

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

Sociaal Economische Raad
T.a.v. de heer dr. A.H.G. Rinnooy Kan
Postbus 90405
2509 LK 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-Generaal
Economische Politiek**
Directie Europa, Mededinging en
Consumenten

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC Den Haag
T 070 379 8911 (algemeen)
www.ez.nl

Behandeld door
mevr. J.A. Everaers MSc

T 070 379 7243
F 070 379 6094
j.a.everaers@minez.nl

Datum

Betreft Kabinetsreactie op SER-advies Europa 2020: de nieuwe
Lissabonstrategie

Ons kenmerk
EP/EMC / 9151354

Geachte heer Rinnooy Kan,

Namens het kabinet willen wij onze dank en waardering uitdrukken voor het uitgebreide en heldere advies "Europa 2020: de nieuwe Lissabonstrategie". In dit advies gaat de Sociaal-Economische Raad (SER) in op de vragen hoe een vervolg op de Lissabonstrategie er na 2010 uit zou moeten zien en hoe dit kan bijdragen aan het duurzame, competitieve en welvarende karakter van de economie van de Europese Unie. Daarnaast wordt ingegaan op de toekomstige uitgangspunten, onderwerpen en prioriteiten van de Europese sociale beleidsagenda. Het SER-advies vormt een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van het Nederlandse standpunt op beide dossiers. In onze reactie, die u hieronder aantreft, wordt achtereenvolgens op beide dossiers ingegaan. Dit neemt uiteraard niet weg dat de dossiers ook in de ogen van het kabinet nauw met elkaar zijn verbonden.

Onze reactie is als volgt opgebouwd. Eerst gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen uit het advies op het gebied van de Lissabonstrategie. We staan stil bij de context van de strategie, de resultaten tot nu toe, en bij de inhoud en de vormgeving van de strategie na 2010. Tevens gaan we in op een aantal door de SER genoemde specifieke dossiers. In het tweede deel van de reactie gaan we in op de conclusies en aanbevelingen op het gebied van de (toekomstige) Europese sociale beleidsagenda.

1. De Lissabonstrategie na 2010

1.1 Context: Lissabon in tijden van economische crisis

De huidige mondiale economische crisis stelt Europa en ook Nederland voor een grote opgave. We spreken over de diepste crisis sinds de jaren '30 en het is duidelijk dat de gevolgen aanzienlijk (zullen) zijn. De SER concludeert dat de inhoud en urgentie van een nieuwe post-Lissabonagenda niet los gezien kunnen worden van de repercussies van de crisis, maar dat er geen reden is om de koers van de Lissabonstrategie fundamenteel te veranderen. Het kabinet deelt deze conclusie. Structurele uitdagingen, zoals vergrijzing, globalisering, klimaatverandering en onduurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen komen onverminderd op ons af en vragen om een antwoord. Voorts zijn structurele

hervormingen zoals de Lissabonstrategie propageert de sleutel tot duurzaam herstel. Daarnaast heeft de economische crisis wel bepaalde zwaktes in het economisch stelsel bloot gelegd en stelt deze bovendien nieuwe opgaven aan de Europese economieën (denk aan het weer op orde brengen van de overheidsfinanciën). Een strategie na 2010 zal dit moeten weerspiegelen. Bovendien is het kabinet van mening dat de crisis de Europese Unie een kans biedt om met kracht de ingeslagen weg van vernieuwing en vergroening door te zetten.

De SER onderstreept dat Europese integratie en samenwerking essentieel zijn voor maatschappelijke welvaart, zeker voor een open economie als de Nederlandse. Het kabinet onderschrijft deze constatering van harte. De baten van Europa en haar interne markt zijn voor handelsland Nederland groot. Ook in de aanpak van de economische crisis bewijst de Europese Unie haar meerwaarde. In het kader van het Europees economisch herstelplan trekken lidstaten samen op om de Europese economie een impuls te geven en protectionisme, ook op mondiaal niveau, te voorkomen.

