

## 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. Naar 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<sup>e</sup> 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

2020<sup>1</sup>. 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 milieu<sup>2</sup>.

1 Zie de mededeling van de Europese Commissie (2008) *New Skills for New Jobs* (COM(2008) 863/3) en het werkdocument 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	Geldmarktrentes (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.  Progress-programma. 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 grotendeels de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven, zij het onder invloed van de opencoördinatiemethode. Dit houdt in dat de lidstaten zelf 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 inhaalgroei. 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 meevalt<sup>3</sup>. 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 Duurzame 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 overlegeconomie mag verwacht worden dat ze een belangrijke bijdrage levert om aanpassingsprocessen in goede banen te leiden<sup>4</sup>. 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>
Bevorderen van kennis en innovatie	Ondersteunen mobiliteit werknemers
Bevorderen 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 overlegeconomie

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 unanimititeit 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 goedbedoeld 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 Verdragen<sup>5</sup>. 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 wereldhandelssysteem 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 14.12.2007 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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-Voorjaarstop van maart 2008 terecht al een uitzondering is geformuleerd.*

Begin 2009 heeft de Europese Commissie haar plannen uiteengezet voor een nieuwe, wereldwijde klimaatovereenkomst<sup>6</sup>. 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 geven<sup>7</sup>. 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*.