



SAMENVATTING

Samenvatting

Sociaal-economische beleidsagenda voor Europa 2010-2020

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

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

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

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

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

Evaluatie

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

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

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

Aanbevelingen voor 2020

Verhoging arbeidsproductiviteit

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

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

Kennis, innovatie en ondernemerschap

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

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

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

Economische en sociale doelen gelijkwaardig

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

Economische en werkgelegenheidsrichtsnoeren

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

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

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

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

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

Flexicurity

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

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

Communautaire dimensie van het sociale beleid

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

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

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

Aandachtspunten hierbij zijn onder andere:

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

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

Milieuactieprogramma als kader

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

Verbetering in de methode van open coördinatie

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

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

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