

4 Economisch beleid

4.1 Inleiding

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

Bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten

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

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

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

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

4.2 Economisch beleid, maatschappelijke welvaart en arbeidsproductiviteit

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

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

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

Maatschappelijke welvaart en het verhogen van de arbeidsproductiviteit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Communautair economisch beleid

4.3.1 Interne markt, regelgeving en toezicht

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

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

Belemmeringen voor het vrij verkeer

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

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

Regelgeving

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

-
- 4 CPB (2008) *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*. De opbrengst van de interne markt is vele malen groter dan de door het CPB berekende opbrengst van verkiezingsprogramma's.
- 5 VNO-NCW; MKB-Nederland (2008) *Wanneer wordt het echt 1992? Concrete voorstellen om de interne markt te voltooiën*, december 2008.
- 6 EESC (2009) *Opinion [...] on The impact of legislative barriers in the Member States on the competitiveness of the EU*, 14 mei 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fiscale belemmeringen

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

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

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

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

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

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

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

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

Handhaving en toezicht

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2 *Kennisruimte als onderdeel van de interne markt*

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

Ontwikkeling van de Europese kennisruimte

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

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

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

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

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

dat dit bij de onderhandelingen over de financiële perspectieven voor de periode 2014-2020 een prioritaire inzet voor Nederland zou moeten zijn¹².

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

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

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

De Europese kennisruimte en het subsidiariteitsprincipe

Klassieke argumenten voor overheidsoptreden op het gebied van kennis en innovatie zijn het kunnen realiseren van schaalvoordelen door versnippering te voorkomen en het internaliseren van externe effecten. Een aanvullend argument is dat innovatie en kenniscreatie in netwerken plaatsvinden. Als de overheid hier geen faciliteiten voor biedt, dan is de kans groot dat individuele bedrijven en onderzoekers elkaar niet weten te vinden¹³.

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

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

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

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

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

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

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

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

tabel 4.2 Beleidsmatrix voor het kennis- en innovatiebeleid

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

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

Publieke uitgaven voor R&D

Bij publieke R&D-uitgaven zijn er verschillende argumenten die pleiten voor coördinatie of zelfs centrale bekostiging op EU-niveau. Vaste kosten impliceren schaalvoordelen. Bij EU-coördinatie zijn er meer mogelijkheden voor risicospreiding bij grote projecten en voor specialisatie en voor concurrentie tussen onderzoekers. Er is meer overzicht, wat leidt tot het voorkómen van dubbel werk.

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

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

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

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

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

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

Publieke bekostiging van private R&D

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

Het zevende kaderprogramma van de EU

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

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

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

- very worrying indication that Framework Programme activities may not live up to the overall goal of stimulating the competitiveness of Europe”.
- De keuze van R&D-thema's in die programma's komt zo veel mogelijk tot stand via technologieplatforms van wetenschap en bedrijfsleven en Joint Technology Initiatives op basis van behoeften en inschatting van kansrijke bestaande en nieuwe sterktes. Gelet op de klimaatambities zullen deze ook op het gebied van energie en milieu liggen.
 - Onnodig bureaucratische aanvraag- en controleprocedures worden vereenvoudigd.
 - De toegankelijkheid voor het innoverende mkb wordt beter geborgd. Het valt te overwegen de huidige verdeling tussen vraaggerichte, mkb-specifieke programma's en de top-down thematische programma's aan te passen.

Europese Onderzoeksraad en het Europese Instituut voor Technologie

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

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

Kennisdriehoek

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

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

Hoger onderwijs

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

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

16 Zie bijvoorbeeld kamerstuk TK (2008-2009) 21501-30, nr. 203.

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

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

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

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

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

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

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

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

Europees octrooibeleid

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

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

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

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

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

4.3.3 *Innovatiebeleid, ondernemerschap en mkb-beleid*

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

Innovatie- en industriebeleid

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

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

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

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

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

Ondernemerschap en mkb-beleid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Nationale bijdrage aan Europees economisch beleid

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

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

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

Macro-economische richtsnoeren

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

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

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

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

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

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

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

4.4.2 *Micro-economische richtsnoeren, kennis en ondernemerschap*

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

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

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

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

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

Micro-economische richtsnoeren

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

Nationaal en regionaal innovatie- en industriebeleid

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

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

Specifiek versus generiek beleid

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

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

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

Nationaal beleid gericht op ondernemerschap en het mkb

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

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

Hoger onderwijs

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

Nationale R&D-uitgaven

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

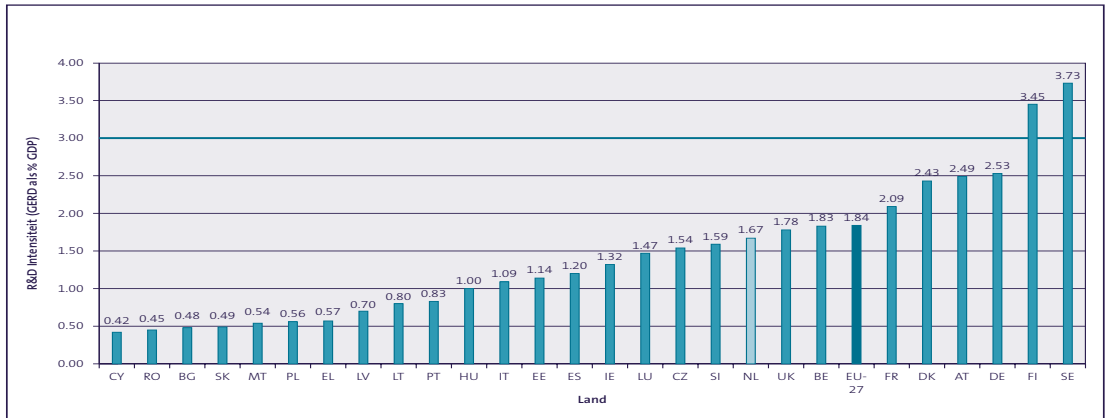
Recente CBS-cijfers komen voor 2007 uit op 1,7 procent bbp in 2007, tegen 2,1 procent van het bbp in 1990. Het CBS signaleert dat de Nederlandse R&D-intensiteit sinds 2002 rond het gemiddelde van Europa schommelt. In de periode 1995-2001 presteerde Nederland nog structureel boven het EU-gemiddelde²¹.

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

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

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

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



Bron: Europese Commissie.

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

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

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

4.5.1 Versterking van de open coördinatiemethode

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

Welke andere doelstellingen en indicatoren?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Meer tanden voor open coördinatie?

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

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

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

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

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

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

4.5.2 Meer EU ten opzichte van nationaal beleid

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

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

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

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

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