Bovendien geeft het externe gewicht van de Unie de EU de mogelijkheid vast te houden aan de normen en waarden die wij hier belangrijk vinden en deze uit te dragen en te exporteren, bijvoorbeeld ten aanzien van productveiligheid, intellectuele eigendomsrechten, klimaatdoelstellingen, non trade concerns, maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en eerlijke concurrentie. Zo is het kabinet voorstander van een internationaal Charter for Sustainable Economic Activity met daarin opgenomen algemene principes voor stabiele, sociale en duurzame economische groei op de lange termijn.

1.2 Resultaten van de Lissabonstrategie tot nu toe

De SER constateert in zijn advies dat de Lissabonstrategie op een aantal terreinen resultaten heeft opgeleverd. Het kabinet deelt deze visie. Zo is veel voortgang geboekt richting de arbeidsparticipatiedoelen, in het bijzonder die voor vrouwen en ouderen. Ook de aanpak van administratieve lasten en het sneller en makkelijker kunnen starten van een bedrijf zijn concrete voorbeelden van gebieden waar dankzij de Lissabonstrategie flinke vorderingen zijn gemaakt. Daarnaast blijkt zich in de praktijk, mede dankzij de Lissabonstrategie, een Europese consensus te hebben ontwikkeld over de uitdagingen waarvoor we staan gesteld en wat beschouwd kan worden als goed beleid om deze tegemoet te treden. Lidstaten laten zich inspireren door elkaars succesvolle beleidsinitiatieven, zoals de Nederlandse innovatievouchers, de aanpak van administratieve lasten, het Deense flexicurity-model en de Franse innovatieclusters. Ook op communautair niveau zijn belangrijke successen behaald, zoals de aanname van de dienstenrichtlijn ter versterking van de interne markt voor diensten, en de inzet van een toenemend aandeel van de EU-begroting voor innovatie. Het kabinet deelt echter de conclusie van de SER dat de resultaten niet op alle terreinen en niet in alle lidstaten even positief zijn. De voortgang in lidstaten is verschillend, en op sommige beleidsterreinen blijven de resultaten achter. De SER noemt hier als voorbeeld de beperkte voortgang richting het 3% R&D doel.

In het licht van de uitdagingen waarvoor wij gesteld staan en de resultaten tot nu toe ziet het kabinet verschillende mogelijkheden om de strategie bij te stellen en te komen tot een vernieuwde, ambitieuze en overtuigende Lissabonstrategie na 2010.

1.3 De inhoud van een strategie na 2010

Sinds de herziening in 2005 is de Lissabonstrategie gericht op het bevorderen van duurzame groei en banen. In 2006 concretiseerde de Europese Raad dit aan de hand van een viertal prioritaire beleidsthema's: investeren in mensen en moderniseren van arbeidsmarkten; verbeteren van het ondernemingsklimaat; kennis en innovatie; energie en klimaatverandering. Het kabinet is van mening dat deze focus heeft bijgedragen aan de effectiviteit van de strategie en na 2010 dient te worden behouden. Het kabinet herkent zich dan ook in de aanbeveling van de SER dat de strategie na 2010 gericht moet zijn op het bevorderen van maatschappelijke welvaart, waarbij het er om gaat het potentieel voor duurzame economische groei in Europa zo goed mogelijk te benutten en verder te ontwikkelen. Dit betekent dat Europa ook na 2010 duurzame welvaart in Europa en in de wereld bevordert. Zoals de SER aangeeft wordt met duurzaam bedoeld dat 'people, planet en profit' in samenhang worden gestimuleerd en dat afwenteling op toekomstige generaties of andere gebieden zo veel mogelijk wordt voorkomen. Zo is bijvoorbeeld ook in de toekomst voorzieningszekerheid van energie, voedsel en grondstoffen essentieel voor het creëren van welvaart.

