economisch crisis treft vooral nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Daarom moeten er maatregelen genomen worden die: de informatie over gewenste vaardigheden en vacatures verbeteren; leiden tot meer trainingsmogelijkheden, stageplaatsen en leer-werktrajecten; voortijdig schooluitval tegengaan.

Een belangrijk aandachtspunt bij de besteding van de ESF-gelden blijft de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

5.3.2 *Sociale insluiting*

De sociale beleidsagenda bevat meer dan de werkgelegenheidsdoelstellingen. Het omvat ook de open coördinatiemethode voor sociale insluiting, pensioenen en gezondheids- en langdurige zorg (sociale OMC). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de overkoepelende doelstellingen en specifieke doelstellingen op deze drie beleidsterreinen.

Bij de open coördinatie op deze terreinen is er geen sprake van kwantitatieve doelstellingen voor de EU als geheel, zoals op het terrein van de arbeidsparticipatie (zie paragraaf 3.2).

Er is wel een set van veertien overkoepelende indicatoren ontwikkeld die lidstaten in hun nationale strategierapporten kunnen gebruiken om te rapporteren op de voortgang op bovengenoemde terreinen (zie paragraaf 3.1.2).

Daarbij is er een onderscheid gemaakt tussen gemeenschappelijke overeengekomen indicatoren, die een vergelijking tussen lidstaten mogelijk maken en zogeheten nationale indicatoren op basis van een gemeenschappelijke definitie en vooronderstellingen, die zich daarvoor niet lenen. De nationale indicatoren hebben ook niet altijd een eenduidige normatieve betekenis. De gemeenschappelijk overeengekomen indicatoren worden het meest gebruikt op het terrein van de sociale insluiting (participatiegraden, voortijdig schoolverlaters, relatieve armoede-indicatoren).

tabel 5.1 Overzicht doelstellingen open coördinatie op het terrein van sociale insluiting en sociale bescherming

| | |
|---------------------------------|--|
| Overkoepelende doelstellingen | <ul style="list-style-type: none"> • Bevordering van sociale samenhang en gelijke kansen door passende, toegankelijke, financieel duurzame, aanpasbare en efficiënte socialezekerheidstelsels en beleidsmaatregelen. • Bevordering met effectieve wisselwerking Lisabon-doelstellingen. • Bevordering van goed bestuur, transparantie en inspraak van betrokkenen bij de opstelling, uitvoering en monitoring van beleid. |
| Sociale insluiting | <ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen van actieve integratie van iedereen door deelname aan de arbeidsmarkt en het bestrijden van armoede en uitsluiting. • Mainstreaming van het sociale-integratiebeleid in alle desbetreffende beleidsgebieden zoals het economisch beleid, het begrotingsbeleid, het onderwijs- en opleidingsbeleid en de programma's van het ESF. |
| Pensioenen | Zorgen voor toereikende, financieel houdbare en transparante pensioenstelsels. |
| Gezondheids- en langdurige zorg | <ul style="list-style-type: none"> • Verzekeren kwaliteit van gezondheidszorg en langdurige zorg, aanpassing aan de veranderende omstandigheden en voorkeuren, ontwikkeling preventieve zorg door vaststelling kwaliteitsnormen op grond van best practices. • Verzekeren dat gezondheidszorg en langdurige zorg betaalbaar en duurzaam blijven. |

Lidstaten zijn wel uitgenodigd om zichzelf doelstellingen voor hun beleid te stellen. Zo hebben twintig lidstaten kwantitatieve doelstellingen voor de vermindering van de armoede onder kinderen geformuleerd, waarvan zestien lidstaten dit hebben gedaan op basis van gemeenschappelijke indicatoren (het percentage kinderen met een armoederisico, het percentage kinderen in een huishouden met ouder(s) zonder werk, het aandeel laaggeletterde kinderen)³⁷.

Op basis van de nationale strategierapporten maakt de Europese Commissie een voorstel voor een tweejaarlijks gemeenschappelijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie, dat vervolgens door de Raad wordt vastgesteld. Van benchmarking is in deze verslagen geen sprake. De onderliggende analyse en vergelijking tussen lidstaten op basis van de gemeenschappelijke indicatoren is vervat in een omvangrijk werkdocument van het Commissiesecretariaat³⁸.

De Europese Commissie heeft zowel inhoudelijke als procedurele voorstellen gedaan op het terrein van de sociale OMC.

37 Europese Commissie (2009) *Commission staff document Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, 13 februari 2009, p. 27.

38 Zie b.v. Europese Commissie (2009) *Joint report on Social Protection and Social Inclusion 2009*. Op de website van de Commissie zijn ook de Excel-files met de indicatoren te downloaden.

Inhoudelijke voorstellen

De Europese Commissie stelt voor om meer accent te geven aan het thema kansengelijkheid voor jongeren en actieve integratie. Dit thema raakt natuurlijk ook de kenniseconomie. De achtergrond hiervan zijn verscheidene analyses waaruit naar voren komt dat kinderen van migranten minder onderwijskansen hebben en dat dit een bedreiging vormt voor sociale cohesie en economische groei. Zo concludeert de Commissie in het rapport over de sociale situatie in de Europese Unie 2007³⁹:

The analysis presented in the 2007 Social Situation Report, albeit very preliminary, suggests that promoting equal opportunities in the European Union could make a major contribution to both greater social cohesion and economic performance. As long as a significant proportion of the population cannot develop their full potential, there is no trade-off between equality and efficiency. This report illustrates this by showing that educational outcomes are still strongly determined by the level of education of parents and by showing that particularly children from a migration background are growing up in difficult social circumstances.

In het licht van de gewenste nadruk op de ontwikkeling van menselijk kapitaal en productiviteit, ondersteunt de raad het voorstel van de Europese Commissie om meer accent te leggen op het thema kansengelijkheid en actieve integratie. Hierbij gaat het in de eerste plaats om te komen tot een gezamenlijke analyse en beleidsoriëntaties en het uitwisselen van ervaringen en succesvolle initiatieven. De raad wijst daarbij ook op de voornemens van de Europese sociale partners om de integratie van migranten op de arbeidsmarkt te bevorderen (zie paragraaf 5.4).

Voorstellen m.b.t vormgeving van de coördinatieprocessen op sociaal terrein

De Commissie wil in het kader van de herziening van de sociale beleidsagenda het potentieel van de sociale OMC versterken. Ze stelt voor⁴⁰:

een aantal van de in het kader van de Lissabon-strategie gebruikte procedures en werkmethode toe te passen om het politieke engagement en de zichtbaarheid te verbeteren (d.w.z. door kwantitatieve streefcijfers vast te stellen), de banden met andere beleidsvormen te versterken, de analytische instrumenten en de wetenschappelijke grondslag te verbeteren en het toezicht, het wederzijds leren en de peer reviews door de lidstaten te bevorderen.

De Raad heeft in maart 2009 voorgesteld om nauwer te coördineren tussen maatregelen op het gebied van economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid⁴¹. Voor de betere integratie van de open coördinatie op het terrein van sociale insluiting en bescherming, stelt de Raad voor om in effectbeoordelingen van maatregelen op andere beleidsterreinen

39 Europese Commissie; Eurostat (2008) *The Social Situation in the European Union 2007*, april 2008, p. 8; Zie ook: Europese Commissie - BEPA (2007) *De Sociale Realiteit in Europa*, Discussienota van het Bureau van Europese Beleidsadviseurs, pp. 28-29.

40 Europese Commissie (2008) COM (2008) 412 def. *Vernieuwde sociale agenda*, p. 19.

41 Raad (2009) *Persmededeling 2930^e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, 9 maart 2009, punt 3.

meer aandacht te schenken aan de sociale dimensie⁴². Over het voorstel van de Commissie om kwantitatieve streefcijfers vast te stellen, merkt de Raad op dat een besluit hierover tot de kernbevoegdheden van de lidstaten blijft behoren.

Commentaar op de procedurele voorstellen

Aangezien het streven naar maatschappelijke welvaart vraagt om een integrale benadering van maatregelen op het terrein van de contractuele relaties, arbeidsmarktmaatregelen, scholing en sociale bescherming, ligt een ‘verknoping’ voor de hand tussen de globale richtsnoeren voor het sociaal-economisch beleid en de richtsnoeren op het terrein van sociale bescherming en uitsluiting. Ook gezien de relatie tussen economische groei en werkgelegenheid enerzijds en de financiële houdbaarheid van onze sociale beschermingsystemen anderzijds is dit van groot belang.

Het gaat daarbij vooral om zaken die betrekking hebben op de verhoging van de arbeidsparticipatie, de vergroting van het menselijk kapitaal en de modernisering en houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels. Daarin past ook een goede coördinatie tussen het Werkgelegenheidscomité (EMCO) en het Comité voor de Sociale Bescherming (SPC).

Overigens heeft een dergelijke verknoping op Europees niveau alleen zin als er ook op nationaal niveau een goede afstemming plaatsvindt. In paragraaf 3.1.2 is erop gewezen dat het Nationale Hervormingsplan over de globale richtsnoeren en het Nationale Strategierapport over de richtsnoeren op het terrein van sociale uitsluiting en bescherming met het oog op een goede afstemming parallel en simultaan worden voorbereid. Dat is niet in alle lidstaten gangbaar.

Bij het formuleren op Europees niveau van kwantitatieve streefcijfers op het terrein van sociale bescherming past terughoudendheid, gelet op de diversiteit van stelsels tussen de lidstaten. De Europese Commissie denkt bijvoorbeeld aan een kwantitatief streefcijfer voor de minimum replacement rate voor pensioenen⁴³. Dat is gezien de diversiteit van pensioenstelsels onwenselijk en past niet binnen de huidige opzet van het Nederlandse pensioenstelsel. De Raad van Ministers wijst er ook terecht op dat een besluit over kwantitatieve streefcijfers tot de kernbevoegdheden van de lidstaten behoort.

Het is wel denkbaar om lidstaten indringender uit te nodigen nationale doelstellingen te formuleren op basis van gemeenschappelijke indicatoren op bijvoorbeeld het terrein van de armoede onder kinderen, een belangrijke voorspeller van latere uitsluiting in het onderwijs en de arbeidsmarkt. Zoals boven aangegeven, heeft de meerderheid van de lidstaten dit gedaan. Uit de officiële stukken valt echter niet te achterhalen welke lidstaten

42 Raad (2009) *Persmededeling 2930^e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumenten zaken*, 9 maart 2009, punt 11.

43 Zie: Mededeling van de Europese Commissie (2008) COM (2008) final 418 A [...] *renewed commitment to social Europe*, p. 5.

dit zijn, welke doelstellingen zijn gesteld, en waarom een aantal lidstaten geen nationale doelstellingen heeft geformuleerd.

Wat in het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren gezegd is over serieuzer beleidsleren, is ook hier van toepassing. De gemeenschappelijke indicatoren en de verschillende werkdocumenten van de Commissie leveren weliswaar een schat aan informatie op, maar deze informatie wordt bijvoorbeeld nauwelijks gebruikt om in analytische zin faal- en succesfactoren van beleid te identificeren of beleid te evalueren.

5.4 De bijdrage van de Europese sociale dialoog

Het belang van de Europese sociale dialoog

De Europese Commissie schrijft in de mededeling over de hernieuwde sociale beleidsagenda terecht dat de Europese sociale dialoog een van de hoekstenen is van het Europees sociaal model en een essentiële rol speelt bij de beeldvorming in de EU.

De SER heeft eerder aangegeven dat erkenning van een eigen domein van sociale partners en de mogelijkheid tot zelfregulering, die in artikelen 138 en 139 VEG tot uiting komt, fundamentele uitgangspunten vormen voor het bestuur van de EU. De gezamenlijk overeengekomen doelstellingen op sociaal terrein zoals vastgelegd in artikel 136 VEG, zullen niet alleen voortvloeien uit de werking van de interne markt of door afstemming van het beleid van de lidstaten, maar ook via het overleg tussen sociale partners⁴⁴. In het advies *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen* heeft de SER in meer algemene zin gewezen op het belang van de overlegeconomie voor het aanpassingsvermogen van de economie⁴⁵.

Elementen van de Europese sociale dialoog

De Europese sociale dialoog krijgt op verschillende manieren vorm. Het EU-Verdrag (artikel 138 en 139) geeft de sociale partners het recht om vóór een regelgevend initiatief van de Commissie op het gebied van sociaal beleid te worden geraadpleegd, zelf te onderhandelen over onderwerpen waarover de Commissie voornemens is een voorstel in te dienen en daarover overeenkomsten te sluiten. Deze overeenkomsten kunnen de sociale partners zelf uitvoeren (autonome overeenkomsten) of aan de Commissie sturen met het verzoek de overeenkomst in de vorm van een richtlijnvoorstel voor besluitvorming aan de Raad voor te leggen. De sociale partners hebben de laatste jaren vooral een voorkeur voor het afsluiten van autonome overeenkomsten (zie onderstaande tabel).

44 SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, p. 70.

45 SER (2008) *Advies Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*, p. 76.

tabel 5.2 Overeenkomsten in kader Europese Sociale Dialoog

| <i>Autonome overeenkomsten</i> | <i>Overeenkomsten in de vorm van een Richtlijnvoorstel</i> |
|---|--|
| Telewerk (2002) | Ouderschapsverlof (1995) |
| Werkgerelateerde Stress (2004) | Deeltijdwerk (1997) |
| Geweld en kwellen op het werk (2007) | Flexibele arbeidscontracten (1999) |
| Integratie op de arbeidsmarkt (in voorbereiding). | Nieuwe overeenkomst Ouderschapsverlof (2009) |

Sinds 2002 stellen de sociale partners zelf een meerjarig werkprogramma op voor de (autonome) sociale dialoog (het meest recente werkprogramma wordt hieronder besproken). Daarmee beogen zij onder meer een bijdrage te leveren aan de uitvoering van de Lissabon-strategie. In dit kader hebben zij bijvoorbeeld kaderprogramma's opgesteld ter bevordering van levenslang leren en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze programma's worden door de sociale partners in de lidstaten uitgevoerd. Ook is via deze weg de gezamenlijke arbeidsmarktanalyse van de sociale partners tot stand gekomen. De Europese sociale partners hanteren verschillende 'instrumenten' voor hun gezamenlijke acties. Zo stellen zij regelmatig gezamenlijke verklaringen of opinies op die ze aan de Commissie en de Raad voorleggen. De voorbereiding hiervan geschiedt in het Comité voor de Sociale Dialoog dat ongeveer vier maal per jaar bijeenkomt.

Voorafgaand aan de Voorjaarsraad vindt sinds enige jaren een 'Social Summit' plaats. Tijdens deze bijeenkomsten brengen de Europese sociale partners hun standpunten naar voren over actuele thema's. Ook worden tijdens deze bijeenkomsten gezamenlijke opinies naar voren gebracht. Daarnaast is het steeds meer gebruikelijk geworden dat er een consultatie van sociale partners plaatsvindt voorafgaand aan Raadsbijeenkomsten van de Ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken.

Ook bij andere gelegenheden worden de sociale partners regelmatig geconsulteerd, bijvoorbeeld door de Europese Commissie over maatregelen in de sociale sfeer ter bestrijding van de economische crisis en door het Employment Committee en het Social Protection Committee. Daarnaast maken vertegenwoordigers van de sociale partners deel uit van diverse adviesorganen van de Commissie.

Naast de hiervoor beschreven bedrijfstakoverschrijdende sociale dialoog is ook de sectorale sociale dialoog in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Momenteel bestaan er meer dan veertig comités voor verschillende sectoren⁴⁶.

46 Zie voor een overzicht: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPagelD=0>.

Werkprogramma Europese Sociale partners 2009-2010

De Europese sociale partners stellen binnenkort hun derde meerjarenwerkprogramma vast (zie bijlage 4). Hiermee bevestigen ze hun betrokkenheid bij de gezamenlijke aanpak van de belangrijkste problemen in Europa op economisch, sociaal en milieuterrein. Het nieuwe werkprogramma loopt tot 2010 en is daarmee gesynchroniseerd met de termijn van de huidige Lissabon-strategie. Het bouwt voort op de initiatieven die zijn aangekondigd in het vorige werkprogramma, maar bevat ook een aantal nieuwe initiatieven. Bij het eerste gaat het om:

- De onderhandelingen en de implementatie van de autonome raamovereenkomst over integratie op de arbeidsmarkt.
- De afronding van nationale studies over economische en sociale herstructurering in de EU-27 om daarmee beter om te gaan met verandering en herstructurering⁴⁷.
- Onderhandelingen over een actieprogramma werkgelegenheid.
- Voortzetting van de bijdrage aan capaciteitsopbouw voor sociale partners in de nieuwe lidstaten.
- Evaluatie van de verschillende instrumenten die sociale partners ter beschikking hebben en de invloed hiervan op de verschillende niveaus van sociale dialoog.

De nieuwe initiatieven hebben betrekking op:

- Een gezamenlijke aanbeveling over de vaststelling van de Post-Lissabon-agenda mede in de context van de huidige economische en financiële crisis.
- Ontwikkeling van een gezamenlijke benadering van de sociale en werkgelegenheidsaspecten en -consequenties van maatregelen in het kader van het klimaatbeleid.
- Gezamenlijk toezicht op de implementatie van de gemeenschappelijke beginselen van flexicurity, met name gericht op de betrokkenheid van sociale partners in het proces en de lessen die daaruit te leren zijn.
- Gezamenlijke aandacht voor mobiliteit en economische migratie en bevordering van de integratie van migranten op de werkplek.

De lijst van onderwerpen in het werkprogramma is niet uitputtend. De sociale partners kunnen besluiten ook andere acties te ondernemen.

47 Zie ook SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, pp. 149-150.

6 Milieu-, energie- en klimaatbeleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de ecologische dimensie van de Lissabon-strategie centraal. Paragraaf 6.2 bespreekt het belang van internationale coördinatie van milieubeleid om tot grotere welvaart te komen. Paragraaf 6.3 brengt de plaats van milieu in de Lissabon-strategie en de bevoegdheden van de EU op dit terrein in beeld. Daarbij komt ook de betekenis van het nieuwe Verdrag van Lissabon naar voren.

In paragraaf 6.4 staan de doelstellingen en instrumenten van het Europese milieubeleid verder uitgewerkt. Paragraaf 6.5 gaat meer in het bijzonder in op de klimaat- en energie-problematiek. Paragraaf 6.6 confronteert het Europese milieubeleid met de nationale invalshoek en verkent de spanningen die daarbij kunnen optreden. Afsluitend brengt paragraaf 6.7 in beeld welke bijdrage het milieu-, energie- en klimaatbeleid – al dan niet in het kader van de Lissabon-strategie – aan de productiviteitsagenda kan leveren.

6.2 Belang van internationale coördinatie

Relatie met maatschappelijke welvaart

Het bevorderen van maatschappelijke welvaart – en in het verlengde daarvan: het streven naar duurzame ontwikkeling (zie kader) – heeft nadrukkelijk ook een ecologische dimensie. Veel milieuvraagstukken zijn grensoverschrijdend. De klimaatproblematiek, de toenemende behoefte aan energie, grondstoffen en landbouwgronden en het verlies aan natuur en biodiversiteit manifesteren zich zelfs wereldwijd. Deze bedreigen onze toekomstige welvaart.

Het is nodig de economische groei enerzijds en milieubelasting en grondstoffengebruik anderzijds verregaand te ontkoppelen. Eco-efficiënte innovaties vormen daarbij een belangrijke oplossingsrichting. Dergelijke innovaties bieden zowel milieuwinst als economische kansen door een grotere efficiëntie.

Duurzame ontwikkeling als evenwichtsoefening

In de visie van de SER zijn het bevorderen van de maatschappelijke welvaart en het streven naar duurzame ontwikkeling doelstellingen die gelijkgericht zijn. De SER heeft het streven naar duurzame ontwikkeling eerder gekenschetst als een maatschappelijk proces van zoeken, leren, afwegen en zich binden. Het gaat niet om het toewerken naar één vastomlijnd einddoel, maar om een voortdurende evenwichtsoefening. Die is nodig om financieel-economische (*profit*), sociaal-culturele (*people*) en ecologische (*planet*) voorraadgrootheden goed en in onderlinge balans te beheren. Die balans komt niet alleen de huidige generatie ten goede, maar moet ook toekomstige generaties voldoende mogelijkheden bieden om welvaart te realiseren.

Aan deze evenwichtsoefening komt nooit een eind. Dat komt niet alleen doordat de verschillende dimensies van duurzaamheid, mede door de technologische ontwikkeling, elk hun eigen dynamiek kennen. Het is ook een gevolg van het feit dat wat wel en niet duurzaam heet, uiteindelijk afhankelijk is van een maatschappelijk oordeel. Het gaat immers om de kwaliteit van de samenleving. Conflicterende waarden en belangen moeten helder worden benoemd en vervolgens goed tegen elkaar worden afgewogen. Maatschappelijke kosten-batenanalyses vormen daarvoor een belangrijk instrument. Nieuwe kennis, een toenevend technisch vernuft en een beter inzicht in de werking van complexe economische, sociale en ecologische systemen zullen dat afwegproces beïnvloeden.

