

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 kenniseconomie en arbeidsproductiviteit 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 voltooien 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 daar bij 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 geo-politieke 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.

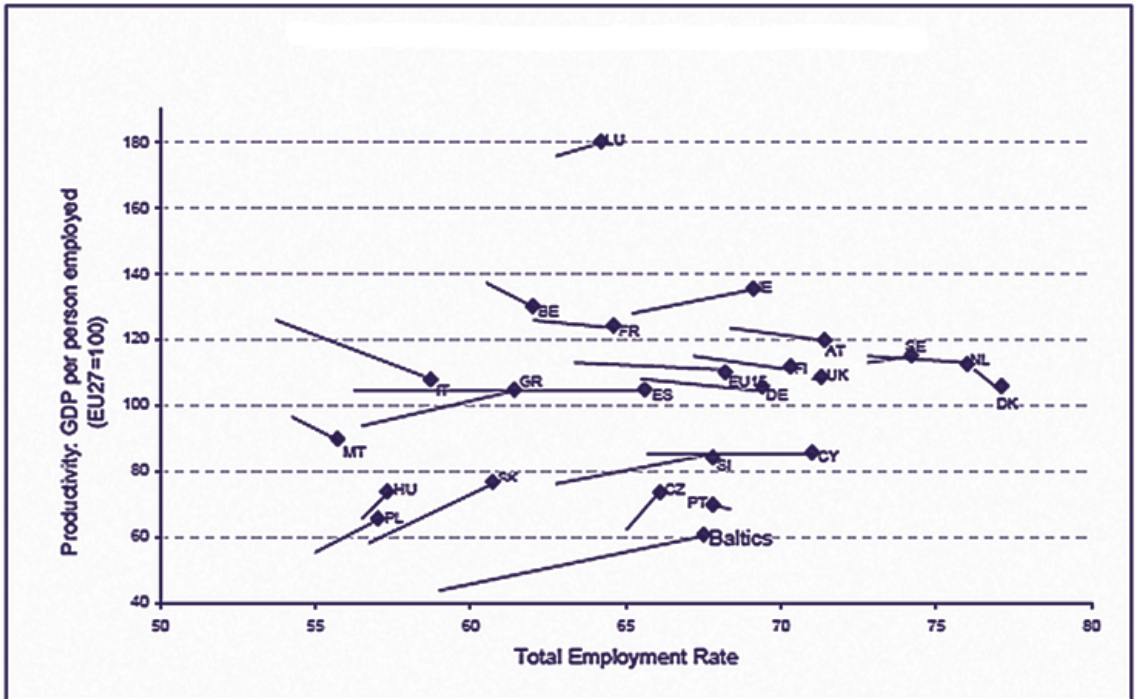
Geen garantie voor behalen gemeenschappelijke doelstellingen

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 of voorgenomen 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 gemeenschapsoctrooi. Allereerst hebben sommige redenen juist te maken met de voordelen van een gemeenschapsoctrooi: de diffusie van kennis over een groter gebied. Lidstaten met een sterke kennisbasis zien zo meer kennis weglekken dan in een situatie zonder gemeenschapsoctrooi. 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 belangentegenstelling tussen grote bedrijven en het mkb. Het mkb is juist voorstander van een Engelstalig gemeenschapsoctrooi, omdat dit het goedkoopst is en de meeste duidelijkheid biedt. Grote ondernemingen hebben juist moeite met het voorgestelde Europese patenthof, omdat zij er niet van overtuigd zijn dat zo'n nieuwe instelling voldoende ervaring zal hebben met geschillenbeslechting.