Binnen deze benadering geeft de SER aan dat de focus van de Lissabonstrategie na 2010 moet liggen op verhoging van de arbeidsproductiviteitsgroei, waar binnen de huidige strategie minder voortgang is geboekt dan op het terrein van arbeidsparticipatie. Deze grote nadruk op productiviteit kan het kabinet onderschrijven. Dit echter wel met dien verstande dat een sterker inzetten op het verhogen van de arbeidsproductiviteit niet ten koste mag gaan van de inspanningen om de arbeidsparticipatie verder te verhogen en de aandacht voor de arbeidsmarkt in de strategie in het algemeen. Beide aspecten blijven ook in een strategie na 2010 van eminent belang. Daarnaast is het kabinet met de SER van mening dat de Europese kennisruimte, de interne markt, het Europese MKB-beleid (inclusief de verlaging van de administratieve lasten) en de modernisering van de EU-begroting van groot belang zijn. Daarom zullen deze onderwerpen een centrale plek moeten innemen in de beleidsagenda op EU-niveau van de nieuwe strategie na 2010. Op de specifieke suggesties van de SER betreffende de invulling van het beleid op deze vier onderwerpen zal in paragraaf 1.5 nader worden ingegaan.

Sociaal en milieubeleid

De SER wijst terecht op de belangrijke rol van sociaal beleid en milieubeleid bij het zo goed mogelijk benutten en verder ontwikkelen van het potentieel voor duurzame economische groei in Europa. Met de SER ziet het kabinet binnen de strategie na 2010 een belangrijke rol weggelegd voor zogenaamde win-win

maatregelen, waarbij 'groen' en sociaal beleid hand in hand gaan met economische groei en werkgelegenheid.

Op sociaal terrein spelen beleid dat mensen helpt een baan te vinden en beleid gericht op het investeren in menselijk kapitaal (beter onderwijs, scholing en betere vaardigheden) reeds een centrale rol in de huidige strategie. Ook het door de SER aangehaalde flexicuritybeginsel, dat in samenhang zowel de arbeidsverhoudingen en de arbeidsmobiliteit beoogt te flexibiliseren en inkomens- en werkzekerheid te verwezenlijken en transities van werk naar werk te bevorderen is een goed voorbeeld van een win-win maatregel. In het licht van de economische crisis en de snel oplopende werkloosheid zijn deze onderwerpen des te relevanter geworden. De invulling van de sociale dimensie van de Lissabonstrategie moet volgens het kabinet dan ook zijn gericht op het bevorderen van werkgelegenheid en de inzetbaarheid van mensen met als doel een hoge arbeidsparticipatie, ook in uren. Die inzet moet met name zijn gericht op een hoge participatie van vrouwen, ouderen en personen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Dit is zowel vanuit sociaal als economisch oogpunt wenselijk.

Milieubeleid speelt een cruciale rol bij het bereiken van duurzame economische groei in Europa. Het kabinet acht het dan ook van groot belang dat dit wordt weerspiegeld in de strategie na 2010. Hoewel hiermee reeds een goede start is gemaakt door het in 2006 opnemen van het thema energie en klimaatverandering als een van de vier prioritaire beleidsthema's, is het kabinet met de SER van mening dat het thema milieu steviger in de Lissabonstrategie kan worden verankerd. Zo zouden bijvoorbeeld de op Europees niveau afgesproken hoofddoelen op klimaatgebied voor 2020 (reductie uitstoot broeikasgassen, vergroten energiebesparing en aandeel duurzame energie) explicieter een plek kunnen krijgen en zou het thema milieu in de Lissabonrichtsnoeren prominenter naar voren kunnen worden gebracht. Net als de SER ziet het kabinet hier een centrale rol weggelegd voor maatregelen ter bevordering van eco-efficiënte innovaties, zoals de ontwikkeling van groene en "low carbon"-technologieën. In het licht van de economische crisis en de schaarste op de kredietmarkt is dit bevorderen van duurzame investeringen des te belangrijker geworden. Dit zal ook bijdragen aan het vergroten van de efficiëntie in het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en verduurzaming van productie en consumptiemethoden in overeenstemming met de draagkracht van natuur en milieu. Langs deze weg kan het milieubeleid een belangrijke bijdrage leveren aan de productiviteitsagenda om te komen tot duurzame economische groei.