- Bron: SER (2002) *Advies Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, pp. 15-17.

Belang van internationale coördinatie

Nederland heeft in vroeger jaren een belangrijke impuls gegeven aan de totstandkoming en invulling van het gemeenschappelijke milieubeleid¹. Sinds 1970 heeft ons land een leidende rol gespeeld bij het oplossen van internationale milieukwesties, om te beginnen grensoverschrijdende waterverontreiniging, zo stelde de OESO in 1995 vast². Geleidelijk is het accent verschoven naar het scheppen van een sterk EU-kader voor milieubescherming en op het versterken van regionale samenwerking.

Internationale beleidscoördinatie gaat met kosten gepaard. Deze betreffen, naast de kosten die aan het afstemmingsproces (besluitvorming en handhaving) zelf verbonden zijn, het niet kunnen benutten van voordelen van meer decentrale besluitvorming. Bij die voordelen gaat het vooral om het kunnen toesnijden van beleid op lokale (nationale) voorkeuren en omstandigheden en om het vermogen om flexibel te reageren op veranderingen in die omstandigheden³. Wat optimaal is voor (delen van) Nederland, is dat waarschijnlijk niet voor Spanje of Polen – en omgekeerd.

Daartegenover kan een goede internationale afstemming de (kosten)effectiviteit van het beleid versterken wanneer sprake is van een grensoverschrijdend milieuprobleem. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om een collectief goed op continentale of mondiale schaal (bijvoorbeeld het klimaatbeleid). Maar ook bij het aanpakken van milieuproblemen van lokale aard (zoals geluidhinder) die gemeenschappelijk zijn voor een groep landen, kan internationale afstemming nuttig zijn, en wel om verschillende redenen:

- om gezamenlijk effectieve instrumenten te ontwikkelen en technologische vernieuwingen te bevorderen;
- om prisoner's dilemmas (onzekerheid over de inzet van andere landen) te doorbreken die de ontwikkeling van een goed nationaal milieubeleid in de weg staan;

1 Deze paragraaf is gebaseerd op SER (2006) *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*.

2 OECD [OESO] (1995) *Environmental Performance Reviews: Netherlands*, pp. 210-212.

3 Vgl. SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, p. 35.

- om mogelijke handelsversturende effecten te voorkomen.

De mogelijke versturende gevolgen van (verschillen in) milieubeleid op internationale concurrentieverhoudingen en op de internationale handel zijn ook een zelfstandig motief voor vormen van coördinatie van milieubeleid. De OESO heeft daarvoor de grondslag gelegd door aan het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ te formuleren.

6.3 Lissabon-strategie en bevoegdheidsverdeling

Lissabon-strategie

Milieu vormt een van de drie pijlers van de Lissabon-strategie. De Europese Raad van Göteborg (juni 2001) heeft dit expliciet bepaald. Punt 20 van de conclusies van het voorzitterschap luidt:

De Europese Raad gaat akkoord met een strategie voor duurzame ontwikkeling die een aanvulling vormt op de politieke inzet van de Unie voor economische en sociale vernieuwing, een derde dimensie – de milieudimensie – toevoegt aan de Lissabon-strategie en een nieuwe aanpak inzake beleidsvorming introduceert. De regelingen voor de uitvoering van deze strategie zullen door de Raad worden opgesteld.

De EU heeft sindsdien diverse nieuwe initiatieven op het terrein van milieu, energie en klimaat genomen, maar in hoeverre deze moeten worden gezien als concrete invulling van deze politieke uitspraak blijft onduidelijk. Het is tekenend dat het Zesde Milieuactieprogramma van de EG, zoals vastgesteld in juli 2002, geen enkele relatie legt met de Lissabon-strategie⁴. En verder speelt bij de (open coördinatie met behulp van) richtsnoeren voor het sociaal-economisch beleid het milieu- en energiebeleid een ondergeschikte rol. Eigenlijk is er alleen het elfde micro-economische richtsnoer, dat het duurzaam gebruik van hulpbronnen aanmoedigt en de synergie tussen milieubescherming en groei wil verbeteren.

Bewegdheidsverdeling

Milieu behoort tot de bevoegdheden die de Europese Unie met de lidstaten deelt. De coördinatie van het milieubeleid door de EU berust om te beginnen op de doelstellingen in het Verdrag van Lissabon (art. 3): “de duurzame ontwikkeling van Europa” en “een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu”. De wisselwerking tussen het Europese en het nationale niveau wordt vooral verzorgd door harmonisatie van wetgeving door richtlijnen en verordeningen. Daarnaast is van belang dat de bescherming van het milieu integraal onderdeel uitmaakt (respectievelijk moet uitmaken) van het door de EU gevoerde beleid (zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid).

4 EP; Raad (2002) *Besluit n.r. 1600/2002/EG [...] van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieu actieprogramma van de Europese Gemeenschap*, 10 september 2002, p.p. 1-15.

Tot nu toe kent de EU geen afzonderlijke rechtsbasis voor een specifiek energiebeleid, behalve voor kolen (EGKS) en voor kernenergie (Euratom). Het Verdrag van Lissabon brengt hier verandering in, door toevoeging van een afzonderlijk artikel (194).

6.4 Doelstellingen en instrumenten van Europees milieu- en energiebeleid

Doelstellingen en beginselen

De doelstellingen van het Europese milieubeleid worden verder uitgewerkt in lid 1 van artikel 191 van het Verdrag van Lissabon (zie kader).

De bescherming van het milieu vraagt ook nadrukkelijk om integratie met beleid in verschillende sectoren (zie art. 11). Daarbij is de relatie met de interne markt – in het bijzonder het vrij verkeer van goederen – van bijzondere betekenis. De harmonisatie van wet- en regelgeving ten behoeve van de interne markt kan namelijk ook betrekking hebben op maatregelen voor de bescherming van milieu en volksgezondheid. Daarbij gaat het concreet om gemeenschappelijke regels voor (verpakkings)afval, voor chemische stoffen en voor emissies van voertuigen. Daarnaast worden nationale milieumaatregelen door de Europese Commissie respectievelijk het Hof van Justitie getoetst op hun effecten op de werking van de interne markt⁵.

Milieubescherming in het Verdrag van Lissabon

Artikel 191 (lid 1) van het Verdrag van Lissabon bepaalt dat het EU-beleid op milieugebied gericht is op de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- het bevorderen op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

Lid 2 maakt duidelijk dat de EU bij het streven naar een hoog beschermingsniveau rekening houdt met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap en haar beleid baseert op de volgende beginselen: voorzorg, preventief handelen, voorrang voor bronbeleid en 'de vervuiler betaalt'.

⁵ Een klassiek voorbeeld is het arrest van het Hof van Justitie over de 'Deense flessen'-zaak over de toepasselijkheid van de uitzonderingen op het verbod op kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten (art. 30 EG-Verdrag).

Art. 175 bepaalt dat over milieubeleid in de regel met een gekwalificeerde meerderheid (van de lidstaten) wordt besloten. Daarop worden de volgende uitzonderingen gemaakt: bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard; maatregelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer of de bodembestemming (met uitzondering van het afvalstoffenbeheer); en maatregelen met een aanzienlijke invloed op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening.

De tweede ingang voor coördinatie betreft het productgerichte milieubeleid in relatie tot de interne markt. Voor de goede werking van de interne markt is een zekere mate van harmonisatie van wet- en regelgeving nodig, bijvoorbeeld met betrekking tot de eisen die een lidstaat aan bepaalde producten (zoals auto's) mag stellen.

De basis voor die harmonisatie biedt art. 114. Lid 3 daarvan bepaalt dat de Europese instellingen (Commissie, Europees Parlement en Raad van Ministers) daarbij uitgaan van een hoog beschermingsniveau op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming en rekening houden met "alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd". Lid 4 en 5 laten verder enige ruimte voor verdergaande maatregelen van afzonderlijke lidstaten voor de bescherming van het milieu en van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten.

Artikel 194 (lid 1) van het Verdrag van Lissabon plaatst het gemeenschappelijke energiebeleid in het kader van de werking van de interne markt en van milieubescherming.

Daarbij zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- a het waarborgen van de werking van de energiemarkt;
- b het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening;
- c het stimuleren van de energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie;
- d het bevorderen van de interconnectie van energienetwerken.

Deze doelstellingen doen geen afbreuk aan het recht van een lidstaat de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, te kiezen tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening te bepalen (lid 2)⁶.

Programmering

Sinds 1972 stelt de EU meerjarige Milieuactieprogramma's vast. Deze geven richting aan de ontwikkeling van het milieubeleid van de EU. Het huidige Milieuactieprogramma (MAP) is het zesde in de reeks; het is in juli 2002 vastgesteld (door het Europees Parlement

⁶ Verder wordt een uitzondering op de hoofdregel van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid gemaakt voor maatregelen van voornamelijk fiscale aard.

en de Raad van Ministers) en heeft een looptijd van tien jaar⁷. Dit programma onderscheidt vier terreinen voor prioritaire actie (zie verder het kader):

- klimaatverandering;
- bescherming en herstel van natuur en biodiversiteit;
- een hoog niveau van levenskwaliteit en sociaal welzijn voor de burgers door het tot stand brengen van een gezonde leefomgeving;
- een beter rendement van hulpbronnen en een beter beheer van hulpbronnen en afval om tot duurzamere productie- en consumptiepatronen te komen.

Hoofdpijnen van het zesde MAP, 2001-2010

In tegenstelling tot het vijfde MAP worden de milieuproblemen in het zesde MAP vooral thematisch in plaats van sectoraal benaderd. Hiermee worden milieuoverwegingen in andere beleidsectoren geïntegreerd. Een van de consequenties hiervan is dat het EU-milieubeleid niet langer de exclusieve verantwoordelijkheid is van het Directoraat-Generaal Milieu van de Commissie (DG Milieu).

Het zesde MAP heeft de vorm van een bindend besluit, dat gezamenlijk door de Raad van Ministers en het Europese Parlement is genomen op basis van de medebeslissingsprocedure.

Het zesde MAP ontvouwt vijf 'strategische actielijnen' voor het EU-milieubeleid:

- verbetering van de tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving;
- integratie van milieuoverwegingen in besluitvorming op andere beleidsterreinen;
- nauwere samenwerking met de markt via bedrijven en consumenten;
- het geven van 'empowerment' aan burgers en het bieden van hulp bij de totstandbrenging van gedragsverandering;
- het bevorderen van betere beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening.

Bij de mid-term review in 2007 stelde de Europese Commissie vast dat de EU zich nog niet op het pad van de duurzame ontwikkeling bevindt⁸:

There has only been limited progress with the fundamental issues of integrating environmental concerns into other policy areas and improving the enforcement of EU legislation. Many environmental pressures are actually increasing: global emissions of greenhouse gases are rising, the loss of biodiversity is accelerating, pollution has a major effect on public health, the amount of waste produced inside the EU continues to increase, and our ecological footprint is steadily growing.

7 EP; Raad (2002) Besluit nr. 1600/2002/EG [...] van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, pp. 1-15.

8 Mededeling Europese Commissie (2007) COM(2007) 225 [...] Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, p. 17.

Climate change, biodiversity, health and resource use remain the most pressing environmental challenges (...).

A review of the most recent scientific situation does reveal several gaps between the objectives set in the 6th EAP and the measures set out for achieving these objectives. In these areas existing measures will have to be strengthened or new measures adopted.

The environment is a policy area where the EU can deliver tangible benefits for its citizens in the form of improved living and working conditions. It is also a policy area where a significant majority of European citizens support further and even more effective action.

Richtlijnen en verordeningen

Het beleid van de EU op milieugebied bestaat hoofdzakelijk uit (minimum)harmonisatie van wet- en regelgeving. Onder harmonisatie wordt verstaan “het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgevingen”; dat is iets anders dan unificatie (totale gelijkmaking).

Harmonisatie vindt vooral plaats door richtlijnen. Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te boeken resultaat, maar laten de lidstaten vrij in de keuze van vormgeving en keuze van instrumenten. Richtlijnen moeten worden omgezet in nationale regelgeving. Ze kunnen evenwel rechtstreekse werking krijgen wanneer de omzetting niet correct (of te laat) plaatsvindt, voor zover sprake is van bepalingen die inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn.

Daarnaast hanteert de EU het instrument van de verordening. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een concreet voorbeeld is de verordening voor het opzetten van een gemeenschappelijk, geïntegreerd systeem voor de registratie, beoordeling en vergunningverlening van chemische stoffen (REACH).

De milieurichtlijnen (en verordeningen) zijn, naar de aard van het door de lidstaten te boeken resultaat, in vier categorieën onder te verdelen⁹:

- het effect: de mate van bescherming van de volksgezondheid of van het ecosysteem;
- de milieukwaliteit: de maximale concentratie van een schadelijke stof in lucht, (grond)water of bodem;
- de milieudruk: te reguleren door emissieplafonds;
- beperking van emissies door afzonderlijke bronnen.

Het is natuurlijk van belang dat de harmonisatie van milieueffect en milieukwaliteit voldoende wordt ondersteund door een passende afstemming van maatregelen op het vlak van milieudruk en bronbeleid. In die sfeer liggen ook de beste aangrijpingspunten voor het stimuleren van eco-efficiënte innovaties (‘milieu als kans’)¹⁰. Dan gaat het bijvoorbeeld om emissienormen voor voertuigen of milieubelastingen.

⁹ Zie: MNP (2005) *Milieukansen 2005*, hoofdstuk 5, inz. p. 115.

¹⁰ Vgl. SER (2005) *Advies Milieu als kans*, publicatienr. 05/13, hoofdstuk 4.

Ook deze beleidsrichting heeft een sterke communautaire dimensie. De interne markt vereist bijvoorbeeld uniforme normen ten aanzien van de milieuprestaties van voertuigen. Zo is de eerste richtlijn over emissienormen uit 1970 tot stand gekomen als reactie op Duitse en Franse maatregelen die eisen stelden aan de luchtverontreiniging door voertuigen¹¹. Deze maatregelen konden namelijk belemmeringen opwerpen voor de werking en totstandkoming van de interne markt. Voor het bronbeleid vormt het streven naar een gelijk speelveld een belangrijk ijkpunt.

Een goed evenwicht tussen enerzijds de gestelde milieukwaliteitsnormen en anderzijds maatregelen met een communautair karakter als emissienormen is van groot belang. Dat geldt in het bijzonder voor lidstaten – zoals Nederland – die veel te maken hebben met doorgaand (vracht)verkeer en een hoge verkeersdichtheid, of, in het geval van waterverontreiniging, stroomafwaarts zijn gelegen.

6.5 Klimaat en energie

Actuele inzichten over klimaat en energie

Volgens het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is de opwarming van de aarde onweerlegbaar, en heeft de mensheid een onmiskenbare invloed op het klimaat¹². De concentratie van de broeikasgassen kooldioxide en methaan in de atmosfeer is op dit moment de hoogste in minstens 650.000 jaar. De toename hiervan sinds 1750 is voornamelijk het gevolg van menselijke emissies door het verbruik van fossiele brandstoffen, maar ook door landbouw, veeteelt en veranderingen in landgebruik. De hogere concentratie van broeikasgassen houdt warmte langer vast in de atmosfeer, waardoor de aarde opwarmt. Bij een toename van 1,5 tot 2 graden C boven het niveau van 1750 is er een groot risico dat het klimaat een omslagpunt passeert met mogelijk onaanvaardbare gevolgen voor het menselijk welzijn.

Doelstellingen

Nederland en de EU hebben grotendeels dezelfde duurzaamheidsdoelstellingen. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving zijn de nationale energie- en klimaatdoelstellingen alleen haalbaar als het EU-beleid succesvol is¹³. Nationaal zijn we dus zeer afhankelijk van EU-beleid.

Op de Europese voorjaarpstop van 2007 hebben de EU-leiders klimaatdoelstellingen vastgesteld voor 2020. Uitgangspunt is dat de aarde niet verder mag opwarmen dan met 2 graden Celsius. Hiervoor is het nodig dat de uitstoot van broeikasgassen in industrielanden in 2020 is teruggebracht tot 30 procent onder het niveau van 1990. Voor 2050 gaat het zelfs om percentages van 60 tot 80 procent. De EU heeft zich verbonden aan een reductiedoel-

11 Zie: Raad (1970) *Richtlijn 70/220/EEG, overwegingen 1-3.*

12 PCCC (2008) *De staat van het klimaat 2007.*

13 PBL (2008) *Milieubalans 2008.*

stelling van 20 procent in 2020. Als er een nieuwe internationale klimaatafspraak tot stand komt voor na het Kyoto-protocol (dat afloopt in 2012), waarin andere landen ook inspanningen op zich nemen, zal de EU dit percentage verhogen tot 30 procent.

De kadertekst citeert de conclusies van de Europese Raad van 11 en 12 december 2008 ter zake¹⁴.

Conclusies van het EU-Voorzitterschap over klimaatbeleid

Europese Raad van 11 en 12 december 2008

De Europese Raad bevestigt de toezegging van de Europese Unie om – in het kader van een in Kopenhagen te bereiken ambitieus, wereldwijd en breed akkoord over klimaatverandering voor de periode na 2012 – de emissies met 30 procent te verlagen op voorwaarde dat de andere ontwikkelde landen zich vastleggen op een vergelijkbare emissiebeperking en de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden een bijdrage leveren die in verhouding staat tot hun verantwoordelijkheid en capaciteiten.

De Commissie zal de Europese Raad in maart 2010 een gedetailleerde analyse voorleggen van het resultaat van de Conferentie van Kopenhagen, en met name betreffende de overgang van een reductie van 20 procent naar een van 30 procent. De Europese Raad zal op basis hiervan de situatie en de effecten daarvan op het concurrentievermogen van de Europese industrie en de andere economische sectoren evalueren.

- Bron: Europese Raad (2009) *Europese Raad van Brussel: 11 en 12 december 2008: Conclusies van het voorzitterschap*.

Emissiehandel

Een belangrijk instrument in het klimaatbeleid is de CO₂-emissiehandel. De SER heeft zich altijd voorstander van dit instrument getoond¹⁵. Wel vroeg de raad nadrukkelijke aandacht voor de inpassing van de Nederlandse praktijk in het Europese systeem. Zo moest bij de allocatie van CO₂-emissierechten rekening worden gehouden met de eerdere inspanningen van het bedrijfsleven om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Een ander punt van aandacht was de inpassing van langlopende energie-efficiency convenanten in het Europese handelssysteem. Bij dit alles vormt een gelijk speelveld voor energie-intensieve bedrijven die op mondiale markten opereren, een belangrijke randvoorwaarde.

Inmiddels is het EU-emissiehandelsysteem al weer enige jaren operationeel. In het SER-advies over het energietransitiebeleid van eind 2006 wees de raad op de noodzaak om

14 Genoemde conclusies zijn herbevestigd door de Europese Raad, zie: Europese Raad (2009) *Europese Raad van Brussel: 19 en 20 maart 2009: Conclusies van het voorzitterschap*.

15 Zie onder meer: SER (2002) *Advies Nationale CO₂-emissiehandel in Europees perspectief*.

de effectiviteit van het Europese CO₂-emissiehandelssysteem te vergroten¹⁶. De allocatiemethoden voor nieuwe en bestaande installaties moet verder worden geharmoniseerd. Voor de investeringsbereidheid van marktpartijen is het daarnaast belangrijk dat de continuïteit van het stelsel ook na 2012 wordt gegarandeerd. Onder de juiste randvoorwaarden is de SER voorstander van een verdere uitbreiding van het Europese emissiehandelssysteem naar sectoren als de luchtvaart en de scheepvaart.

Energiebeleid

Een ander belangrijk spoor om de emissiereductie te bereiken is het energiebeleid. Volgens cijfers van het World Resources Institute is de energiesector wereldwijd verantwoordelijk voor circa 24,5 procent van de broeikasgasemissie en daarmee is deze sector de grootste vervuiler. De sector verkeer en vervoer is een andere grote vervuiler.

Energiebesparing en vervanging van fossiele brandstoffen door hernieuwbare energie zijn twee belangrijke pijlers van het energiebeleid. De EU wil de energie-efficiëntie verder verhogen om te komen tot een besparing van 20 procent ten opzichte van de prognoses voor 2020 van de Europese Commissie in haar Groenboek over energie-efficiëntie. Voor het aandeel hernieuwbare energie hanteert de EU voor 2020 een bindend streefcijfer van 20 procent in het totale EU-energiegebruik, en een bindende doelstelling van minimaal 10 procent bio-brandstoffen in het brandstofverbruik.