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

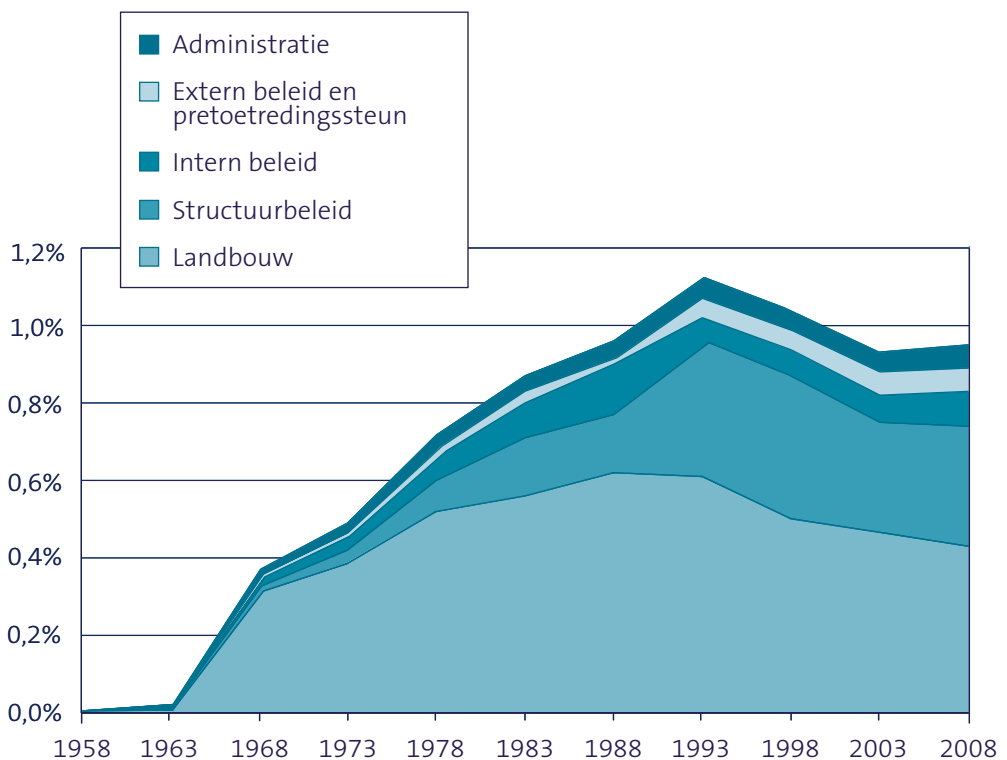
Per saldo lijken de meeste argumenten tegen een gemeenschapsoctrooi te maken te hebben met partieel eigenbelang. De enige uitzondering is de talenkwestie, zij het dat juist het mkb hier het minste moeite mee lijkt te hebben.

- 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 unanimiteit 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 meer vast. 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 wenselijk geachte 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 decharge 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 tegenwind.

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 wetswijzigingen 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 adresseert 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 upgradering 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 levenlangleren, 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 inhaal-slag 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)

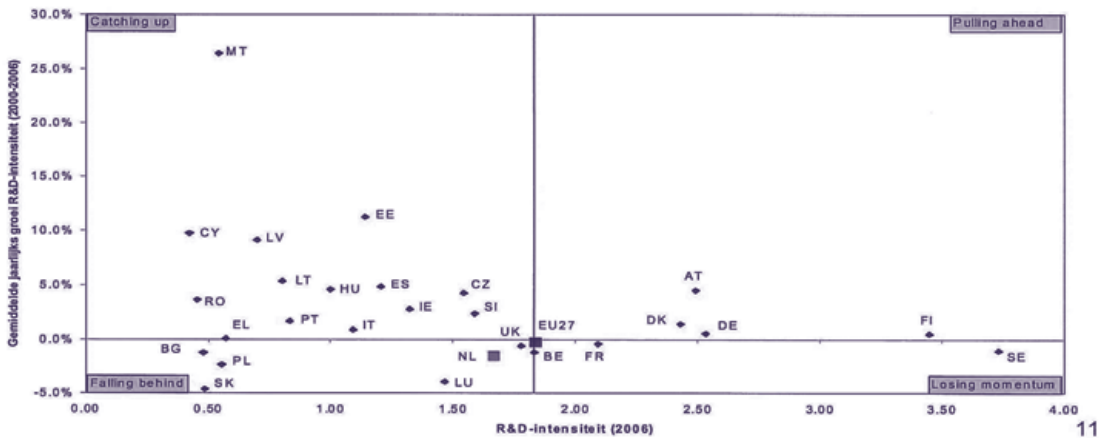
	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
EU27	-	-	-	-	-	-	86,6	87,7	88,1	88,3	88,6	89
EU15	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
VS	112,1	111,3	111,1	112,5	111,7	111,7	112,2	115,2	116,8	117,8	-	-
NL	112,4	112,7	114	115,4	117,9	117,8	118,6	116,6	119	121,2	120,7	119,7

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-foto 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 nogal 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) *Gestruikel 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 welvaartbegrip*

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.