Overigens moet volgens de SER ervoor worden gewaakt om het energietransitiebeleid tot puur klimaatklimaat te verengen met de kosteneffectiviteit van CO₂-emissiereductie maatregelen als enige maatstaf¹⁷. In het energietransitiebeleid zijn immers ook de bredere milieuoverwegingen, de economische kansen voor industriële vernieuwing en de voorzieningszekerheid aan de orde. Zo zal de SER binnenkort adviseren over de economische kansen voor Nederland van een biobased economy¹⁸.

Vanuit het oogpunt van de voorzieningszekerheid is de totstandbrenging van een geïntegreerde Europese energiemarkt van groot belang. Daarvoor zijn ook investeringen in voldoende interconnectiecapaciteit tussen landen nodig. Vergroting van de markt leidt tot een gelijk spelveld, meer concurrentie en een gunstiger klimaat voor energie-investeringsprojecten in Nederland.

16 SER (2006) Advies *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

17 SER (2006) Advies *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*.

18 Naar verwachting zal het kabinet in mei een adviesaanvraag daarover aan de SER voorleggen. Centraal staat de vraag welke kansen de ontwikkeling van een biobased economy voor Nederland biedt, zowel als het gaat om input (eigen teelt en import van groene grondstoffen), de verwerking (in het agrochemiecomplex) als de toepassing (in chemie, transport en energievoorziening).

6.6 EU-milieubeleid en de nationale invalshoek

Nederland behoort tot de dichtstbevolkte landen van Europa. Daarmee is ook een dichte concentratie van economische activiteiten verbonden. Deze sluit aan op grootstedelijke gebieden in het Noordwest-Europese kerngebied. Onze ligging in een delta van rivieren brengt zowel een extra kwetsbaarheid voor grensoverschrijdende milieuproblemen als een natuurlijke specialisatie als logistieke draaischijf – met alle vervoerbewegingen van dien – met zich. De sterke opkomst van de intensieve veehouderij heeft voor specifieke milieuproblemen gezorgd. Nederland heeft daarnaast een specialisatie ontwikkeld in relatief energie-intensieve takken van industrie.

Sommige van deze kenmerken moeten als een gegeven worden beschouwd waaraan weinig of niets te doen valt. Dat geldt natuurlijk in het bijzonder voor de ligging van ons land. Andere kenmerken zijn wel tot op zekere hoogte beleidsmatig beïnvloedbaar, zeker op de lange termijn. Gelet op de schaarse ruimte en de relatief hoge scholingsgraad van de bevolking zal de internationale concurrentiepositie van ons land steeds meer op een hoge kennisintensiteit van de productie moeten berusten.

De specifieke combinatie van kenmerken is uniek voor Nederland. Dit neemt niet weg dat er belangrijke overeenkomsten bestaan met de ons omringende landen. Zo mag de gemiddelde bevolkingsdichtheid in Duitsland veel lager liggen, maar in de grootstedelijke gebieden doen zich bijvoorbeeld op het terrein van de luchtkwaliteit vergelijkbare problemen voor als in onze Randstad.

Diverse spanningsvelden

De EU stelt beleidsinhoudelijke kaders (doeleinden, instrumenten) van de EU waarnaar het nationale beleid zich moet voegen. Daarmee is ook de vraag relevant in hoeverre de Europese regelgeving een geschikt kader biedt voor een goede nationale beleidsvoering. De verhouding tussen Europese en nationale regelgeving beïnvloedt immers de afweging die nationaal en regionaal – in het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling – tussen verschillende, deels rivaliserende doeleinden, waarden en belangen moet worden gemaakt. Weliswaar heeft Europees recht voorrang boven het recht van de lidstaten, maar dat neemt niet weg dat bestaande EU-richtlijnen nog wel vatbaar zijn voor verbetering.

Bij het tot stand komen van een Europees milieubeleid dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van de verschillende lidstaten, moet een reeks spanningsvelden worden doorlopen:

- a Bij het streven naar duurzame ontwikkelingspelen verschillende *rivaliserende waarden en belangen*. Verschillende richtinggevende principes geven daar uitdrukking aan. De Europese Unie is zowel een interne markt, met een 'gelijk speelveld' voor bedrijven, als een rechtsgemeenschap die mensen en ecosystemen een bepaald minimumbeschermingsniveau biedt.

- b De spanning tussen de *korte* en de *lange(re) termijn*. Het realiseren van transitie naar duurzame ontwikkeling vergt ruime aanpassingstermijnen en investeringen in een verre toekomst. De kost gaat in de regel voor de baat uit, en zowel kosten als baten zijn vaak met onzekerheden omgeven.
- c De spanning tussen ambitieuze milieudoelstellingen *binnen de EU* en vaak minder ambitieuze doelstellingen *buiten de EU*. Deze verschillen maken het speelveld voor de ondernemingen die op mondiale markten moeten concurreren, ongelijk.
- d Onze kennis is beperkt; er is geen sprake van ‘perfect foresight’; omstandigheden, voorkeuren en inzichten kunnen zich in de loop der tijd wijzigen. Dat alles brengt spanningen met zich tussen:
- de *dynamiek* van maatschappelijke ontwikkelingen, opvattingen en inzichten die maakt dat optimale keuzes in de loop van de tijd verschuiven;
 - de behoefte bij burgers en bedrijven aan *vaste bakens* om daarop (investerings-) beslissingen te kunnen baseren;
 - de behoefte aan ‘beleidsleren’ (het leren van ervaringen) en de *praktische onmogelijkheid* – zeker in een EU van 27 lidstaten – om gemeenschappelijke regelgeving voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden en inzichten.
- e De spanning tussen het streven naar *uniformiteit* (in termen van gelijke bescherming of van gelijk speelveld) en de behoefte aan *differentiatie*, om binnen de verschillende lidstaten maatwerk te kunnen bieden.
- f De mogelijke spanningen tussen doelstellingen en beschermingsnormen enerzijds en de (communautaire en nationale) inzet van instrumenten – in het bijzonder het bronbeleid – anderzijds.

De zorg voor een gelijk speelveld

De spanningen tussen de verschillende waarden en belangen komen ook naar voren bij de keuze van de principes en uitgangspunten voor beleid en regelgeving. Sinds een jaar of dertig vormt het principe ‘de vervuiler betaalt’ een hoeksteen van het (internationale) milieubeleid. Door maatschappelijke kosten consequent in beeld te brengen bevordert men de maatschappelijke welvaart. Op die basis kunnen landen hun duurzame comparatieve voordelen optimaal ontwikkelen.

Het principe ‘de vervuiler betaalt’ kan echter op gespannen voet staan met het streven naar een gelijk speelveld voor ondernemingen (‘level playing field’); dat is vooral afhankelijk van de interpretatie die aan het laatstgenoemde begrip wordt gegeven.

Op een interne markt zonder binnengrenzen verwachten bedrijven een gelijk speelveld. Voor wereldwijd opererende ondernemingen komt daar de zorg voor een extern gelijk speelveld bij. Volkomen egaal zal het speelveld overigens nooit kunnen zijn. Het is simpelweg niet doenlijk (en ook niet wenselijk) om alle verschillen in concurrentievoorwaarden gelijk te trekken. Het gaat erom substantiële concurrentievervalsingen te voorkomen.

Hoe moet tegen deze achtergrond de zorg voor een gelijk speelveld precies worden geïnterpreteerd? Het Centraal Planbureau¹⁹ onderscheidt twee hoofdinterpretaties. Ten eerste is er de interpretatie waarin het gelijke speelveld wordt gezien *in termen van regels*: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Regels zijn hierin alle vormen van overheidsbeleid, dus ook wetgeving en subsidies. Deze regels moeten symmetrisch zijn in het gelijke speelveld, en op gelijke wijze van toepassing zijn op alle bedrijven in de markt. Een consequentie van deze interpretatie is het accepteren van ongelijke uitkomsten die voortkomen uit bestaande verschillen tussen lidstaten qua geografische kenmerken, bevolkingsdichtheid en economische structuur.

De tweede interpretatie beziet het gelijke speelveld *in termen van uitkomst*: alle bedrijven hebben een gelijke verwachte winst. Als bedrijven met dezelfde kenmerken (bijvoorbeeld ten aanzien van productiekosten en strategische mogelijkheden) dezelfde regels hebben, hebben zij een gelijk speelveld in termen van uitkomst. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, zou de overheid in deze filosofie worden gevraagd bedrijven met een concurrentienadeel te compenseren (bijvoorbeeld met een subsidie).

De studie van het CPB stelt vast dat in het algemeen een gelijk speelveld in termen van regels wenselijk is. Dat bevordert in beginsel de maatschappelijke welvaart. De daadwerkelijke comparatieve voor- en nadelen komen dan goed tot uitdrukking.

In lijn daarmee heeft de SER in het verleden een gemeenschappelijke heffingsystematiek bepleit voor het in rekening brengen van de maatschappelijke kosten van verkeer en vervoer. Daarbij is sprake van een uniform systeem, met een uniforme methodiek voor het berekenen van de maatschappelijke kosten. De hoogte van de heffingen dient direct afgeleid te worden van de omvang van de (marginale) maatschappelijke kosten die nog niet op een andere wijze in rekening zijn gebracht. Deze zal tussen de verschillende lidstaten uiteenlopen, waardoor comparatieve voordelen zichtbaar worden²⁰.

Een zelfde (minimum)beschermingsniveau voor heel Europa?

De EU is meer dan een interne markt. Zij is ook een rechtsgemeenschap – een rechtsorde bovendien die bescherming biedt aan verschillende waarden en belangen.

Bij richtlijnen die de milieukwaliteit respectievelijk de bescherming van de volksgezondheid en van het ecosysteem betreffen, ligt het voor de hand om van gelijke (minimum)-normen uit te gaan. Dit kan echter botsen met het bovengenoemde streven naar een gelijk speelveld voor ondernemingen. Hoe zou men tot een balans kunnen komen?

19 CPB *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*.

20 SER (1999) *Advies Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, inz. pp. 33-35.

Gewenste beschermingsniveaus – in termen van effecten of van milieukwaliteitsnormen – berusten, als het goed is, op een wetenschappelijke en/of politieke overeenstemming over de aanvaardbaarheid van risico's voor de gezondheid van de mens en de kwetsbaarheid van ecosystemen. Gesteld voor de vraag naar de wenselijkheid van een uniform beschermingsniveau in de gehele EU maakt de VROM-raad een onderscheid langs twee lijnen²¹:

- tussen gezondheidsrisico's voor de mens en voor kwetsbare ecosystemen enerzijds en andere schadelijke effecten anderzijds;
- tussen grensoverschrijdende en andere milieueffecten.

Naar de mening van de VROM-raad dient de inschatting van aanvaardbare risico's voor de gezondheid in de gehele EU uniform te zijn: "een Griekse vrouw of een Zweedse man maar ook een Spaanse of een Finse visarend verschillen fysiek niet in mate van kwetsbaarheid voor milieuvervuiling, zodat daaraan geen reden tot differentiatie in risico's kan worden ontleend"²². Dat betekent dat voor die aspecten van de basiskwaliteit waarbij de menselijke gezondheid en kwetsbare ecosystemen in het geding zijn, overal dezelfde grens- en streefwaarden zouden moeten gelden.

Bij milieueffecten die weliswaar onaangenaam maar niet gezondheidsbedreigend zijn en bovendien niet grensoverschrijdend van aard zijn (bijvoorbeeld geluidhinder), behoort ruimte te zijn voor een zekere differentiatie, al naar gelang lokale omstandigheden en voorkeuren²³:

Differentiatie in milieukwaliteitsnormen voor bodem, water en lucht kan gelegitimeerd zijn door verschillen in regionale en lokale omstandigheden. Dit leidt tot maximaal toelaatbare grenswaarden en gewenste streefwaarden voor milieubelastende stoffen die uiteen kunnen lopen omwille van de bescherming van specifieke, kwetsbare ecosystemen. Deze grenswaarden garanderen in feite de minimaal acceptabele milieukwaliteit die niet mag worden onderschreden en zelfs bij voorkeur op het niveau van de grenswaarden zal moeten worden gebracht.

Differentiatie in emissienormen kan worden gemotiveerd door aanwezigheid van concentraties van bedrijvigheid dan wel de aanwezigheid van grote bevolkingspopulaties of kwetsbare ecosystemen. (...)

Differentiatie van productnormen (...) wordt sterk ingeperkt door het streven naar één interne markt en het mededingingsbeleid.

Verhouding tussen EU-regels en nationale regels

Richtlijnen hebben in de regel betrekking op zaken waarvoor in de lidstaten al regelgeving bestaat. Als de harmonisatie zich simpelweg zou beperken tot de grootste gemene deler van de bestaande nationale regels, dan zou de implementatie vanzelf zijn geregeld – maar dat is, gegeven de verschillen die tussen de lidstaten bestaan, natuurlijk géén reële basis

21 Gebaseerd op: VROM-raad (1999) *Nederland en het Europese milieu: Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid*, inz. pp. 11-14.

22 VROM-raad (1999) *Nederland en het Europese milieu*, p. 11.

23 VROM-raad (1999) *Nederland en het Europese milieu*, p. 42.

voor een harmonisatie van enige betekenis. In de regel zal althans een deel van de lidstaten aanpassingen in wetten, regels en/of de uitvoering van beleid moeten doorvoeren om aan de verplichtingen van een nieuwe richtlijn te voldoen.

Vaak gaan EU-richtlijnen op onderdelen ook minder ver dan bestaande nationale regels. Deels is dat een te verwachten uitkomst van onderhandelingen tussen landen die verschillende regels en ambitieniveaus hanteren. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit logisch: het gaat, waar mogelijk, niet om unificatie maar om (minimum)harmonisatie voor zover nodig en nuttig.

'Nationale koppen' boven EU-richtlijnen ontstaan meestal langs deze weg, als een restant van de verscheidenheid die tevoren tussen de lidstaten bestond, en niet als een bewuste introductie bovenop EU-wetgeving.²⁴ De totstandkoming van een EU-richtlijn vormt een natuurlijk moment om de bestaande nationale regelgeving op het desbetreffende terrein tegen het licht te houden.

Een stelselmatig 'koppen snellen' zou echter geen logische reactie zijn op het realiseren van een bepaald minimumbeschermingsniveau voor de hele EU en staat ook haaks op het benadrukken – met een beroep op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit – van voldoende eigen beleidsruimte.

Het ligt meer voor de hand om nut en noodzaak van nationale koppen van geval tot geval kritisch te blijven beoordelen. Als onderdeel van een integrale welvaartsafweging moet vanuit een oogpunt van gelijk speelveld onder meer rekening gehouden worden met de belangen van het bedrijfsleven dat aan internationale concurrentie blootstaat, waaronder het mkb in grensregio's. Daarbij heeft de nationale wetgever de verantwoordelijkheid om aan burgers en bedrijven duidelijk te maken wat precies vereist is op grond van een EU-richtlijn en wat verbonden is aan de specifiek nationale invulling van die richtlijn. Te vaak verschuilt de wetgever zich ook voor nationale keuzen achter 'Brussel'.

6.7 Bijdrage milieu-, energie- en klimaatbeleid aan de productiviteitsagenda

Binnen het brede welvaartsbegrip heeft het milieubeleid (inclusief energie en klimaat) een zelfstandige betekenis (zie paragraaf 2.3). Het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving is dus ook een doel op zich. Dit gaat verder dan het eerder genoemde elfde micro-economische richtsnoer, dat zich richt op het verbeteren van de synergie tussen milieubescherming en groei.

24 ECORYS (2006) *Nationale Koppen op EG-regelgeving: Eindrapportage*, onderzoek in opdracht van Min. EZ, 10 april 2006.

Belang van eco-efficiënte innovaties

Door technologische ontwikkeling en efficiëntieverbetering is er in Nederland op vrijwel alle milieuthema's een ontkoppeling ontstaan tussen economische groei en milieubelasting. Dat neemt niet weg dat met het vastgestelde beleid de doelen van veel milieudossiers naar verwachting niet tijdig zullen worden gerealiseerd²⁵. In zijn advies *Milieu als kans* heeft de SER daarom de bevordering van eco-efficiënte innovaties voluit ondersteund²⁶.

Eco-efficiënte innovaties zijn innovaties die economische kansen bieden en tegelijkertijd milieuwinst opleveren. In een productketen kunnen bedrijven bijvoorbeeld allerlei efficiency-slagen maken, die zowel in kostenbesparingen als in een geringere milieubelasting resulteren.

Belangrijk is verder dat eco-efficiënte innovaties ook een competitief voordeel kunnen opleveren. Er ontstaan nieuwe marktkansen door de ontwikkeling van nieuwe producten en de vorming van nieuwe markten. Zo hebben de hoge Nederlandse watervervuilingsheffingen niet alleen de kwaliteit van het oppervlaktewater verbeterd, maar ook geleid tot innovatieve waterzuiveringbedrijven met een sterke positie op buitenlandse markten (*first-mover-effect*).

De specifieke omstandigheden zijn bepalend voor de mogelijkheden van ondernemingen om een *first mover* voordeel tot stand te brengen. Die kosten/batenanalyse is uit te drukken in geld, milieuwinst maar ook in sociale termen, zoals de werkgelegenheidseffecten. In de praktijk zal daardoor niet in alle gevallen sprake zijn van win-winsituaties.

Mede door de grote industriële milieuproblemen in opkomende economieën als China en India zijn de mogelijkheden om eco-efficiënte innovatie te commercialiseren enorm toegenomen. De afgelopen decennia heeft zich een snel groeiende wereldmarkt van milieugoederen en -diensten ontwikkeld die in omzet inmiddels vergelijkbaar is met de lucht- en ruimtevaartindustrie of de farmaceutische sector. De milieusector heeft daarom aanzienlijke exportpotenties naar snelgroeiende delen van de wereld.

Bevordering van eco-efficiënte innovaties

Om eco-efficiënte innovaties te bevorderen moet in ieder geval worden voldaan aan de algemene voorwaarden voor een gunstig innovatieklimaat. Daarnaast is een goed kennis- en innovatiebeleid noodzakelijk. Aangezien het bij eco-efficiënte innovaties vaak om beslissingen met een langetermijnhorizon gaat, is het voor de risiconemende investeerder van groot belang dat het relevante overheidsbeleid over langere tijd gezien helder, samenhangend en consistent is (zie kader).

25 MNP (2007) *Realisatie Milieudoelen: Voortgangsrapportage 2007*.

26 Het hiernavolgende is grotendeels op dit advies gebaseerd. Zie: SER (2005) *Milieu als kans*.

Succes- en faalfactoren bij stimulering van windturbine-industrie

Uit vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van de Nederlandse en Deense windturbine-industrie komen de volgende factoren naar voren, die het Nederlandse falen en het Deense succes verklaren:

- In Denemarken was sprake van een betere kennisuitwisseling over windturbines.
- Nederlandse bedrijven hielden lang vast aan een tweebladig design en toepassing van relatief zware generatoren, mede door de subsidie op capaciteit in plaats van op prestatie.
- In Nederland was sprake van 'technology push' en veel minder van de ontwikkeling van een markt, onder meer vanwege problemen met vergunningen en gebrek aan coördinatie.
- Nederlandse bedrijven profiteerden in tegenstelling tot de Denen niet van de internationale markt voor windturbines, omdat ze zich (te) lang op de eigen, onderontwikkelde markt bleven richten. Zo verloren ze de concurrentiestrijd.
- Het Nederlandse beleid voor windenergie kende veel veranderingen, wat leidde tot een gebrek aan continuïteit en onvoldoende zekerheid voor marktpartijen.

• Bron: MNP (2005) *Milieubalans 2005*, in z. p. 32.

Daarnaast is de beschikbaarheid van risicokapitaal een punt van aandacht. Door gebrek aan voldoende financiële middelen komen veel innovatieprojecten nooit in de valorisatiefase. Dit probleem geldt ook voor eco-efficiënte innovaties en raakt zowel grote als kleine bedrijven. Om versnippering van beleidinstrumenten te voorkomen, verdient het de voorkeur om bij de aanpak van dit aandachtspunt aansluiting te zoeken bij het reeds bestaande (of voorziene) EZ-instrumentarium dat als doel heeft de toegang tot risicokapitaal te vergroten.

Bij de bevordering van eco-efficiënte innovaties valt een onderscheid te maken tussen aanbodsturing ('technology push'-beleid: subsidies) en vraagsturing ('technology pull'-beleid: normstelling, emissierechten). De effectiviteit van de instrumentinzet verschilt per sector. Dit inzicht pleit voor een differentiatie in instrumentinzet. Zo is alleen onder bepaalde voorwaarden voortschrijdende (technologieforcerende) normstelling effectief: er moet uitzicht zijn op technisch succes, er moet voldoende tijd zijn om nieuwe technologieën te ontwikkelen en de betrokken sector moet kunnen rekenen op een stabiel langetermijnperspectief.

Fiscale maatregelen

De SER is voorstander van een weloverwogen fiscale vergroening op *EU-niveau* en van het terugdringen van milieuschadelijke subsidies of andere fiscale faciliteiten met negatieve

milieugevolgen. In dat verband is ook de verdere vormgeving van het Europese handelsstelsel van CO₂-emissierechten van belang.

Bij fiscale vergroening moet steeds een balans worden gezocht tussen het milieubelang en andere belangen. In sommige gevallen zou afschaffing van milieubelastende subsidies – bijvoorbeeld in de kolenindustrie – met een stevig flankerend beleid gepaard moeten gaan om slachtoffers van een dergelijke maatregel (de betrokken werknemers die baan- en inkomensverlies leiden) te compenseren. Met andere woorden, ook de sociale dimensie van duurzaamheid mag niet uit het oog worden verloren.

Op *nationaal niveau* bieden vooral verdere fiscale differentiaties naar vervuilingintensiteit in bestaande belastingen perspectief. Hier kan het 'vervuiler/gebruiker betaalt'-beginsel worden aangewend door fiscale kortingen of vrijstellingen te hanteren voor tal van (relatief) milieuvriendelijke activiteiten of producten binnen de grenzen van wat in termen van uitvoeringsefficiëntie en een gelijk speelveld met de rest van de EU mogelijk is. Dit kan gebeuren op basis van budgetneutraliteit, waardoor belastingverschuiving in een milieuvriendelijke richting plaatsvindt. Dit stimuleert efficiencyverhogende investeringen gericht op beperking van grondstoffen en energieverbruik.

Verder tonen recente inzichten dat internalisering van de milieukosten onvoldoende is om eco-efficiëntie doorbraken te forceren. Ook is het nodig rekening te houden met toenemende schaalvoordelen van bestaande technologieën (*lock-in-effecten*) en de hoge kosten van nieuwe technologieën die zich nog aan het begin van de leercurve bevinden. De overheid kan nieuwe technologieën stimuleren door een gunstige selectieomgeving te creëren, bijvoorbeeld via een duurzaam en innovatief overheidsaankoopbeleid (waaronder overheid als *launching customer*) door nichemarkten tot stand te brengen of te stimuleren. In zo'n beschermd marktsegment kan een nieuwe technologie profiteren van schaalvoordelen en leereffecten. Dit speelt bijvoorbeeld in de energiesector, waar via het energietransitiebeleid stappen worden gezet om *lock-in-effecten* te doorbreken.

Grotere samenhang Milieuactieprogramma en Lissabon-strategie

Het verdient aanbeveling om de milieu-, klimaat- en energieproblematiek duidelijker te verankeren in de Lissabon-strategie en om systematischer de samenhang tussen economische en ecologische innovatie te bevorderen. Het nieuwe (zevende) Europese Milieuactieprogramma biedt daarvoor bij uitstek een geschikt kader. Tussen de nieuwe Lissabon-agenda en het komende Milieuactieprogramma zou een duidelijk verband moeten worden gelegd.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Maatschappelijke welvaart en Europese integratie

Kern van de Lissabon-strategie is om de toekomstige maatschappelijke welvaart te vergroten. Daarbij gaat het erom de mogelijkheden voor duurzame groei in Europa zo goed mogelijk te benutten en verder te ontwikkelen.

Met de EU staan de lidstaten sterker in het globaliseringsproces. Nederland is te klein om de spelregels van de globalisering te kunnen beïnvloeden. De EU heeft dat gewicht wél. De interne markt levert een belangrijke bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op ons continent. Daartoe zijn ook gemeenschappelijke regels voor sociaal beleid, milieubeleid en consumentenbescherming vastgesteld. Europese coördinatie van nationaal beleid kan – juist ook in crisistijden – tot betere uitkomsten leiden. De euro heeft zijn bestaansrecht bewezen door stabiliteit te brengen waar deze hard nodig was.

Het succes van de Europese integratie is te danken aan het feit dat zij veel meer is dan een samenwerkingsverband tussen staten. Daar waar gemeenschappelijk optreden meerwaarde heeft, zijn door de lidstaten bevoegdheden overgedragen en gebundeld in gemeenschappelijke structuren. De EU vormt ook een waardengemeenschap en kent een eigen rechtsorde. De EU legt niet alleen verplichtingen op, maar kent burgers en bedrijven ook rechten toe.

Opzet van dit hoofdstuk

Tegen deze achtergrond geeft de raad een gecombineerde reactie op twee adviesaanvragen, een over de Lissabon-strategie na 2010 (met als centrale vraag: “hoe moet de Lissabon-strategie er na 2010 uitzien, en hoe kan deze bijdragen aan het duurzaam, competitief en welvend houden van de Europese Unie?”) en de andere over de inhoud van de nieuwe sociale beleidsagenda van de EU.

Dit slothoofdstuk zet de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op een rij. Daarbij wordt zo goed mogelijk aangesloten bij de vragen die het kabinet aan de SER heeft voorgelegd. De hoofdindeling van dit hoofdstuk sluit nauw aan bij de drie belangrijkste vervolgvragen van het kabinet over de Lissabon-strategie:

- De evaluatie van de effecten (paragraaf 7.2): “Hoe evalueert de SER de effecten van de strategie tot nu toe, met name na de herziening in 2005?”
- De inhoud van de Lissabon-strategie na 2010 (paragraaf 7.3): “Op welke onderwerpen zou de Lissabon-strategie zich na 2010 met name moeten richten?” (met een reeks meer specifieke vragen).
- De vormgeving van de nieuwe Lissabon-strategie (paragraaf 7.4): “Is het mogelijk verbetering aan te brengen in het proces en in de instrumenten die (...) worden gebruikt? (...) Zijn er maatregelen nodig om de strategie dwingender te maken, of juist niet?”

Binnen dit stramien hebben ook de antwoorden op de vragen van het kabinet over de uitgangspunten, onderwerpen en prioriteiten van de Europese sociale beleidsagenda een plek gekregen.

7.2 Evaluatie van de strategie tot nu toe

Economisch en werkgelegenheidsbeleid

De evaluatie van de Lissabon-strategie tot nog toe laat zien dat er verschillende redenen zijn om het economisch beleid na 2010 bij te stellen. Voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid is na 2005 versterkt ingezet op een duidelijke taakverdeling tussen de EU en de lidstaten. Het idee was dat de EU zou doen waar de EU duidelijke meerwaarde kon bieden (voltooiing interne markt, tot stand brengen van een Europese kennisruimte). De lidstaten zouden hun nationale Lissabon-strategie afstemmen via een proces van open coördinatie.

De uitkomsten hiervan leveren een gemengd beeld op. Op EU-niveau zijn er verschillende integratie- en coördinatiekortingen. Dit geldt voor het grensoverschrijdende toezicht op financiële instellingen, het nog steeds niet geregelde gemeenschapsoctrooi en een EU-begroting die nog onvoldoende in dienst staat van de Lissabon-agenda. Verder is de macro-economische beleidstemming nog zeker niet optimaal.

Via de open coördinatiemethode hebben de lidstaten vorderingen gemaakt op het gebied van kennis, innovatie, ondernemerschap, arbeidsparticipatie en employability. De doelstellingen op het gebied van de arbeidsparticipatie zijn voor een groot deel gerealiseerd, hoewel de kredietcrisis nu roet in het eten gooit. Daar staat tegenover dat de R&D-doelstelling van 3 procent bbp in 2010 veel minder heeft opgeleverd.

Positief is wel dat lidstaten sinds 2005 hun inspanningen verwoorden in een nationaal hervormingsprogramma (NHP). Dit heeft in Nederland ook de mogelijkheden vergroot om belanghebbenden (sociale partners, milieubeweging, lagere overheden) bij de nationale Lissabon-strategie te betrekken. Een minpunt is dat het NHP te veel het karakter heeft van een technische rapportage voor en door specifieke deskundigen. Het NHP is dan ook niet geschikt om draagvlak te creëren voor de Nederlandse Lissabon-strategie.

Sociaal beleid

De Europese sociale beleidsagenda sluit aan bij de algemene doelstellingen van het Verdrag zoals verwoord in artikel 2: duurzame groei met een hoog niveau van sociale bescherming en werkgelegenheid. Ook sluit deze agenda aan bij de specifieke doelstelling van het Verdrag met betrekking tot de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid: het bevorderen van scholing, opleiding, het aanpassingsvermogen van werknemers en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen. Tijdens deze crisis zal een beroep worden gedaan op de robuustheid van een goede sociale begeleiding van noodzakelijke aanpassingsprocessen.

De uitgangspunten van de sociale beleidsagenda behoeven geen aanpassing; het komt in de komende periode vooral aan op de praktische uitvoering. Er zijn wel redenen voor het plaatsen van andere accenten (paragraaf 7.3), voor het overwegen van bepaalde aspecten van de vormgeving van de strategie (paragraaf 7.4.1) en instrumenten (paragraaf 7.4.2).

Milieubeleid

Sinds de Europese Raad van Göteborg (2001) vormt milieu een van de drie pijlers van de Lissabon-strategie. In de afgelopen jaren heeft de EU diverse (wetgevende) initiatieven op het terrein van milieu, energie en klimaat genomen, maar de relatie met de Lissabon-strategie is niet helder. Bij de tussentijdse herziening van de strategie in 2005 is gekozen voor minder aandacht voor de ecologische dimensie. Er is ook maar één richtsnoer dat op milieu betrekking heeft. Vanwege het streven naar duurzame ontwikkelingen de grote uitdagingen die dit streven op het terrein van milieu, klimaat en energie inhoudt, is het zaak de ecologische dimensie in de komende periode beter (herkenbaar) in de Lissabon-strategie te verankeren.

Procesgang

Sinds 2005 zijn op EU-niveau de verschillende beleidsprocessen beter op elkaar afgestemd. Dit heeft geleid tot 24 geïntegreerde richtsnoeren voor het economisch beleid (micro, macro en werkgelegenheid) met een driejaarlijkse cyclus (nu 2008-2010). Lidstaten rapporteren over deze richtsnoeren in hun driejaarlijkse nationale hervormingsprogramma's.

Het werken met nationale hervormingsprogramma's heeft de verantwoordelijkheidsverdeling voor de Lissabon-strategie verduidelijkt. Een nadeel is dat de beleidscyclus van de Lissabon-strategie niet goed spoort met de nationale beleidscyclus in de verschillende lidstaten, die immers doorgaans samenvalt met vierjaarlijkse kabinetsperiodes. Mede hierdoor ervaren lidstaten de huidige NHP's te veel als een rapportagebelast.

Effect van de huidige economische crisis?

Door de huidige crisis zet Europa onvermijdelijk stappen terug in welvaartsniveau en in omvang van de arbeidsparticipatie. Bovendien leidt de crisis tot een substantiële stijging van de overheidsschulden. Daardoor zal de uitgangspositie aan het begin van het komende decennium slechter zijn dan tot voor kort werd verwacht.

Dat is geen reden om de koers te veranderen. Het is zaak om verder te werken aan verhoging van de arbeidsparticipatie. Mede met het oog op de toenemende vergrijzing moet daarnaast het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsgroei een zwaarder accent gaan krijgen. Dat vraagt onder meer om versterking van het innovatievermogen.

Daarnaast is het belang van deze crisis gelegen in het aangeven van coördinatie- en integratietekorten. Een duidelijk voorbeeld daarvan zijn de lacunes in het toezicht op grensoverschrijdende instellingen. Het is van belang dat deze tekorten worden weggewerkt.

7.3 De nieuwe beleidsagenda voor het komende decennium

7.3.1 *Uitgangspunt: bevorderen maatschappelijke welvaart*

De adviesaanvraag over de Lissabon-strategie stelt, aan de hand van de motie van het Kamerlid Wiegman-van Meppelen Scheppink¹, de oriëntatie van deze strategie op duurzame groei, solidariteit en kwaliteit van leven binnen en buiten de EU aan de orde.

De raad vindt dat de Lissabon-strategie moet zijn gericht op het bevorderen van de maatschappelijke welvaart – in overeenstemming met het brede welvaartsbegrip dat de SER hanteert. Dit begrip sluit nauw aan bij het streven naar duurzame ontwikkeling. Duurzaamheid kent drie dimensies: *people* (sociaal), *profit* (financieel-economisch) en *planet* (milieu). Aan het streven naar maatschappelijke welvaart voegt dit concept een intergenerationale en een internationale dimensie toe.

Met dit advies wil de raad bouwstenen aandragen voor de in bovengenoemde motie gevraagde visie op de wijze waarop de Lissabon-strategie meer gericht kan worden op duurzame groei, solidariteit en kwaliteit van leven binnen en buiten de EU. Naast overheden hebben ook sociale partners en ondernemingen daarin een belangrijke rol te spelen. De Triple-P van de Lissabon-strategie weerspiegelt de Triple-P van maatschappelijk verantwoord ondernemen².

Het is overigens een hele uitdaging om economische, sociale en ecologische doelstellingen gelijktijdig in balans te verwezenlijken. Daarbij moeten ook afwegingen worden gemaakt. Aan de andere kant kunnen de verschillende doelstellingen elkaar ook versterken: een goed sociaal beleid stelt mensen in staat risico's te nemen en bevordert daarmee de economische ontwikkeling. Evenzo kan het streven naar duurzaamheid innovatie bevorderen (en omgekeerd).

7.3.2 *Economisch beleid*

Sinds 2000 is de wereld flink veranderd. De VS neemt niet meer een vanzelfsprekend dominante positie in op het wereldtoneel. De EU moet na 2010 veel meer uitgaan van haar eigen kracht en daarmee tevens rekening houden met de gevolgen van haar beleid voor derde landen.

Grotere diversiteit EU

Sinds 2000 is ook de EU zelf flink veranderd. Met de toetreding van zoveel nieuwe lidstaten is de diversiteit binnen de EU enorm vergroot. De beleidsagenda na 2010 zal daar

1 TK (2007-2008) 21 5 01-20, nr. 382.

2 Zie: SER (2000) Advies *De winst van waarden*.

nadrukkelijker rekening mee moeten houden. Dat geldt ook voor de gemeenschappelijk af te spreken ambities. Bij het kiezen en hanteren van een maatstaf (bijvoorbeeld de groei van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur) dient rekening te worden gehouden met verschillen in uitgangssituatie tussen de lidstaten.

Verhoging arbeidsproductiviteit

Op economisch gebied is van belang dat de EU haar eigen koers uitzet gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. Zeker na 2010 is het van belang dat de lidstaten de EU in staat stellen om meerwaarde te boeken bij de voltooiing van de interne markt en de versterking van de Europese kennisruimte. Tegelijkertijd moet de EU ook een zelfstandige positie kunnen innemen op het wereldtoneel.

De agenda na 2010 moet meer in het teken staan van het verhogen van de arbeidsproductiviteitsgroei. Dit moet gevolgen hebben voor de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten. De lidstaten hebben via de open coördinatiemethode te weinig vooruitgang geboekt op het gebied van kennis, innovatie en ondernemerschap. De EU kan op deze terreinen relatief veel vooruitgang maken via het voltooiën van de interne markt en het tot stand brengen van een Europese kennisruimte. De middelen en de instrumenten van de EU moeten daarop worden afgestemd. Concreet moet dit inhouden dat er binnen de EU-begroting een verschuiving optreedt ten behoeve van de Europese kennisruimte.

Belang van aansprekende indicatoren

Meer in het algemeen is het van belang dat het aantal gemeenschappelijke doelstellingen niet te groot wordt, dat de richtsnoeren goed bij deze doelstellingen aansluiten, en dat het een en ander wordt geconcretiseerd door aansprekende indicatoren. Hierdoor zijn de lidstaten beter af te rekenen op hun prestaties inzake de Lissabon-agenda. Door de resultaten van de lidstaten per doelstelling en indicator te publiceren, kan de open coördinatiemethode ook meer tanden krijgen. Geen enkele lidstaat vindt het immers prettig om hekkensluiter te zijn.

7.3.3 Sociaal beleid

Economische en sociale doelen gelijkwaardig

De raad beklemtoont de gelijkwaardigheid van de economische en sociale doelen van de EU. Dat betekent onder andere dat, zoals aangegeven door het Hof van Justitie, in voorkomende gevallen de rechten die voortvloeien uit het EG-recht met betrekking tot het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, dienen te worden afgewogen tegen de doelen van sociale politiek.

Hiermee is naar het oordeel van de raad ook gewaarborgd dat collectieve acties en collectieve onderhandelingen die plaatsvinden binnen de kaders van die sociale doelstellingen op evenwichtige wijze getoetst worden aan de principes van legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Bij die toetsing spelen de vier fundamentele vrijheden een rol, even-

wel zonder dat op voorhand een voorrang is gegeven aan hetzij die collectieve werknemersrechten hetzij die vier EU-vrijheden.

De centrale werknemersorganisaties menen dat deze interpretatie moet worden vastgelegd in een sociaal protocol bij het Verdrag.

Flexicurity

Een belangrijk uitgangspunt voor de sociale beleidsagenda is het flexicurity-beginsel. Onder flexicurity wordt verstaan: een arbeidsmarktinstrument dat beoogt – door middel van regelgeving, facilitering en stimulering – gelijktijdig en in samenhang zowel de arbeidsverhoudingen en arbeidsmobiliteit te flexibiliseren, alsook inkomens- en werkzekerheid te verwezenlijken.

Flexicurity is geen doel op zich, maar een middel dat mensen helpt om een baan te vinden in elk stadium van hun actieve leven en hun carrièreperspectieven te behouden in een snel veranderde economische omgeving. Voor een goed functionerende flexicurity staat voorop dat de twee elementen flexibiliteit en zekerheid in voldoende evenwicht staan ten opzicht van elkaar. Vanuit dat uitgangspunt kan flexicurity een wezenlijke bijdrage leveren aan de langetermijnontwikkeling van een dynamische, concurrerende arbeidsmarkt gericht op een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, zoals vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag.

Prioriteiten werkgelegenheidsrichtsnoeren

De raad is van mening dat, gezien de uitdagingen waar de EU voor staat, de prioriteiten in de werkgelegenheidsrichtsnoeren hun geldigheid blijven behouden:

- meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden, het arbeidsaanbod vergroten en de sociale zekerheid moderniseren;
- het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen verbeteren, waarbij het flexicurity-beginsel een belangrijke leidraad vormt;
- meer gaan investeringen in menselijk kapitaal, te weten in beter onderwijs, scholing en betere vaardigheden.

Eerste prioriteit is nu om te zorgen dat de gevolgen van de kredietcrisis op de ontwikkeling van de werkloosheid beperkt blijven, door mensen zo goed en zo snel mogelijk waar nodig naar een andere baan te leiden en tegelijkertijd door te gaan met de hervorming van de arbeidsmarkt.

Verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers en ondernemingen en meer investeringen in menselijk kapitaal passen in de gewenste grotere nadruk op productiviteitsontwikkeling in de sociaal-economische agenda voor het komende decennium.

Daarbij is ook blijvende aandacht voor sociale insluiting van belang. De raad steunt daarom het voornemen van de Europese Commissie om in het kader van de open coördinatie op het terrein van sociale insluiting en bescherming meer aandacht te besteden aan

het thema kansengelijkheid en actieve integratie. De raad verwijst in dit verband ook naar de raamwerkovereenkomst die de Europese sociale partners binnenkort zullen sluiten over integratie op de arbeidsmarkt en de werkvloer.

Communautaire dimensie

De communautaire dimensie van het sociale beleid heeft betrekking op de regeling van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en arbeidsvoorwaarden. Op het terrein van arbeidsmobiliteit zijn vooral het vrijmaken van het werknemersverkeer met Roemenië en Bulgarije en een goede regeling en implementatie van de grensoverschrijdende mobiliteit van kenniswerkers uit derde landen van belang.

Betreffende de regeling van (grensoverschrijdende) arbeidsvoorwaarden vraagt de raad vooral aandacht voor een verbetering van het handhaven van en toezicht op de bestaande regelgeving. Dit is nodig om het draagvlak voor de verdere voltooiing van de interne markt te versterken. Het gaat met name om de handhaving van de detacheringsrichtlijn. Aandachtspunten hierbij zijn onder andere:

- Een nadere regeling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten.
- Afstemming van de verschillende administratieve procedures die in het kader van Europese regelgeving worden gebruikt bij detachering van werknemers.
- Een meer precieze definitie van het vestigingsbegrip teneinde postbusfirma's uit te sluiten.
- Heldere afbakening in nationale wetgeving van het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige.

De raad onderstreept het belang van de Europese sociale dialoog. De gezamenlijk overeengekomen doelstellingen op sociaal terrein zoals vastgelegd in het Verdrag (artikel 136), zullen niet alleen voortvloeien uit de werking van de interne markt of door afstemming van het beleid van de lidstaten, maar ook via het overleg tussen sociale partners.