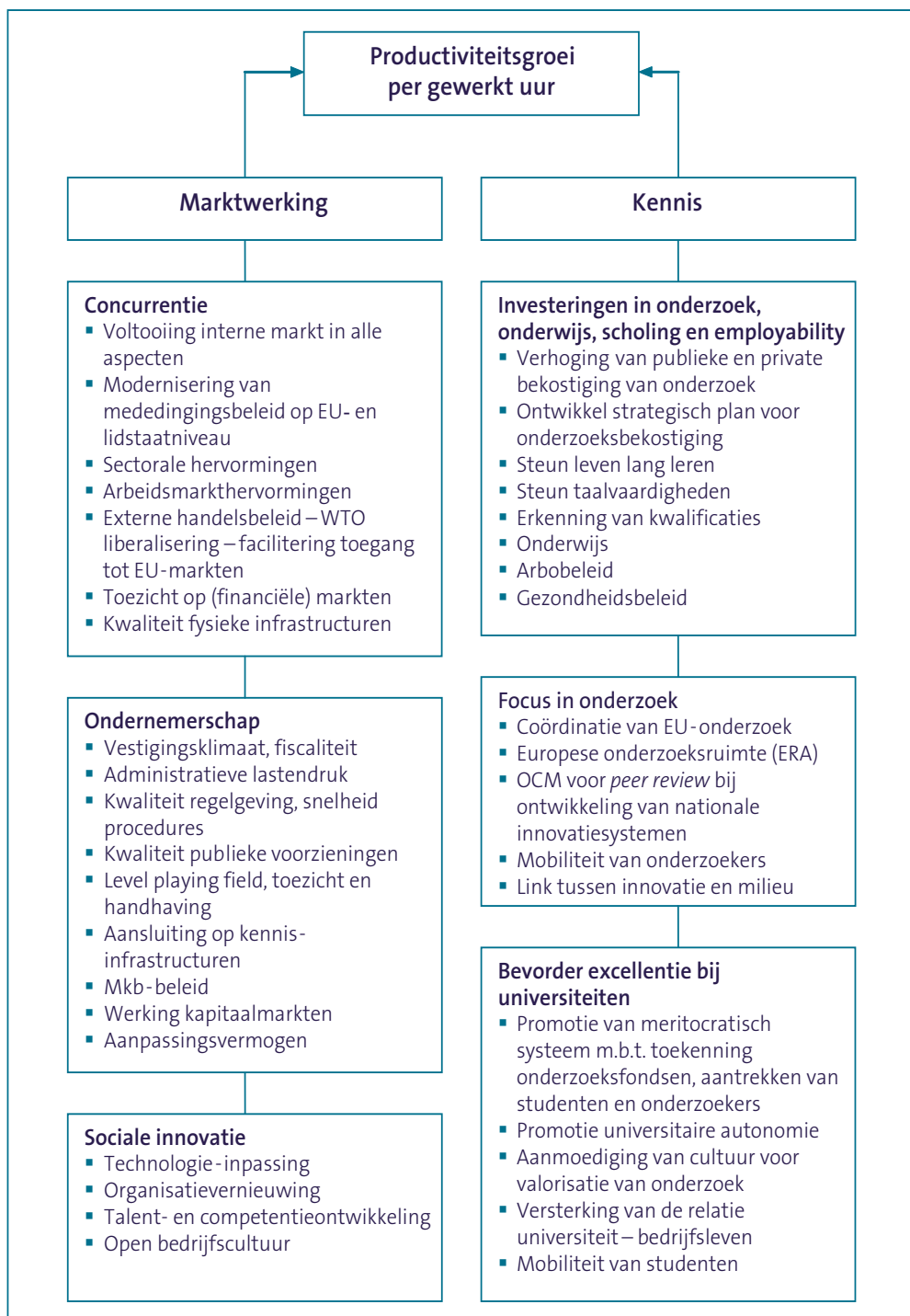
3.4.2 *Zet in op een toenemende arbeidsproductiviteit*

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.