7.3.4 Milieubeleid

Belang van Europees milieubeleid

Veel milieuvraagstukken zijn grensoverschrijdend en vragen om een internationaal gecoördineerde aanpak om (toekomstig) welvaartsverlies te voorkomen. De Europese Unie vormt een essentiële schakel in die internationale afstemming. Milieu behoort tot de bevoegdheden die de EU met de lidstaten deelt. De bescherming van het milieu vraagt nadrukkelijk om integratie met beleid in diverse sectoren. Door het Verdrag van Lissabon krijgt de EU ook een afzonderlijke rechtsbasis voor een specifiek energiebeleid.

Milieuactieprogramma als kader

Het verdient aanbeveling om de milieu-, klimaat- en energieproblematiek duidelijker te verankeren in de Lissabon-strategie en om systematischer de samenhang tussen economische en ecologische innovatie te bevorderen. Het meerjarige Europese Milieuactiepro-

gramma biedt daarvoor bij uitstek een geschikt kader. Tussen de nieuwe Lissabon-agenda en het komende (zevende) Milieuactieprogramma zou een duidelijk verband moeten worden gelegd.

Het lopende, zesde Milieuactieprogramma van de EU onderscheidt vier prioritaire beleidsvelden: klimaatverandering; bescherming en herstel van natuur en biodiversiteit; een gezonde leefomgeving; een verduurzaming van productie- en consumptiepatronen door een zuiniger gebruik van hulpbronnen. Het ligt voor de hand dat dit soort vraagstukken ook in de nieuwe Lissabon-strategie herkenbaar aandacht krijgen. Het bevorderen van eco-efficiënte innovaties vormt daarbij een belangrijke oplossingsrichting. Langs deze weg kan het milieu-, energie- en klimaatbeleid een belangrijke bijdrage leveren aan de productiviteitsagenda.

7.4 Gewenste aanpassingen in de vormgeving van de strategie

7.4.1 Taakverdeling tussen EU en de lidstaten

Europese kennisruimte

De evaluatie laat zien dat er via de open methode van coördinatie weinig vooruitgang is geboekt op het gebied van kennis, innovatie en arbeidsproductiviteit. Dit, terwijl er op EU-niveau veel mogelijkheden zijn om de Europese kennisruimte verder in te vullen. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel wijst dan in de richting van een grotere rol voor de EU. Dit moeten dan worden vertaald naar meer middelen (EU-begroting) en instrumenten/bevoegdheden.

Onderscheid nationale en communautaire dimensie sociale beleidsagenda

De SER heeft eerder gepleit voor een helder onderscheid tussen het nationale en het Europese deel van de sociaal-economische beleidsagenda³. Een dergelijke onderscheid wordt sinds 2005 gemaakt wat de Lissabon-agenda betreft. Alleen in de huidige sociale beleidsagenda lopen de communautaire en de nationale dimensie nog door elkaar. De raad vindt dit ongewenst en pleit ervoor ook hier de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten helder aan te geven.

7.4.2 Verbeteringen in de methode van open coördinatie

Scheiden monitoring en beleidsleren

Een van de doelstellingen van de open coördinatieprocedure is beleidsleren. Er zijn aanwijzingen dat dit niet goed van de grond komt. Voor beleidsleren is een combinatie met monitoring en peer pressure in een sterk gepolitiseerde omgeving niet bevorderlijk. In die context is de reflex eerder om het eigen beleid te verdedigen dan toe te geven dat te

3 SER (2004) Advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*.

Leren valt van anderen die het wellicht beter doen. Leren en de les lezen blijken moeilijk samen te gaan.

Om het beleidsleren te bevorderen, kan het beter zijn het los te koppelen van de monitoring en peer pressure en zo te 'ontpolitiseren'. Te denken valt aan de werkwijze van de OESO, met meer nadruk op vergelijkende studies, expertbijeenkomsten (met participatie van de sociale partners) en wetenschappelijke congressen. Er moet ook meer gebruik worden gemaakt van de resultaten van evaluaties en beleidsexperimenten om erachter te komen wat wel en niet werkt op het terrein van actief arbeidsmarktbeleid, levenlangleren en scholing van werknemers. Dit pleit voor meer *evidence based* beleidsvorming.

Een meer sturende rol voor nationale hervormingsprogramma's

Lidstaten moeten de overkoepelende, gemeenschappelijke strategie serieuzer nemen in de uitwerking van hun nationale hervormingsprogramma's. Een manier om dit te bereiken kan zijn door de nationale Lissabon-cyclus van de lidstaten na 2010 in iedere lidstaat aan te laten sluiten bij de zittingsduur van een kabinet. Het regeerakkoord moet dan vanzelf rekening gaan houden met de gemeenschappelijke richtsnoeren. Het wordt dan ook relevanter om nieuwe regeringen op EU-niveau indringend te bevragen over de ambities van de nationale Lissabon-strategie.

Deze benadering kan overigens gevolgen hebben voor het aantal richtsnoeren (nu 24), het aantal gemeenschappelijke doelstellingen en het aantal indicatoren aan de hand waarvan vooruitgang wordt gemeten.

Werkgelegenheidsrichtsnoeren

Omwille van de geloofwaardigheid is de raad er voorstander van dat de lidstaten – naast en afgeleid van de algemene Europese doelstelling – elk hun eigen doelstelling voor de stijging van de arbeidsdeelname formuleren. Deze doelstellingen zouden vervolgens moeten worden omgezet in concrete regeringsverklaringen en programma's, zodat lidstaten niet alleen verantwoording moeten afleggen tegenover andere lidstaten, maar ook tegenover hun nationale parlementen. Dit vergroot de politieke kosten van het niet halen van de doelstellingen. In de nationale actieprogramma's zou moeten staan hoe de Europese afspraken zijn omgezet in nationale beleidsambities. Om te zorgen dat het gezamenlijke ambitieniveau niet wordt uitgehold, zouden afspraken kunnen worden gemaakt over een minimale te ambiëren stijging van de netto participatiegraad (bijvoorbeeld met vijf procentpunten).

Om de peer pressure en de binnenlandse politieke drukte versterken, kan gedacht worden aan een ranglijst (scoreboard) voor de werkgelegenheidsdoelstellingen. Dit geeft in een oogopslag een beeld van hoe landen ten opzichte van elkaar presteren. Landen vinden het doorgaans niet prettig om ergens onderaan een lijstje te 'bungelen'. In de huidige versnipperde presentatie van de prestaties op het terrein van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, komen slecht presterende lidstaten te makkelijk weg.

Micro-richtsnoeren: overkoepelende doelstelling en indicatoren

Vooraf bij de micro-richtsnoeren verdient het aanbeveling om een goede overkoepelende doelstelling te formuleren. De raad denkt daarbij vooral aan een doelstelling voor 2020 voor de groei van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. Deze doelstelling moet dan wel rekening houden met de verschillen in uitgangssituatie tussen de lidstaten.

Deze overkoepelende doelstelling leent zich echter niet voor sturing van jaar op jaar en moet dan ook worden aangevuld met aansprekende indicatoren voor relevante deelaspecten. In dat verband wordt aandacht gevraagd voor de richtsnoeren voor bevordering van ondernemerschap en betere regelgeving. De indicatoren zouden zich niet alleen op administratieve lastendruk, maar ook op inhoudelijk minder belastende regelgeving en snellere procedures moeten richten.

De huidige R&D-doelstelling blijft van belang, omdat R&D een goede indicator is voor het toekomstige innovatievermogen. Het is wel zaak om na 2010 de R&D-doelstelling te differentiëren tussen technologisch geavanceerde landen en landen die het voorlopig nog moeten hebben van inhaalproei. Dit geldt niet zozeer voor de publieke R&D-uitgaven. Deze zouden in het kader van de Lissabon-strategie in principe voor alle lidstaten ten minste 1 procent van het bbp moeten bedragen.

Dit betekent dat ook de Nederlandse overheid op dit punt een achterstand heeft in te halen. Overigens zullen daarnaast de private R&D-inspanningen in ons land omhoog moeten teneinde de ambitie om aansluiting te krijgen bij de kopgroep in Europa, te kunnen waarmaken.

Richtsnoeren sociale bescherming en insluiting

Het ligt voor de hand een ‘verknoping’ te maken tussen de globale richtsnoeren voor het sociaal-economisch beleid en de richtsnoeren op het terrein van sociale bescherming en uitsluiting. Het streven naar maatschappelijke welvaart vraagt namelijk om een integrale benadering van maatregelen op het terrein van contractuele relaties, arbeidsmarktmaatregelen, scholing en sociale bescherming. Bij het formuleren op Europees niveau van kwantitatieve streefcijfers op het terrein van sociale bescherming past terughoudendheid, gelet op de diversiteit van stelsels tussen de lidstaten.

7.4.3 *Gerichte inzet van communautaire instrumenten*

De raad beveelt aan om de Lissabon-strategie beter te ondersteunen door een gerichte inzet van de belangrijkste instrumenten waarover de EU beschikt: regelgeving en begrotingsmiddelen.

Kennis, innovatie en onderwijs

De raad signaleert dat de vijfde vrijheid (het vrij verkeer van kennis) al wel is afgekondigd, maar nog niet voldoende is ingevuld. Zo kan de Europese kennisruimte worden opgevat als een kennisdriehoek van onderwijs, onderzoek en innovatie. De EU heeft al enige mid-

delen en instrumenten op het gebied van onderzoek en innovatie, maar de onderwijskant van de kennisdriehoek is nog nagenoeg leeg. Gelet op de complementariteit tussen kennis, innovatie en (hoger) onderwijs vindt de raad het van groot belang dat onderwijs hoger op de communautaire agenda komt te staan.

In het achtste Kaderprogramma R&D, lopend vanaf 2014, dient een betere balans te worden gevonden tussen wetenschap en bedrijfsleven teneinde de concurrentiepositie van Europa te verbeteren. Verder dienen de bureaucratische procedures te worden vereenvoudigd en de toegankelijkheid voor het mkb te worden geborgd.

Innovatie, ondernemerschap en industriebeleid

Innovatie wordt ook bevorderd via de werking van de interne markt en het versterken van ondernemerschap. In dit verband wijst de raad op de noodzaak om de administratieve lastendruk voor ondernemers verder te verlagen. Administratieve verplichtingen wegen voor het mkb zwaarder dan voor grotere Europese ondernemingen. Het beleid op EU-niveau en in de lidstaten moet er dus mede op zijn gericht om mkb-knelpunten weg te nemen. Daarbij speelt de Small Business Act (SBA) een belangrijke rol. De beoogde evaluatie van deze SBA is nogal vrijblijvend. Om dit concreet te maken is een 'scoreboard' met concrete evaluatiecriteria op Europees en nationaal niveau wenselijk. Een aansprekende lastenverlichting is de afspraak om te komen tot één loket voor het in dienst nemen van de eerste werknemer. Deze afspraak uit 2006 is in een aantal lidstaten, waaronder Nederland, nog steeds niet geïmplementeerd.

Verder is het gewenst voor veelbelovende clusters en sectoren een goed voorwaarden-scheppend en ondersteunend beleid te voeren, gericht op het versterken van het innovatievermogen. Dit primair nationale beleid verdient ondersteuning vanuit de Europese Unie.

Inzet EU-begroting

De EU-begroting moet naar het oordeel van de raad gericht worden ingezet als instrument voor het verwezenlijken van de Lissabon-doelstellingen. Dat betekent onder meer dat er meer middelen komen voor het versterken van de kennisdriehoek.

Voor cofinanciering van eventuele maatregelen voor het opvangen van de werkgelegenheidsgevolgen van de kredietcrisis zijn ook ESF-fondsen beschikbaar. De raad vindt een versterkte inzet van ESF-gelden bij de implementatie van de sociale beleidsagenda op zich wenselijk. Voorwaarde hiervoor is dat het toezicht door de (Europese) rekenkamers op de besteding van de gelden wordt versterkt en er een verplichting komt om vooraf streefwaarden en doelstellingen te formuleren voor ESF-projecten en vervolgens te zorgen voor systematische dataverzameling in de projecten, zodat goede evaluatie mogelijk is. Op basis hiervan kan meer zicht ontstaan over de effectiviteit van de ESF-gelden en kan beleidsleren worden bevorderd.

Den Haag, 19 juni 2009

A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
Algemeen secretaris

Literatuurlijst

SER-publicaties

SER (2008) *Advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, publicatienr. 08/06, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2007) *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, publicatienr. 07/02, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2006) *Advies Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid*, publicatienr. 06/10, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2006) *Advies Nederland en de EU-milieurichtlijnen*, publicatienr. 06/06, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2006) *Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen*, publicatienr. 06/08, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, publicatienr. 05/07, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2005) *Advies Milieu als kans*, publicatienr. 05/13, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2005) *Advies Van alle leeftijden: een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*, publicatienr. 05/02, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2004) *Advies Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienr. 04/10, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2004) *Advies Personenkring werknemersverzekeringen*, publicatienr. 04/09, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2004) *CSED-rapport Met Europa meer groei*, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Den Haag : Sociaal-Economische Raad, 24 mei 2004.

SER (2003) *Advies Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2002) *Advies Nationale CO2-emissiehandel in Europees perspectief*, publicatienr. 02/04, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2003) *Advies Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie: Advies over het Grondwettelijk Verdrag voor Europa*, publicatienr. 03/09, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2002) *Advies Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2001) *Advies Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER (2001) *CSED-rapport Levenslopen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Den Haag : Sociaal-Economische Raad, 12 september 2001.

SER (2000) *Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER(2000) *Advies De winst van waarden*, publicatienr. 00/11, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER(1999) *Advies Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

SER(1997) *Advies Hervorming van de Europese structuurfondsen*, publicatienr. 97/06, Den Haag : Sociaal-Economische Raad.

Boeken/ rapporten

CBS (2008) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*, Den Haag : Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek); CPB (Centraal Planbureau); PBL (Planbureau voor de Leefomgeving); SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (2009) *Monitor Duurzaam Nederland 2009*, in opdracht van het kabinet, Den Haag : Centraal Bureau voor de Statistiek.

CEPS; I. Begg, I., J. Draxler, J. Mortenson (2008) *Is Social Europe Fit for Globalisation? A study of the social impact of globalisation in the European Union*, Brussel : Centre for European Policy Studies.

CER; Barysch, K., S. Tilford, Ph. Whyte (2008) *The Lisbon Scorecard VIII: Is Europe ready for an Economic Storm?*, Londen : Centre for European Reform.

Commissie grensarbeiders [commissie-Rijkers] (2008) *Rapport van de Commissie grensarbeiders II*, Den Haag : Commissie grensarbeiders, 29 april 2008.

CPB; Appelman, M. [et al.] *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*, CPB-document no. 34, Den Haag : Centraal Planbureau, oktober 2003.

CPB; Cornet, M. [et al.] (2006) *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document no. 124, Den Haag : Centraal Bureau voor de Statistiek.

CPB; SCP; Ederveen, S. [et al.] (2007) *Divers Europa: Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid*, Europese verkenning 4, Bijlage bij 'Staat van de Europese Unie 2007', Den Haag : Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.

CPB; Straathof, B. [et al.] (2008) *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*, CPB Document no. 168, Den Haag : Centraal Planbureau.

Cremers, J., P. Donders (eds.) (2004) *The free movement of workers in the European Union: Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of the provision of services: its implementation, practical application and operation*, CLR-studies 4, Brussel : Reed Business Information.

ECORYS; CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis); IFO (Institute for Economic Research) (2008) *A study on EU spending: Final report*, Rotterdam : ECORYS Nederland BV, 24 juni 2008.

ECORYS; OpdenKamp Adviesgroep; Europa Instituut; Witkamp, B. [et al.] (2006) *Nationale Koppen op EG-regelgeving: Eindrapportage*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Rotterdam : ECORYS, 10 april 2006.

EESC (2008) *Renewed Lisbon Strategy 2008: The role of organised civil society : Summary report to the European Council (13 and 14 March 2008)*, CESE 40/2008, Brussel : Europees Economisch en Sociaal Comité.

EESC (2009) *Opinion of the European Economic and Social Committee on The impact of legislative barriers in the Member States on the competitiveness of the EU*, Brussel : Europees Economisch en Sociaal Comité, 14 mei 2009.

EURAB (2004) *EURAB report on SMEs and ERA*, Brussel : European Research Advisory Board, mei 2004.

European Expert Group on Flexicurity; [Wilthagen, T. [et al.]] (2007) *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into Stepping-Stones: Expert report to the European Commission*, Brussel : European Expert Group on Flexicurity, juni 2007.

Expert Group [commissie-Rietschel] (2009) *Ex-post Evaluation of the Sixth Framework Programme for Research and Technological Development [RTD]: Report of the Expert Group, onderzoek in opdracht van de Europese Commissie*, Brussel : Expert Group, februari 2009.

Falk, R., W. Hölzl, H. Leo (2008) On the roles and rationales of European STI-policies, in: G. Gelauff, I. Grilo, A. Lejour (red.) *Subsidiarity and economic reform in Europe*, Berlin/Heidelberg : Springer Verlag, pp. 129-142.

Fouarge, D., P. Ester (2008) How willing are Europeans to migrate? A comparison of migration intentions in Western and Eastern Europe, in: P. Ester [et al.] (eds.) *Innovating European Labour Markets: Dynamics and perspectives*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

Hiteq; CapGemini; Bourgonje, A. (2008) *Flexibiltijden: Naar een flexibele arbeidsmarkt in 2020*, Hilversum : Hiteq Centrum van innovatie.

Horst, A. van der, A. Lejour, B. Straathof (2008) Why European Innovation Policy?, in: G. Gelauff, I. Grilo, A. Lejour (red.) *Subsidiarity and economic reform in Europe*, Berlin/Heidelberg : Springer Verlag, pp. 143-156.

Houwerzijl, M.S. (2005) *De detachingsrichtlijn: Over de achtergrond, inhoud en implementatie van Richtlijn 96/71/EG*, Deventer : Kluwer.

Leonard, M. (2005) *Waarom Europa de 21e eeuw zal domineren*, Amsterdam : De Arbeiderspers.

Min. EZ (2003) *Structural indicators: benchmarking the Netherlands*, Den Haag : Ministerie van Economische Zaken.

MKB-Nederland; VNO-NCW (2008) *Actie voor een Small Business Act, in Europa en Nederland!*, Delft : MKB-Nederland / Den Haag : VNO-NCW, november 2008.

MNP (2005) *Milieubalans 2005*, Bilthoven : Milieu- en Natuurplanbureau.

MNP (2007) *Realisatie Milieudoelen: Voortgangsrapportage 2007*, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau, mei 2007.

Molle, W., J. Djarova (eds.) (2009) *Enhancing the Effectiveness of Innovation: New Roles for Key Players*, Cheltenham/ Northampton Mass. : Edward Elgar Publishing.

OECD [OESO] (1995) *Environmental Performance Reviews: Netherlands*, Parijs: Organisation for Economic Cooperation [Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling].

OECD [OESO] (2008) *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development [Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling].

PBL (2008) *Milieubalans 2008*, Bilthoven/ Den Haag : Planbureau voor de Leefomgeving.

PCCC; Dorland, R. van, W. Dubelaar-Versluis, B. Jansen (red.) (2009) *De staat van het klimaat 2008: Actueel onderzoek en beleid nader verklaard*, De Bilt/Wageningen : Platform Platform Communication on Climate Change.

PCCC; Rob van Dorland, B. Jansen, W. Dubelaar-Versluis (2007) *De staat van het klimaat 2007: Actueel onderzoek en beleid nader verklaard*, De Bilt/Wageningen : Platform Platform Communication on Climate Change.

Pisani-Ferry, F., A. Sapir (2009) *Weathering the storm: Fair-weather versus stormy-weather governance in the euro area*, Bruegel policy contribution 2009/03, Brussel : Bruegel, maart 2009.

ROA (2009) *Zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties*, Maastricht : Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

SCP; CPB; Dekker, P. [et al.] (2007) *Marktplaats Europa: Vijftig jaar publieke opinie en markt-integratie in de Europese Unie*, Europese Verkenning 5, Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP; Herweijer, L. (2008) *Gestruikeld voor de start: De school verlaten zonder startkwalificatie*, Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sieps; Radaelli, C.M. (2003) *The open method of coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Stockholm : Swedish Institute for European Policy Studies.

VROM-raad (1999) *Nederland en het Europese milieu: Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid*, advies 019, Den Haag : VROM-raad, 21 december 1999.

Artikelen

CBS (2009) *Bijna 10 miljard euro aan R&D verricht in Nederland*, Webmagazine, 27 april 2009.

Groenendijk, N.S. (2004) *Benchmarking in de Europese Unie*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF)*, 36 (2004)- nr. 3, pp. 139-151.

Wijffels, H., M. Bos (2005) *Europa, Nederland en Lissabon: vertrouwen op eigen kracht*, *Internationale Spectator*, november 2005, pp. 555-556.

Kamerstukken, EU-stukken

Administratieve Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers (2001) *Besluit Nr. 181 van 13 december 2000 betreffende de uitlegging van artikel 14, lid 1, artikel 14 bis, lid 1, en artikel 14 ter, lid 1 en lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de wetgeving die van toepassing is op de gedetacheerde werknemers en zelfstandigen, die tijdelijk werken buiten de bevoegde lidstaat*, Publicatieblad [PB] L 329/72, 14 december 2001.

Europese Commissie (2009) COM (2009) 114 *Mededeling Europese Voorjaarsrapport 2009*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2009) COM(2009) 252 final *European Financial supervision: Communication from the Commission*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 27 mei 2009.

Europese Commissie (2009) COM(2009) 257 final *A Shared Commitment for Employment: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 3 juni 2009.

Europese Commissie (2009) COM(2009) 34 final *Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan: A more detailed overview of progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 28 januari 2009.

Europese Commissie (2009) COM(2009) 39 final *Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 28 januari 2009.

Europese Commissie (2009) *Commission staff document Joint Report on Social Protection and Social Inclusion : Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009'*, SEC(2009) 141, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 13 februari 2009.

Europese Commissie (2008) COM(2008) 412 def. *Vernieuwde sociale agenda: kansen, toegang en solidariteit in het Europa van de 21e eeuw: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2 juli 2008.

Europese Commissie (2008) COM(2008) 414 *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2008) COM(2008) final 418 *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion: Communication from the European Commission*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2 juli 2008.

Europese Commissie (2008) COM(2008) 863/3 *New Skills for New Jobs: Anticipating and matching labour market and skills needs: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2008) *Commission recommendation of 31 March 2008 on enhanced administrative cooperation in the context of the posting of workers in the framework of the provision of services*, Official Journal of the European Union C85, 4 april 2008.

Europese Commissie (2008) *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New Skills for New Jobs: Anticipating and matching labour market and skills needs*, SEC(2008) 3058/2, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 16 december 2008.

Europese Commissie; Spidla, V.; Frans Voorzitterschap; Bertrand, X. (2008) *Brief [met uitzending aan Europese sociale partners m.b.t. uitspraken Europese Hof over interne marktregelgeving en sociale rechten]*, 27 november 2008.

Europese Commissie (2007) COM(2007) 225 *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 30 april 2007.

Europese Commissie (2007) COM(2007) 359 final *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 27 juni 2007.

Europese Commissie (2007) COM(2007) 637 *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 23 oktober 2007.

Europese Commissie (2007) COM(2007) 638 *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2005) COM (2005)525 *European Values in the globalised world: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen, 23 oktober 2007.

Europese Commissie - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2008) *Employment in Europe 2008*, Luxemburg : Office for Official Publications of the European Commission.

Europese Commissie - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2006) *Employment in Europe 2006*, Luxemburg : Office for Official Publications of the European Commission.

Europese Commissie – BEPA; Liddle, R., F. Lerais (2007) *De Sociale Realiteit in Europa: Discussienota van het Bureau van Europese Beleidsadviseurs*, Brussel : Bureau van Europese Beleidsadviseurs.

European Commissie - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Eurostat (2008) *The Social Situation in the European Union 2007: Social Cohesion through Equal Opportunities*, april 2008, Brussel : Commissie van de Europese Gemeenschappen.

EP (2009) *Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 6 mei 2009 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1927/2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (COM(2008)0867 – C6-0518/2008 – 2008/0267(COD)) [globaliseringsfonds]*, Straatsburg : Europees Parlement, 6 mei 2009.

- EP; Raad (2009) *Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1927/2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund*, PE-CONS 3654/09, Brussel : Europees Parlement/ Raad van de Europese Unie, 4 juni 2009.
- EP; Raad (2008) *Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid*, Publicatieblad van de Europese Unie, L 327/9, 5 december 2008.
- EP; Raad (2002) *Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuoactieprogramma van de Europese Gemeenschap*, Publicatieblad, nr. L 242, 10 september 2002.
- Europese Raad (2009) *Europese Raad van Brussel: 19 en 20 maart 2009: Conclusies van het voorzitterschap*, 7880/1/09 REV, Brussel : Raad van de Europese Unie, 29 april 2009 (30.04).
- Europese Raad (2009) *Europese Raad van Brussel: 11 en 12 december 2008: Conclusies van het voorzitterschap*, 17271/1/08 REV 1, Brussel : Raad van de Europese Unie, 13 februari 2009.
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*, Publicatieblad van de Europese Unie, C 303, 14 december 2007.
- Min. SZW (2008) *Uitspraken Europees Hof van Justitie*, Brief van minister J.P.H. Donner aan de voorzitter Tweede Kamer, Den Haag : Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 15 mei 2008.
- Raad (2009) *Persmededeling 2936e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*, Brussel : Raad van de Europese Unie, 6 april 2008.
- Raad (2009) *Persmededeling 2930e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, 68 54/09 (Presse 50), Brussel : Raad van de Europese Unie, 9 maart 2009.
- Raad (2008) *Persmededeling 2890e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*, Brussel : Raad van de Europese Unie, 25 september 2008.
- Raad (2008) *Beschikking van de Raad van 15 juli 2008 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*, Publicatieblad van de Europese Unie, L 198/47, 27 juli 2008.
- Raad (2007) *Persmededeling 2837e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, Brussel : Raad van de Europese Unie, 5-6 december 2007.
- Raad (2007) *Persmededeling 2890e zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, 16139/07 (Presse 284), Brussel : Raad van de Europese Unie, 5-6 december 2007.
- Raad (2007) *Towards common principles of flexicurity: Draft Council Conclusions*, 15497/07, Brussel : Raad van de Europese Unie, 23 november 2007.
- Raad (2004) *Verordening (EG) Nr. 2073/2004 van de Raad van 16 november 2004 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de accijnzen*, Publicatieblad van de Europese Unie L 359, 12 februari 2004.
- Raad (1970) *Richtlijn 70/220/EEG van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lidstaten*, Brussel : Raad van de Europese Gemeenschappen.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2008-2009) 21501-30, *Raad voor Concurrentievermogen*, nr. 203, Brief minister EZ over de informele Raad voor Concurrentievermogen van 3, 4 en 5 mei 2009 in Praag.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2007-2008) 21 501-20 *De Europese Raad*, nr. 382 de motie-Wiegman-van Meppelen Scheppink c.s. over kwalitatieve doelstellingen van de Lissabon-strategie.

Jurisprudentie

Hof van Justitie, *Arrest Asscher*, Zaak C-107/94, 27 juni 1996.

Hof van Justitie, *Deense flessen*, Zaak C-302/86, 20 september 1988.

Hof van Justitie, *Fitzwilliam Technical Services*, Zaak C-202/97, 10 februari 2000.

Hof van Justitie, *Jany*, Zaak C-268/99, 20 november 2001.

Hof van Justitie, *Viking*, Zaak C-438/05, 11 december 2007.

Overige

BusinessEurope (2009) *Letter addressed to Mr. Vladimír Tošovský, Minister of Industry and Trade of the Czech Republic on the eve of the EU Competitiveness Council 28 – 29 May 2009*, [brief aan minister Tošovský (voorzitter van de Raad Concurrentievermogen)], Brussel, 14 mei 2009.

G-20 (2009) *Global plan for recovery and reform: The Communiqué from the London Summit*, Londen, 2 april 2009.

Samen doen wat mogelijk is: Tripartiete Verklaring Najaarsoverleg 2008, z.p. [Den Haag], 7 oktober 2008.

StvdA (2006) *Aanbeveling inzake de toepassing van arbeidsvoorwaardelijke regels bij grensoverschrijdende arbeid in Nederland*, publicatienr. 9/06, Den Haag : Stichting van de Arbeid, 14 juni 2006.

StvdA (2009) *Akkoord Stichting van de Arbeid 25 maart 2009*, Den Haag : Stichting van de Arbeid.

StvdA; Min. SZW (2007) *Kader voor samenwerking ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid*, 31 januari 2007, publicatienr. 3/07, Den Haag : Stichting van de Arbeid, februari 2007.

The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade: Communiqué of the Conference of European Minister Responsible for Higher Education, Leuven en Louvain-la-Neuve, 28-29 april 2009.

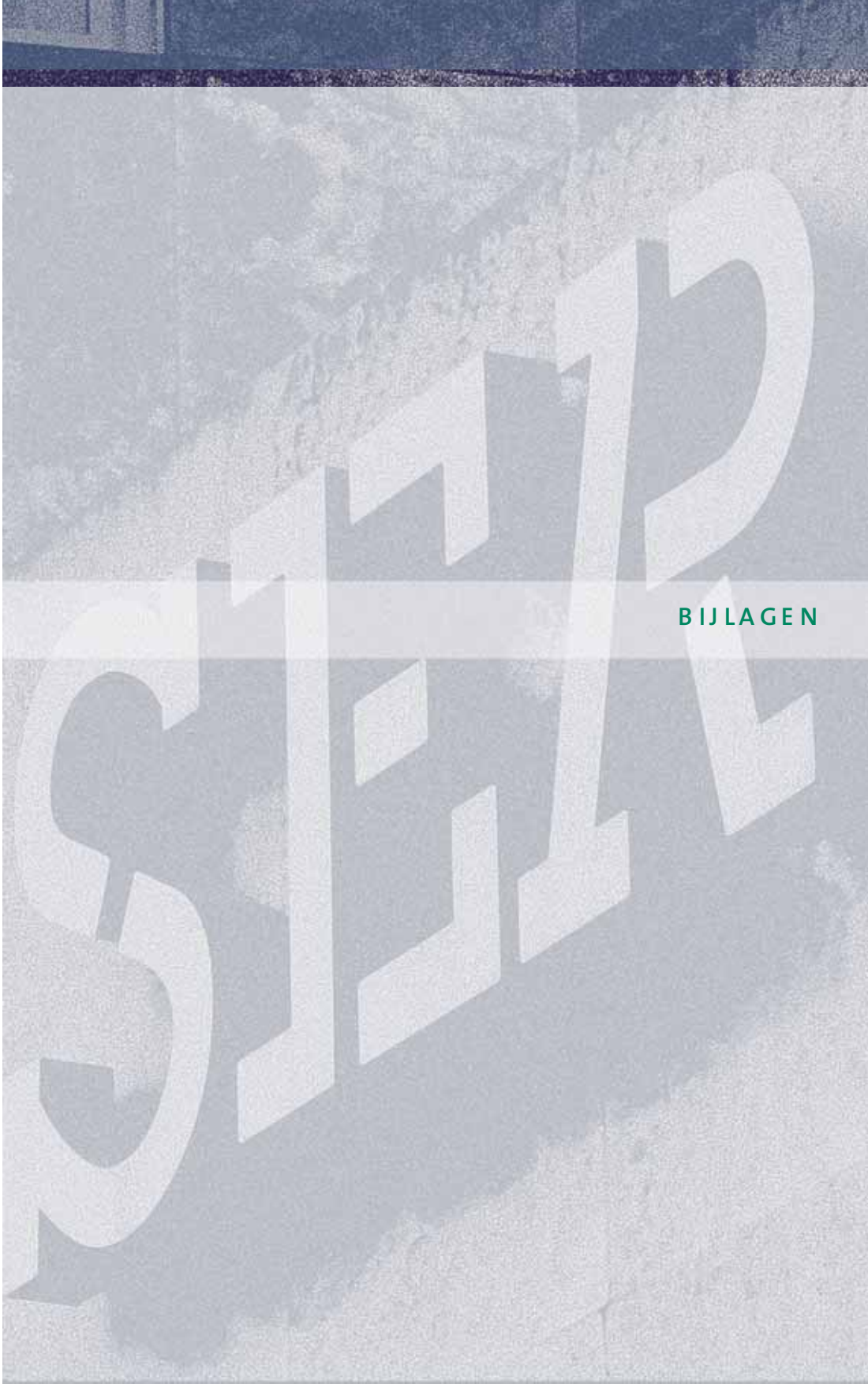
Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, verdrag van de Europese Unie, getekend in Lissabon op 13 december 2007.

VNO-NCW; MKB-Nederland (2008) *Wanneer wordt het echt 1992? Concrete voorstellen om de interne markt te voltooien*, Den Haag : VNO-NCW / Delft : MKB-Nederland, december 2008.

Websites

<http://ec.europa.eu/social/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Eurostat)



BIJLAGEN



Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

Sociaal-Economische Raad
T.a.v. de heer dr. A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

**Directoraat-Generaal
Economische Politiek**
Directie Europa, Mededinging en
Consumenten

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC Den Haag
T 070-3798911 (algemeen)
www.ez.nl

Behandeld door
J.B. Baarn

T 070 379 62 12
F 070 379 70 14
jbaarn@minez.nl

Ons kenmerk
EP/EMC/9012422

Bijlage(n)
1

Datum 03 FEB 2009

Betreft Adviesaanvraag aan de SER over de Lissabonstrategie na 2010

Geachte heer Rinnooy Kan,

Per brief van 16 september 2008 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid u geïnformeerd over de adviesaanvragen die het kabinet in 2009 aan de SER zal voorleggen. Daarbij werd op voorstel van de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken een adviesaanvraag over de Lissabonstrategie na 2010 aangekondigd.

In de bijlage treft u de adviesaanvraag over de Lissabonstrategie na 2010 aan, zoals deze op 23 januari jl. door het kabinet is vastgesteld. Dit advies zal worden betrokken bij de visieontwikkeling van het kabinet over de Lissabonstrategie na 2010. De Europese Voorjaarsraad van 2010 zal hierover een besluit nemen. In dit verband zou ik het zeer op prijs stellen indien het advies voor de zomer van 2009 gereed is.

Maria J.A. van der Hoeven
Minister van Economische Zaken,

drs. F.C.G.M. Timmermans
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

SER-adviesaanvraag Lissabon na 2010

1. Inleiding

Tijdens de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 stelde de EU zich het strategische doel om in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. Een kenniseconomie die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Na teleurstellende resultaten in de eerste jaren vond in 2005 een tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie plaats. Voorafgaand aan deze ‘mid-term review’ bracht de Sociaal Economisch Raad (SER), op verzoek van het kabinet, een advies uit. De mid-term review leidde tot herziening van de strategie op een aantal wezenlijke punten, ondermeer een sterkere focus op groei en werkgelegenheid en een grotere verantwoordelijkheid van lidstaten voor nationale hervormingen. De vernieuwde strategie lijkt vruchten af te werpen.

Onderhavige adviesaanvraag vormt een uitwerking van het door het kabinet aangekondigde voornemen in de groslijst adviesaanvragen SER 2009 (2008D04637) om een SER-adviesaanvraag te doen over de Lissabonstrategie na 2010. De Europese Raad van maart 2008 heeft reeds benadrukt dat de EU zich ook na 2010 moet blijven inzetten voor structurele hervormingen, duurzame ontwikkeling en sociale cohesie om de vooruitgang die geboekt is dankzij de hernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid te bestendigen. Een besluit over de Lissabonstrategie in de post-2010 periode wordt naar verwachting genomen op de Europese Voorjaarsraad van 2010. Het SER-advies dient ter voorbereiding van de Nederlandse visie op de vormgeving van de Lissabonstrategie na 2010.

2. Adviesaanvraag

Het kabinet zou graag de visie van de SER vernemen op *hoe de Lissabonstrategie er na 2010 uit moet zien, en hoe deze kan bijdragen aan het duurzaam, competitief en welvarend houden van de Europese Unie.*

Meer specifiek zou het kabinet graag de visie van de SER vernemen op de volgende vragen.

- Evaluatie: Hoe evalueert de SER de effecten van de strategie tot nu toe, met name na de herziening in 2005?
- Inhoud Lissabonstrategie na 2010: Op welke onderwerpen zou de Lissabonstrategie zich na 2010 met name moeten richten. Wat betekent de huidige economische crisis voor de te volgen koers van de Lissabonstrategie na 2010? Wat dient er binnen het kader van de Lissabonstrategie na 2010 op het niveau van de lidstaten en op Communautair niveau gedaan te worden om het concurrentievermogen en het kennisniveau van de EU verder te versterken? Hoe dient de relatie met de duurzaamheidsstrategie, het energie- en klimaatpakket en de open coördinatiemethode voor sociale insluiting, pensioenen en gezondheids- en langdurige zorg te worden vormgegeven, mede in het licht van de motie van Kamerlid Wiegman-van Meppelen Scheppink (Kamerstuk 21 501-20)¹ van 18 maart jl.? Kan en moet er tegemoet worden gekomen aan de bijzondere positie van de eurolanden? Welke concrete doelstellingen dienen er voor de periode na 2010 te worden geformuleerd? Wat kan de bijdrage van sociale partners daarbij zijn?
- Vormgeving Lissabonstrategie na 2010: Is het mogelijk verbetering aan te brengen in het proces en in de instrumenten die sinds 2005 in het kader van de Lissabonstrategie worden

¹ De motie verzoekt het Kabinet om met een visie te komen op een Lissabonstrategie na 2010, meer gericht op duurzame groei, solidariteit en kwaliteit van leven binnen en buiten de EU

gebruikt (waaronder Nationale Hervormingsprogramma's, landenspecifieke aanbevelingen, identificatie van best practices, rol sociale partners)? Zijn er maatregelen nodig om de strategie dwingender te maken, of juist niet?

De regering zou het op prijs stellen indien het advies voor de zomer van 2009 gereed was. Dan kan zij het betrekken bij de voorbereidingen op het besluit over Lissabon na 2010 dat in het voorjaar van 2010 wordt genomen.

3. Toelichting

Evaluatie

De vernieuwde strategie lijkt vooralsnog vruchten af te werpen. De noodzaak van hervormingen – tegen een achtergrond van vergrijzende bevolkingen en een globaliserende wereld – staat niet langer ter discussie. Lidstaten stimuleren elkaar en lijken ook in toenemende mate bereid om van elkaar te leren. De vernieuwde strategie heeft hiermee het hervormingsproces in de Europese Unie een impuls gegeven. De participatiedoelstellingen voor vrouwen van 60% en voor ouderen van 50% voor 2010 zijn aanzienlijk dichterbij gekomen, mede dankzij hervormingen die veel lidstaten op arbeidsmarkterreinen hebben doorgevoerd. Een toenemend aantal lidstaten richt zich op de aanpak van administratieve lasten en bijna alle lidstaten hebben initiatieven genomen om het starten van een bedrijf te vereenvoudigen. Deze hervormingen hebben geleid tot een structurele verbetering van de Europese economie. Ook op Gemeenschapsniveau is voortgang geboekt, zoals de aanname van de dienstenrichtlijn en het 7^e kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

Tegelijkertijd is duidelijk dat er nog werk aan de winkel is. Er bestaan substantiële verschillen in geboekte voortgang tussen beleidsterreinen en lidstaten. Zo is duidelijk dat extra inspanningen nodig zijn om het algemene participatiedoel van 70% te halen. Ook de 3%-doelstelling voor investeringen in R&D (waarvan 1% publiek en 2% privaat) in de EU wordt niet gehaald. Dit geldt vooral voor het private R&D-deel.

Inhoud

Focus

De in 2005 aangebrachte focus op groei en werkgelegenheid lijkt wezenlijk te hebben bijgedragen aan de positieve resultaten van de Lissabonstrategie de laatste jaren. In de eerste jaren na 2000 was de strategie zodanig verbreed dat de strategie over alles ging en dus over niets, zoals ex-premier Kok destijds constateerde in zijn rapport aan de Commissie ten behoeve van de mid-term review. Er was sprake van slechte coördinatie tussen beleidsterreinen en conflicterende prioriteiten. Behoud van focus op groei en werkgelegenheid lijkt daarom ook voor de periode na 2010 van belang. Het verhogen van het arbeidsaanbod en het bevorderen van de (groei van) de productiviteit behoren ook na 2010 tot de kern van de strategie.

Zo blijft de zorg voor voldoende aanbod van gekwalificeerd personeel en aansluiting van de arbeidsmarkt op de behoeften van het bedrijfsleven in het licht van de toenemende vergrijzing prioritair. Ook beleidsinspanningen om kennis en innovatie te bevorderen, het functioneren van markten te verbeteren en het ondernemerschap te bevorderen vragen blijvend aandacht. Acties op het niveau van de lidstaten en acties op Communautair niveau dienen elkaar hierbij te versterken. Dit leidt tot vragen als welke rol de Communautaire dimensie speelt op de diverse genoemde thema's? Wat is er nodig om het functioneren van de interne markt verder te verbeteren? Wat moet er gebeuren om daadwerkelijk een Europese onderzoeksruimte te creëren? Hoe kan EU-beleid bijdragen aan het creëren van een aantrekkelijk investerings- en innovatieklimaat?

Daarnaast levert het industriebeleid, zowel op nationaal als op Communautair niveau, een belangrijke bijdrage aan het bevorderen van de productiviteit. In de Industriebrief² 2008 heeft het kabinet, rekening houdend met trends als internationalisering en duurzaamheid, een lange termijnperspectief voor de industrie (en aanverwante dienstverlening) neergelegd. Het kabinet zou graag de visie van de SER willen vernemen op de bijdrage van het (nationale) industriebeleid aan de Lissabonstrategie na 2010.

Tegelijkertijd doet zich de vraag voor hoe het belang van het behoud van focus zich verhoudt tot het belang van andere aspecten binnen de strategie, zoals sociaal, duurzaamheid, en de externe dimensie. Is het gewenst en mogelijk de Lissabonstrategie te verbreden, zonder dat dit ten koste gaat van de effectiviteit ten aanzien van de kerndoelen groei en werkgelegenheid? Ook de Tweede Kamer heeft het kabinet verzocht specifiek te kijken naar de rol van aspecten als duurzaamheid en solidariteit, in de eerdergenoemde motie van kamerlid Wiegman-van Meppelen Scheppink. .

Sociaal: Op groei en banen gericht sociaal beleid, zoals het stimuleren van arbeidsparticipatie (ook diegenen die ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt) en de zorg voor onderwijs en training past traditioneel binnen de Lissabonstrategie aangezien het zowel economische groei als sociale cohesie bevordert. Dit beleid verdient wellicht extra aandacht binnen de post-2010 strategie. Aandacht voor zaken als armoedebestrijding, behoort niet direct tot de kern van een strategie gericht op groei en banen en vallen op dit moment met name onder de aan Lissabon gerelateerde OMC (Open Methode van Coördinatie) voor sociale insluiting, pensioenen, gezondheids- en langdurige zorg. De vraag is of en zo ja op welke wijze dit soort sociale aspecten meegenomen kunnen worden binnen de strategie na 2010 en hoe de link met de genoemde OMC vorm dient te krijgen. Hier is ook een link met de adviesaanvraag van het kabinet over de Europese sociale beleidsagenda, die op 14 november 2008 naar de SER is gestuurd.

Duurzaamheid: Verder zullen structurele beleidsmaatregelen op het terrein van energie, natuurlijk hulpbronnen en klimaatverandering de komende jaren in belang toenemen, aangezien toekomstige economische groei gebaseerd zal moeten zijn op een lage CO₂-uitstoot. Energie en klimaat is sinds 2006 al een integraal onderdeel van de Lissabonstrategie, als één van de vier prioritaire thema's. Voor de toekomstige Lissabonstrategie zijn meerdere opties denkbaar zoals het integraal meenemen van klimaatbeleid binnen de strategie, of focus op meer groei-gerelateerde aspecten zoals eco-innovaties.

Externe dimensie: Door middel van het internationaal openen van markten en de zorg voor een internationaal level playing field kan de EU haar concurrentievermogen versterken. De SER wijst in haar advies "Duurzame globalisering: een wereld te winnen" op het belang van een betere integratie van de interne Lissabonstrategie en de externe economische agenda. De vraag is op elke wijze de externe dimensie binnen de strategie na 2010 vorm kan krijgen.

Doelstellingen

De oorspronkelijke overkoepelende doelstelling van 2000 om de meest concurrerende economie ter wereld te worden was niet alleen overambitueus maar ook te vaag, en werd daarom in 2005 de facto losgelaten. In plaats daarvan werd de focus gelegd op een beperkt aantal concrete, kwantitatieve hoofddoelstellingen op het terrein van arbeidsparticipatie (70% voor hele beroepsbevolking, 60% voor vrouwen en 50% voor ouderen) en van R&D (3% BBP waarvan 1% publiek en 2% privaat). De aandacht binnen de strategie was de afgelopen jaren vooral gericht op deze hoofddoelstellingen, alhoewel ook andere specifieke doelstellingen van vóór 2005 relevant bleven, met name op het terrein

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 826 nr. 32

van onderwijs (o.a. voortijdig schoolverlaten, opleidingsniveau jongeren, levenslang leren). Ook na 2005 werden tijdens opeenvolgende Voorjaarsraden aanvullende concrete doelstellingen afgesproken, bijvoorbeeld op het terrein van energie en klimaat, administratieve lasten en het MKB. Een duidelijk overzicht van Lissabondoelstellingen bestond de afgelopen jaren niet. Voor Lissabon na 2010 lijkt het verstandig om in te zetten op een zeer beperkt aantal concrete, ambitieuze maar ook haalbare doelstellingen.

Een relevante vraag is op welke manier doelstellingen het beste kunnen worden vastgesteld: EU-breed, per lidstaat of groep van lidstaten of een combinatie. Vervolgens is de vraag welke doelen gesteld moeten worden. Er is veel voortgang geboekt richting de participatiedoelen en deze kunnen wellicht tegen de achtergrond van toenemende vergrijzing verder worden verhoogd. Daarnaast kan gekeken worden of en hoe de arbeidsparticipatie in uren mee genomen kan worden binnen de participatiedoelstellingen om een realistischer beeld te geven van de totale arbeidsinzet. Een belangrijke vraag is verder welke doelstellingen op het terrein van de productiviteit kunnen worden vastgesteld. Op dit moment is er met name de doelstelling op het terrein van R&D uitgaven en de bovengenoemde doelstellingen op het terrein van onderwijs.

Vormgeving

Vernieuwing van de werkmethoden binnen de Lissabonstrategie in 2005, met o.a. Nationale Hervormingsprogramma's, een Communautair Lissabonprogramma, en landenspecifieke aanbevelingen lijkt over het geheel genomen een stap voorwaarts te zijn geweest. Deze instrumenten dragen bij aan het vergroten van transparantie over beleidsmaatregelen in de verschillende lidstaten en kan lidstaten inspireren en een steun in de rug geven om de juiste stappen te zetten.

Tegelijkertijd is het goed om na te denken over mogelijke verdere verbeteringen. Zo is het de vraag of de huidige 3-jaarlijkse cyclus van de Nationale Hervormingsprogramma's goed werkt, aangezien deze vaak afwijkt van de nationale politieke cycli; of het Communautair Lissabonprogramma voldoende meerwaarde heeft; of het huidige systeem met landenspecifieke aanbevelingen goed werkt en of daarin verbeteringen kunnen worden aangebracht. Er kan bijvoorbeeld worden overwogen of de nationale rapportage zich nog meer dan nu het geval is zou moeten richten op de beleidsreactie op de landenspecifieke aanbevelingen en aandachtspunten, waardoor de rapportagelast beperkt wordt. Daarnaast kan bezien worden of bijvoorbeeld 'ranking' van lidstaten, één van de suggesties in het rapport van Kok³ die in 2005 niet is overgenomen, nut zou kunnen hebben.

Ook kan nagedacht worden hoe om te gaan met de bijzondere positie van de lidstaten binnen de eurozone. Met het wegvallen van het wisselkoersmechanisme zijn structurele hervormingen ten behoeve van goed functionerende en flexibele markten des te belangrijker. Er zijn momenteel al, naast de landenspecifieke aanbevelingen voor de lidstaten, aanbevelingen voor de eurozone. Deze zijn echter algemeen geformuleerd voor de 15 landen.

Tot slot kan bezien worden of en zo ja hoe de 'governance' van de strategie verbeterd kan worden. Sinds 2005 is er een toenemend aantal Lissaboncoördinatoren op politiek niveau, zo ook in Nederland. De betrokkenheid van parlementen decentrale overheden en belanghebbende partijen als de sociale partners wordt breed erkend. In Nederland hecht het kabinet aan de goede betrokkenheid van ondermeer decentrale overheden en sociale partners, en de eigen verantwoordelijkheid die zij nemen in de uitvoering van de Lissabonstrategie.

³ Een high-level Group onder leiding van voormalig minister-president Kok heeft in 2004 voor de Commissie een rapport opgesteld inzake de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie.



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

De Voorzitter van de SER
Dr. A.H.G. Rinnooy Kan
Postbus 90405
2509 LK S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Fax (070) 333 40 33
www.szw.nl

Contactpersoon drs. A.J. Bette
Doorkiesnummer (070) 333 57 18
E-mail ABette@minszw.nl

Ons kenmerk IZ/EA/2008/32018
Datum

14 NOV. 2008

Onderwerp Adviesaanvraag over Europese sociale beleidsagenda

Geachte heer Rinnooy Kan,

Hierbij stuur ik u, zoals aangekondigd in de brief van 15 oktober 2007 (AV/CAM/2007/33711), de adviesaanvraag van het kabinet over de vernieuwde sociale beleidsagenda van de Europese Commissie. De vernieuwde agenda is op 2 juli jl. verschenen. Deze brief schetst de achtergrond van de adviesaanvraag en bevat de specifieke vragen van het kabinet. De bijlage bevat een nadere toelichting.

Het kabinet zou graag het advies van de SER ontvangen over de inhoud van de Europese sociale beleidsagenda voor de komende jaren. Directe aanleiding is de vernieuwde sociale beleidsagenda van de Europese Commissie. Daarin ligt de nadruk vooral op het veranderende karakter van arbeid. In een eerste reactie heeft het kabinet in een brief van de minister van sociale zaken ook gewezen op het veranderende karakter van arbeid. Aspecten van het veranderende karakter van arbeid genoemd in de brief zijn bijvoorbeeld technologische veranderingen waardoor bedrijven en bedrijfsactiviteiten sneller en eenvoudiger kunnen worden verplaatst en uitbestede afstand en tijd steeds minder belemmering vormen. Een ander aspect is de meer rechtstreekse concurrentie van arbeid uit landen met geheel andere arbeidsvoorwaarden door de mogelijkheid van verplaatsing van bedrijfsactiviteiten. Ook kan worden gedacht aan een andere organisatie van werk door internet of andere communicatiemiddelen, zoals telewerken. In de brief is aangegeven dat de aanpassingen die nodig zijn vanwege het veranderende karakter van arbeid, veelal op het niveau van de lidstaten gevonden zullen moeten worden gegeven het verschillende karakter van de sociaaleconomische omstandigheden en van de stelsels van publieke voorzieningen en sociale zekerheid. In de brief heeft het kabinet verder aangegeven het minder vruchtbaar te achten om op dit terrein naar harmonisatie te streven gegeven de weerstanden die dit oproept en de beperkte invloed van afzonderlijke aspecten op het functioneren van de gemeenschappelijke markt. Vanuit die optiek heeft het kabinet gewezen op een viertal aspecten dat naar zijn mening bijzondere aandacht verdient bij een heroverweging van de sociale beleidsagenda.

Daarbij staat voorop dat het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten mede van invloed is op de concurrentiepositie van de Europese Unie als geheel. Vanuit die optiek zijn beleidscoördinatie en een gemeenschappelijke agenda met het oog op het realiseren van de Lissabon-agenda een eerste prioriteit.

Een tweede prioriteit is het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeid, waarbij woon- en arbeidsplaats in verschillende landen liggen. Het vrij verkeer van werknemers berust tot dusver vooral op de gedachte dat een werknemer zowel woon- als arbeidsplaats naar een ander land verplaatst. In een toenemend aantal gevallen is dat echter niet de werkelijke situatie. Niet alleen in het grensverkeer, maar ook bij grensoverschrijdend telewerken liggen woon- en arbeidsplaats in verschillende landen, hetgeen eigen belemmeringen schept die echter vooral bilateraal van karakter zijn.

Een derde en vierde prioriteit zijn in de ogen van het kabinet de handhaving van sociaaleconomische regels, en het strategisch waarborgen van het Europees arbeidsmarktbestel in een globaliserende economie.

Gegeven dat er in 2009 een nieuwe Commissie zal aantreden en dat er in 2010 een evaluatie zal plaatsvinden van de Lissabon-agenda (die zoals aangekondigd in de meest recente groslijst adviesaanvragen onderwerp wordt van een aparte adviesaanvraag aan de SER), en dat ook de huidige financieel-economische turbulentie reden geeft tot herbezinning, is er alle reden om aan te nemen dat een hernieuwde standpuntbepaling met betrekking tot de Europese Sociale beleidsagenda aan de orde zal zijn. Tegen die achtergrond zou het kabinet graag het oordeel van de SER ontvangen over de aspecten, elementen en onderwerpen die bij een standpuntbepaling door Nederland over de sociale beleidsagenda overwogen zouden moeten worden.

Meer in het bijzonder zou het kabinet het advies van de SER willen ontvangen over de volgende vragen:

- Wat zijn de ontwikkelingen en trends die aanleiding zijn voor of van invloed zijn op een heroverweging van de Europese Sociale beleidsagenda?
- Wat zijn tegen die achtergrond de uitgangspunten en beginselen die het Europees sociaal beleid zouden moeten bepalen?
- Wat zijn de onderwerpen die een voortgaande inzet en aandacht vragen?
- Wat zijn de onderwerpen en prioriteiten die op een hernieuwde agenda zouden moeten figuren?

Uitgangspunt bij de beantwoording van deze vragen is de verdeling in bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten zoals deze uit het huidige EU-verdrag voortvloeit, onderscheidenlijk zal resulteren uit het inwerkingtreden van het herziene Verdrag. De vragen betreffen de inhoud en strekking van een nieuwe sociale beleidsagenda en de Nederlandse standpuntbepaling te dien aanzien.

De adviesaanvraag is mede van belang tegen de achtergrond van het belang van een maatschappelijk debat over Europese samenwerking. Het kabinet zou het advies van de SER bij voorkeur in april 2009 ontvangen.

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end, representing the name J.P.H. Donner.

(J.P.H. Donner)

Bijlage(n):
Toelichting bij adviesaanvraag
Brief aan Commissaris Spidla

Bijlage

Aanleiding

Op 2 juli heeft de Commissie haar vernieuwde sociale beleidsagenda gepresenteerd. Het gaat om een tussentijdse vernieuwing van de sociale beleidsagenda. Dit is de directe aanleiding voor de adviesaanvraag van het kabinet. Verder heeft minister Donner, voorafgaand aan het verschijnen van de agenda, in een brief aan Commissaris Spidla een aantal aandachtspunten voor de Europese Sociale Beleidsagenda geschetst (Kamerstuk 2007-2008, 22112, nr. 649, Tweede Kamer). Hieronder volgt een korte toelichting op beide teksten die ten grondslag liggen aan de adviesaanvraag.

De vernieuwde sociale beleidsagenda van de Europese Commissie

De vernieuwde agenda bevat een pakket voorstellen van de Commissie. De mededeling van de Commissie 'Vernieuwde sociale agenda: kansen, toegang en solidariteit in het Europa van de 21e eeuw' geeft een overzicht van deze voorstellen en fungeert als het overkoepelende document bij het pakket.

Uitgangspunt van de agenda van de Commissie is dat de fundamentele sociale doelstellingen van de Unie niet zijn veranderd: een committering aan cohesie en een inclusieve samenleving in het kader van een "sociale" markteconomie. De omgeving is echter wel veranderd onder invloed van trends als globalisering, technologische en demografische veranderingen, immigratie en klimaatverandering. Dit vraagt om aanpassingen in het beleid, aldus de Commissie. De kern van de nieuwe agenda voor deze veranderende omgeving wordt gevormd door de focus op kansen, toegang en solidariteit. De achtergrond daarvoor is dat mensen de kansen en mogelijkheden moeten krijgen om hun potentieel te verwezenlijken en dat diegenen die daar niet op eigen kracht toe in staat zijn, ondersteuning krijgen.

Bij het creëren van kansen gaat het de Commissie onder meer om het bijdragen aan meer en betere banen en het vergemakkelijken van mobiliteit. In brede zin gaat het om het wegnemen van belemmeringen. Dit omvat in de optiek van de Commissie ook het bestrijden van discriminatie.

Het verschaffen van toegang betekent voor de Commissie dat alle burgers toegang hebben tot bijvoorbeeld onderwijs, sociale bescherming, gezondheidszorg zodat verschillen in uitgangspositie worden weggenomen. De Commissie vraagt in het bijzonder aandacht voor de toerusting van jongeren.

Zelfs bij gelijke kansen en toegang zullen er groepen zijn die niet zonder ondersteuning in staat zijn om te profiteren van deze mogelijkheden. Bij solidariteit gaat het om het ondersteunen van deze kansarme groepen door maatregelen die de sociale inclusie en participatie beïnvloeden.

Onder deze invalshoeken is een grote verscheidenheid aan maatregelen denkbaar. De

Commissie geeft aan dat het voortouw voor maatregelen op deze thema's primair op nationaal, regionaal en lokaal niveau ligt. Toch zijn er volgens de Commissie wel degelijk terreinen waar actie op EU-niveau een toegevoegde waarde heeft. Gezien het brede terrein kiest de Cie een aantal kerngebieden waar ze zich op concentreert: (i) jeugd, (ii) investeren in mensen, meer en betere banen, nieuwe vaardigheden, (iii) mobiliteit, (iv) langer en gezonder leven, (v) bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, (vi) bestrijding van discriminatie en tot slot (vii) het thema kansen, toegang en solidariteit op mondiaal niveau.

De door de Commissie gekozen thema's dienen als kapstok voor het genoemde pakket aan voorstellen. De aard van deze voorstellen is divers. Het gaat zowel om voorstellen voor (herziening van) Europese wetgeving, mededelingen als studies. De variatie in samenwerkingsvorm is deels ingegeven door het feit dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Europese en het nationale niveau per thema verschillend is op grond van het Verdrag. Op sommige onderwerpen is wetgeving op Europees niveau mogelijk terwijl op andere punten een zachtere vorm van samenwerking zoals beleidscoördinatie (open methode van coördinatie) aan de orde is. Daarnaast kiest de Commissie ervoor om bepaalde specifieke punten door het publiceren van mededelingen en studies onder de aandacht te brengen.

Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij het thema jeugd waar de Commissie vooral armoede onder kinderen aan de kwaliteit van onderwijssystemen verbindt. De Cie wil hier vooral de activiteiten van de lidstaten ondersteunen en presenteert daartoe onder andere een mededeling over de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Verder kondigt zij voorstellen aan voor meer gerichte aandacht voor kinderarmoede in de open methode van beleidscoördinatie. Ook op het gebied van de bestrijding van armoede en het bevorderen van sociale insluiting in het algemeen kiest de Commissie voor een verdieping van de open coördinatiemethode op dit terrein door een aanbeveling te doen aan lidstaten om rekening te houden met een aantal gemeenschappelijke principes op dit terrein. Zulke principes dienen ter ondersteuning van de lidstaten en als referentiekader bij de implementatie van beleid.

Op thema's zoals de bestrijding van discriminatie wil de Commissie de kansen voor bepaalde groepen verbeteren door bijvoorbeeld voorstellen te doen tot wetgeving op het gebied van bestrijding van discriminatie buiten de arbeid en op het gebied van het combineren van arbeid en zorg. Overigens doet de Commissie op dit thema ook voorstellen die op het gebied van beleidscoördinatie liggen. Per thema kiest de Commissie dus verschillende instrumenten om specifieke thema's onder de aandacht te brengen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het thema investeren in mensen, meer en betere banen, nieuwe vaardigheden. Hier pleit de Commissie naast wetgeving op het gebied van de Europese ondernemingsraad voor een initiatief om beter te anticiperen op behoeften van de arbeidsmarkt.

Het bovenstaande illustreert dat de vernieuwde agenda een divers pakket aan thema's, initiatieven en instrumenten omvat. Ook de vormen van samenwerking binnen het kader van de sociale beleidsagenda zijn divers en daarmee de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Europees, nationaal en subnationaal niveau.

Brief van minister Donner aan Commissaris Spidla

In de aanloop naar de presentatie van de vernieuwde sociale agenda heeft minister Donner in een brief aan Commissaris Spidla enkele aandachtspunten voor de vernieuwde sociale beleidsagenda gegeven (Kamerstuk 2007-2008, 22112, nr. 649, Tweede Kamer).

In de brief wordt aangegeven dat verschillende trends effect hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt. Zo hebben vergrijzing en ontgroening negatieve effecten op het arbeidsaanbod en kunnen door technologische veranderingen bedrijven en bedrijfsactiviteiten sneller en eenvoudiger worden verplaatst en uitbested. Verder vindt de concurrentie nu veel meer plaats op mondiaal dan louter op Europees niveau. Dergelijke trends betekenen dat arbeidsmarkten zich snel moeten kunnen aanpassen aan veranderingen en schokken. Overgangen van werk naar werk zullen dan ook steeds vaker voorkomen. Dit vergt onder andere een goede aansluiting tussen opleiding en de behoeften van de arbeidsmarkt, ook voor het aanbod van scholing aan werkenden. Ook bij een goed functionerende arbeidsmarkt en goede scholingmogelijkheden zijn er groepen die extra ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen. Dit alles vereist aanpassingen in het functioneren van de arbeidsmarkt.

De verantwoordelijkheid voor het verrichten van zulke aanpassingen ligt primair bij de individuele lidstaten. De meest geschikte aanpak zal van land tot land verschillen en moet passen bij nationale omstandigheden. Daarbij komt dat lidstaten nu in toenemende mate concurreren met landen buiten de EU. In die omgeving vragen de ontwikkelingen waar Europa en de lidstaten mee worden geconfronteerd niet om nieuwe uniforme regelgeving. Veel richtlijnen uit het verleden waren ingegeven door het streven om een 'gelijk speelveld' en uniforme voorwaarden te scheppen binnen de interne markt. In een tijd waarin de 'markten' waar Europese bedrijven op concurreren veel omvattender zijn dan alleen de Europese Unie, heeft een 'gelijk speelveld' binnen de EU slechts betrekkelijke waarde. Beleidsconcurrentie komt in deze tijd veel meer uit landen buiten de EU, dan daarbinnen. Juist in die omgeving is diversiteit binnen de EU een Europese kracht. Het biedt de mogelijkheid om verschillende oplossingen te onderzoeken en het maakt bedrijven krachtiger in de concurrentie op markten buiten de EU waar zij met een verscheidenheid aan regels en voortdurend wisselende omstandigheden te maken hebben.

In de brief aan Commissaris Spidla wordt een viertal punten voor Europa op sociaal terrein genoemd die bijzondere aandacht verdienen.

In de eerste plaats is de coördinatie van beleid door een gedeelde agenda een nuttige aanvulling op het beleid van de lidstaten. Hoewel de aanpassing op het niveau van de lidstaten moet plaatsvinden is er sprake van een gedeeld belang door de grote verwevenheid van nationale economieën. Beleidscoördinatie stimuleert landen tot beleidsaanpassingen. Verder

biedt de coördinatie een basis voor het delen van ervaringen. Juist omdat problemen vergelijkbaar zijn is het mogelijk van elkaars aanpak te leren.

In de tweede plaats vraagt de brief aandacht voor grensoverschrijdende arbeid. Het vrij verkeer van werknemers is bevorderd door de coördinatie van sociale zekerheidssystemen en een zekere harmonisatie van arbeidsomstandigheden. Toch is grensoverschrijdende mobiliteit in omvang relatief beperkt gebleven. Waarschijnlijk zijn vooral verschillen in taal, cultuur en sociale omgeving er de oorzaak van dat mensen slechts in beperkte mate naar een andere EU-lidstaat verhuizen om daar te gaan werken. In het geval van grensoverschrijdende arbeid in de grensregio's zullen taal- en cultuurbarrières vaak kleiner zijn. In dat geval kan een werknemer immers in het ene land werken en in het andere land wonen. Door het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdend werken zijn direct tastbare voordelen te behalen voor de bewoners in die gebieden en voor de regionale economie in de grensstreek. Aangezien het bij de belemmeringen zal gaan om specifieke knelpunten die samenhangen met de wetgeving van de aanliggende landen, is een algemeen geldende, uniforme aanpak voor de hele EU weinig vruchtbaar. Een *bottom-up* benadering ligt meer voor de hand, waarbij de aanliggende landen tot een onderling vergelijk komen. Op Europees niveau zou het aanpakken van dit probleem echter gestimuleerd moeten worden.

In de brief wordt ook een andere vorm van grensoverschrijdend werken geïdentificeerd. Werknemers kunnen via internet of via andere communicatie middelen, in andere landen arbeid of diensten verrichten. De brief roept de vraag op of deze vormen van arbeid en dienstverlening op den duur ordening vergen teneinde werkgevers en werknemers te beschermen tegen oneigenlijk gebruik, misbruik of schadelijke uitwassen. Gegeven het grensoverschrijdend karakter van deze activiteiten zou een in iedere lidstaat weer andere aanpak daarvan belemmerend werken en weinig effectief zijn. Daarom zou die ontwikkeling tijdig op Europees niveau gekanaliseerd moeten worden.

Een derde aandachtspunt betreft de handhaving van afspraken waarbij burgers, bedrijven en toezichthouders uit meerdere lidstaten betrokken zijn. Dit vergt samenwerking tussen de nationale autoriteiten. Dit gebeurt nu onder andere op basis van Europese regelgeving waarbij Nederland in aanvulling hierop bilaterale overeenkomsten sluit waarin deze regels verder worden geëxpliciteerd. De brief identificeert de samenwerking op het gebied van handhaving als een punt dat aandacht verdient op Europees niveau. Deze samenwerking is gebaat bij facilitering op Europees niveau. Dit moet niet gepaard gaan met verschuiving van competenties of centralisatie van toezicht. Wel moet dit leiden tot een werkbare handhavingstrategie, bijvoorbeeld door in EU-kader procedureafspraken te maken over samenwerking tussen toezichthouders.

Het vierde en laatste aandachtspunt betreft de samenwerking tussen EU-lidstaten op mondiaal niveau. De interne markt is onderdeel van meer omvattende markten. Ook de arbeidsmarkt

heeft een meer internationaal karakter, bijvoorbeeld door arbeidsmigratie en de verplaatsbaarheid naar elders van bedrijven en bedrijfsactiviteiten. Door samen te werken kunnen lidstaten effectief extern optreden. Een goed functionerende interne markt geeft Europa een sterke positie. Die positie stelt Europa in staat om internationaal de beleidsruimte voor het beleid van de Unie en de lidstaten op sociaal terrein beter te waarborgen en de bescherming van zaken als de bescherming van de fundamentele arbeidsnormen op mondiaal niveau verder te brengen. Door op mondiaal niveau samen te werken (primair binnen het kader van de 'International Labour Organisation', ILO) bij de uitvoering van de "Decent Work Agenda" en in het bijzonder bij het scheppen van sociale basisvoorzieningen, kan nationale en Europese beleidsruimte binnen een mondiale economie worden gewaarborgd. Ook kan dit een bijdrage leveren aan het tegengaan van de angst dat globalisering een sociaaleconomische bedreiging vormt.

SER-adviezen over Europese onderwerpen sinds 1990 (met publicatienummer)

Algemeen

Sociale dimensie Europa 1992 (90/11)
 Economisch en Monetaire Unie (90/22)
 Europese Politieke Unie (91/16)
 EG-begrotingsbeleid 1993-1997 (92/08)
 Convergentie en overlegeconomie (92/15)
 Strategisch programma voor de interne markt (93/39)
 Witboek Europees Sociaal Beleid (95/01)
 Hervorming van de Europese Structuurfondsen (97/06)
 Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU (98/04)
 Europese Sociale Dialoog (98/18)
 Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU (00/01)
 Sociaal-economische grondrechten in de EU (00/07)
 Arbeidsmobiliteit in de EU (01/04)
 EU en de vergrijzing (02/02)
 Conventie over de toekomst van Europa (03/01)
 Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie (03/09)
 CSED-rapport Met Europa meer groei (2001)
 Evaluatie van de Lissabon-strategie (04/10)
 Dienstenrichtlijn (05/07)
 Nederland en EU-milieurichtlijnen (06/06)
 Verklaring 50 jaar Verdrag van Rome (2007)
 Duurzame Globalisering: een wereld te winnen (06/08)

Uitbreiding EU

De sociaal-economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europa (93/16)
 Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU (95/09)
 Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen (99/16)
 De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije (04/12)

Consumentenangelegenheden

Onerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (91/11)
 Grensoverschrijdende creditbetalingen (95/34)
 Grensoverschrijdende verbodsacties (96/33)
 Verkoop van en waarborgen voor consumentengoederen (98/03)
 Verkoop op afstand van financiële diensten (99/09)
 Elektronische handel in de interne markt (99/10)
 Onerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU (04/06)
 Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving (04/07)

Landbouw

Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (96/09)

Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid (03/07)

Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid (06/05)

Waarden van de landbouw (08/05)

Verkeer en vervoer

Liberalisatie EG-luchtvaart (90/09)

Toerekening kosten infrastructuur wegvervoer EG (91/12)

Vervolgadvies Witboek EG-vervoerbeleid (95/32)

Groenboeken Europees verkeers- en vervoerbeleid (96/07)

Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer (99/01)

Werkprogramma Europese sociale dialoog 2009-2010

BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP, ETUC (en het verbindingscomité Eurocadres/CEC) versterken hun engagement om samen de belangrijkste sociale, economische en ecologische uitdagingen van Europa aan te gaan. Daarom moeten naast de openbare instanties ook de sociale partners een actieve rol krijgen op alle niveaus. Dit werkprogramma omschrijft de autonome initiatieven van de Europese sociale partners (European Social Partners) voor de periode 2009-2010.

De Europese sociale partners geloven dat dit derde werkprogramma hun de mogelijkheid zal geven om de uitdagingen aan te gaan die voortvloeien uit de Europese integratie en de globalisering. Bovendien zijn de Europese sociale partners zich bewust van de nieuwe context door de huidige financiële en economische crisis en willen ze nadenken over de gevolgen op korte, middellange en lange termijn zowel voor werknemers als werkgevers. Om duurzame ontwikkeling te kunnen aanmoedigen, moet Europa volgens de Europese sociale partners de economische groei herstellen, het concurrentievermogen, de productiviteit en de arbeidskwaliteit bevorderen, streven naar volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en het milieu beter beschermen. In dit verband zullen de sociale partners op zoek gaan naar de gepaste mix van macro-, micro- en arbeidsmarktbeleid die zal leiden tot de stabilisering van de economie, duurzame groei en een hoge werkgelegenheidsgraad.

De Europese sociale partners zullen de belangrijke rol van de autonome sociale dialoog blijven ondersteunen, evenals de positieve invloed ervan op de Europese arbeidsmarkten.

Het nieuwe werkprogramma bestrijkt een periode van twee jaar (2009-2010) en valt dus samen met de strategie voor groei en werkgelegenheid. Het bouwt verder op de reeds gerealiseerde projecten, zoals de gezamenlijke analyse van de uitdagingen van de arbeidsmarkt, de agenda voor economische en sociale veranderingen, de verzoening tussen privé- en beroepsleven, capaciteitsvorming voor de sociale dialoog in EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten en de implementatie van instrumenten voor de sociale dialoog.

Ook bevat het werkprogramma enkele nieuwe initiatieven die de Europese sociale partners zullen uitvoeren.

Het betreft onder andere:

- Een gezamenlijke aanbeveling die moet bijdragen tot het bepalen van de Lissabon-agenda na 2010, ook in de context van de huidige economische en financiële crisis.
- De uitwerking van een gezamenlijke aanpak met betrekking tot de sociale en werkgelegenheidsaspecten en de gevolgen van het beleid inzake klimaatverandering om kansen te maximaliseren en negatieve gevolgen te minimaliseren en om mogelijke gezamenlijke acties te identificeren.

- De gezamenlijke opvolging van de uitvoering van de gemeenschappelijke principes van 'flexicurity', met name om de rol en de betrokkenheid van de sociale partners in het proces te evalueren en om gezamenlijke lessen te trekken.
- De gezamenlijke aanpak van mobiliteit en economische migratie en de bevordering van de integratie van migrerende werknemers op de arbeidsmarkt en op de werkvloer om mogelijke gezamenlijke acties te identificeren.

Bovendien zullen de Europese sociale partners een aantal projecten voortzetten die onder het vorige werkprogramma opgestart zijn. Het betreft onder andere:

- Onderhandeling en uitvoering van een autonome kaderovereenkomst over inclusieve arbeidsmarkten.
- Afronding van de nationale studies over de economische en sociale veranderingen in de EU van 27 lidstaten met het oog op het effectief managen van veranderingen en herstructureringen.
- Onderhandeling over een kader voor acties inzake werkgelegenheid.
- Voortzetting van de projecten rond capaciteitsvorming voor de sociale partners in een uitgebreide EU, in de EER en in de kandidaat-landen, waaronder het verder ontwikkelen van de activiteiten van hun respectievelijke onderzoekscentra.
- Controleren, beoordelen en evalueren van de uitvoering van kaderovereenkomsten over de sociale dialoog in de EU en van het kader voor acties.
- De Europese sociale partners zullen ook hun gemeenschappelijk begrip van de verschillende instrumenten die voortvloeiden uit hun onderhandelingen, verder uitwerken, de impact ervan bepalen op de verschillende niveaus van de sociale dialoog. Voorts zullen ze de verschillende niveaus van de sociale dialoog en de onderhandelingen verder coördineren, waaronder de ontwikkeling van betere synergieën tussen de Europese interprofessionele en sectorale dialoog.

De Europese sociale partners zullen een aantal instrumenten inzetten om dit alles te bereiken.

ETUC (en het verbindingscomité Eurocadres /CEC), CEEP, BUSINESSEUROPE en UEAPME menen dat dit werkprogramma niet volledig is. De sociale partners kunnen beslissen het bij te werken in functie van de ontwikkelingen in de EU. Bovendien zullen ze de uitvoering van de Europese strategie voor groei en werkgelegenheid blijven volgen.

Naast hun autonome werkprogramma zullen de Europese sociale partners acties blijven ondernemen op zowel bilaterale als trilaterale niveaus in reactie op de voorstellen en initiatieven van de Europese Commissie.

Samenstelling ad-hoccommissie Lissabon na 2010

Leden

Onafhankelijke leden

dr. A.H.G. Rinnooy Kan (voorzitter)
 prof.dr. P. Ester
 prof.dr. J.A. Garretsen
 prof.mr. F.B.J. Grapperhaus
 prof.dr. W.T.M. Molle
 mw. mr. Y.C.M.Th. van Rooy

Ondernemersleden

mr. J.W. van den Braak (VNO-NCW)
 mw. drs. L.M. van Embden Andres (VNO-NCW)
 drs. G.A.M. van der Grind (LTO Nederland)
 drs. J. Klaver (VNO-NCW)
 mr. U. Schröder (MKB-Nederland)

Werknemersleden

drs. A.A.M. Blaauwbroek (FNV)
 drs. C.C.H.J. Driessen (FNV)
 dr. L. Meijer (CNV)
 drs. E.R. Haket (MHP)
 mw. dr. M. Bulk (FNV)

Adviserend lid

dr. A. Lejour (CBP)
 drs. D. Dicou (DNB)

Ministeriële vertegenwoordigers

mw. drs. J.B. Baarn (EZ)
 D. Balestra (Fin.)
 drs. A.J. Bette (SZW)
 mr.drs. C.P.S. van Duin (EZ)
 mw. J.A. Everaers Msc (EZ)
 J. van der Heijden (Fin)
 mr. M. Maas (BuZa)

Plaatsvervangende leden

Secretariaat

drs. A.R.G.J. Zwiers

dr. B. van Riel

drs. M.G. Bos

S.R. Tjeerds MSc

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit.

Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven.

Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen kunt u raadplegen op onze website. Sommige samenvattingen zijn ook beschikbaar in boekvorm. In het publicatieoverzicht is dat aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). De bibliografische gegevens vindt u op onze website. De samenvattingen in boekvorm zijn gratis.

Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Samenvatting

Europa 2020: de nieuwe Lissabonstrategie

2009, 178 pp., ISBN 90-6587-989-7, bestelnr. 09/04

Diversiteit in het personeelsbestand

2009, 94 pp., ISBN 90-6587-988-9, bestelnr. 09/03

Een kwestie van gezond verstand

2009, 184 pp., ISBN 90-6587-986-2, bestelnr. 09/02

Veilig omgaan met nanodeeltjes op de werkplek

2009, 156 pp., ISBN 90-6587-984-6, bestelnr. 09/01

Duurzame globalisering: een wereld te winnen

2008, 334 pp., ISBN 90-6587-973-0, bestelnr. 08/06

Waarden van de Landbouw

2008, 106 pp., ISBN 90-6587-971-4, bestelnr. 08/05

Zuinig op de Randstad

2008, 82 pp., ISBN 90-6587-969-2, bestelnr. 08/04

Langdurige zorg verzekerd: toekomst van de AWBZ

2008, 288 pp., ISBN 90-6587-970-6, bestelnr. 08/03

Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid

2008, 106 pp., ISBN 90-6587-968-4, bestelnr. 08/02

Evenwichtig Ondernemingsbestuur

2008, 100 pp., ISBN 90-6587-966-8, bestelnr. 08/01

Evenwichtig Ondernemingsbestuur: bijlage met consultatie en onderzoeksrapportages

2008, 215 pp., ISBN 90-6587-967-6, bestelnr. 08/01A

Benoeemingsrecht Sociaal-Economische Raad 1 april 2008 – 1 april 2010

2007, 28 pp., ISBN 90-6587-965-X, bestelnr. 07/07

Meedoen zonder beperkingen

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-958-7, bestelnr. 07/06

Groenboek Herziening consumentenaquis

2007, 54 pp., ISBN 90-6587-957-9, bestelnr. 07/05

Lissabon in de wijk: het grotestedenbeleid in een nieuwe fase

2007, 58 pp., ISBN 90-6587-953-6, bestelnr. 07/04

Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken

2007, 86 pp., ISBN 90-6587-951-x, bestelnr. 07/03

Arbeidsmigratiebeleid

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-948-x, bestelnr. 07/02

Niet de afkomst maar de toekomst

2007, 122 pp., ISBN 90-6587-947-1, bestelnr. 07/01

Naar een kansrijk en duurzame energiebeleid

2006, 120 pp., ISBN 90-6587-943-9, bestelnr. 06/10

Mobiliteitsmanagement

2006, 44 pp., ISBN 90-6587-942-0, bestelnr. 06/09

Welvaartsgroei door en voor iedereen

2006, 150 pp., ISBN 90-6587-937-4, bestelnr. 06/08

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Sociale innovatie

2006, 66 pp., ISBN 90-6587-938-2, bestelnr. 06/08^I

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsverhoudingen

2006, 90 pp., ISBN 90-6587-939-0, bestelnr. 06/08^{II}

Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsmarktperspectieven

laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking

2006, 58 pp., ISBN 90-6587-940-4, bestelnr. 06/08^{III}

Personenkring werknemersverzekeringen

2006, 154 pp., ISBN 90-6587-926-9, bestelnr. 06/07

Nederland en EU-milieu richtlijnen

2006, 86 pp., ISBN 90-6587-925-0, bestelnr. 06/06

Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid

2006, 70 pp., ISBN 90-6587-924-2, bestelnr. 06/05

Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector

2006, 100 pp., ISBN 90-6587-923-4, bestelnr. 06/04

Weg nemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar

2006, 100 pp., ISBN 90-6587-922-6, bestelnr. 06/03

Herziening concurrentiebeding

2006, 84 pp., ISBN 90-6587-921-8, bestelnr. 06/02

Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003

2003, ISBN 90-6587-845-9

deel 1 (212 pp.)

deel 2 (219 pp.)

E

E

Rapporten

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderen de arbeidspatronen

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

Numering piekblootstelling organische oplosmiddelen

2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

Increasing prosperity by and for everyone

2006, 38 pp., ISBN 90-6587-955-2, ordeno. 06/08e

Accroissement de la prospérité par et pour chacun

2006, 40 pp., ISBN 90-6587-952-8, numéro de commande 06/08f

Crecimiento del bienestar por y para todo el mundo

2006, 40 pp., ISBN 90-6587-954-4, número 06/08s

Gemeinsam Wohlstandswachstum für alle schaffen

2006, 40 pp., ISBN 90-6587-956-0, Bestellnummer 06/08d

Co-financing of the Common Agricultural Policy

2006, 32 pp., ISBN 90-6587-927-7, ordeno. 06/05e

La directive aux services dans le marché intérieur

2005, 24 pp., ISBN 90-6587-907-2, numéro de commande 05/07f

SER-Em pfehlungsentwurf z ur Dienstleistungsrichtlinie
2005, 26 pp., ISBN 90-6587-909-9, Bestellnummer 05/07d

Employee involvement in the European company
2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, ordern o. 03/08e

Generating knowledge, sharing knowledge
2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, ordern o. 03/04e

Towards a sustainable economy
2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, ordern o. 03/02e

Convention on the Future of Europe
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, ordern o. 03/01e

La Convention sur l'avenir de l'Europe
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01f

The New Learning – Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy
2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, ordern o. 02/10e

Social and Economic Policy 2002-2006
2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, ordern o. 02/08e

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08d

Politique économique et sociale de 2002 à 2006
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, numéro de commande 02/08f

Working on occupational disability – policy proposals
2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, ordern o. 02/05e

Oeuvrer pour l'aptitude à l'emploi
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02/05f

Ageing population and the EU
2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, ordern o. 02/02e

Overige publicaties

Industrial relations and the adaptability of the Dutch economy
2007, 88 pp., ISBN 90-6587-961-7

Verklaring 50jaar Verdrag van Rome
2007, 10 pp., vertalingen in Engels, Duits, Frans en Spaans

Model Rules of Procedure for Works Councils
2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0

Voorbeeldreglement on dernemingsraden
2004, 164 pp., ISBN 90-6587-860-2

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) features the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background that has a subtle, grainy texture. Above the blue rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying lengths, creating a decorative header element.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-989-7 / CIP