Naast de plaats van sociaal en milieubeleid binnen de strategie zelf ziet de SER ruimte voor verbetering in de coördinatie tussen de opvolger van de Lissabonstrategie en andere, meer specifieke strategieën en actieprogramma's op sociaal en milieugebied op EU-niveau. De SER noemt bijvoorbeeld het (zevende) Milieuactieprogramma en de Open Methode van Coördinatie op het gebied van sociale inclusie en bescherming. Het kabinet deelt de visie van de SER dat goede afstemming tussen een opvolger van de Lissabonstrategie en dergelijke strategieën en actieprogramma's van groot belang is. Door het duidelijk leggen

van verbanden en het expliciteren wat in welke strategie dan wel actieprogramma wordt behandeld kan een eenduidige aanpak worden geborgd en onnodige overlap worden voorkomen. In tegenstelling tot wat de SER lijkt voor te stellen acht het kabinet het dan ook niet noodzakelijk om de Lissabonrichtsnoeren op sociaal-economisch terrein en de Open Methode van Coördinatie op het gebied van sociale inclusie en bescherming samen te voegen.

Macro-economisch beleid

Ten slotte wil het kabinet het belang van macro-economische stabiliteit voor het realiseren van duurzame economische groei benadrukken. De SER benadrukt in dit kader terecht de noodzaak tot verbetering van het toezicht op financiële markten. De uitwerking hiervan zal veelal in gremia buiten de Lissabonstrategie vorm moeten krijgen. De crisis heeft tevens in bepaalde lidstaten belangrijke macro-economische kwetsbaarheden blootgelegd. Voorbeelden zijn zeepbellen in huizenmarkten, sterk verslechterende concurrentieposities (al dan niet als gevolg van bijvoorbeeld het functioneren van arbeidsmarkten) en het bestaan van aanzienlijke schulden in buitenlandse valuta. Het kabinet zou graag zien dat de strategie na 2010 aandacht besteedt aan dergelijke onevenwichtigheden.

Voorts zijn houdbare overheidsfinanciën essentieel voor het komen tot duurzame economische groei en kunnen structurele hervormingen een belangrijke bijdrage leveren aan het terugbrengen van de overheidsfinanciën naar een houdbaar pad. De crisis heeft gezorgd voor omvangrijke tekorten op de begroting in alle Europese lidstaten, bovenop de reeds bestaande lange termijn houdbaarheidsproblemen als gevolg van de vergrijzing. Met behulp van de Europese regels in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) wordt beoogd om op middellange termijn terug te keren naar solide overheidsfinanciën, terwijl op korte termijn de flexibiliteit die het pact biedt wordt benut. Waar enerzijds is gestimuleerd om de economie te ondersteunen, wordt ook van lidstaten gevraagd dat zij het tekort terugbrengen zodra economisch herstel dat toelaat. Deze landen zullen moeten laten zien hoe zij hun begrotingstekort weer onder de 3% grens kunnen brengen. Dat geldt ook voor Nederland. Op die manier wordt een balans gevonden tussen stimuleren van de groei en behoud van houdbare overheidsfinanciën. Die zijn essentieel voor een welvarende economie en stellen ook zeker dat de gevolgen van de vergrijzing kunnen worden gedragen. Hoewel het zaak is procesmatig onnodige overlap met het SGP te voorkomen, acht het kabinet het dan ook wenselijk en van toegevoegde waarde als macro-economische thema's binnen de strategie na 2010 worden behandeld via het op open en constructieve wijze uitwisselen van ervaringen en beleidslessen.

1.4 Vormgeving van de strategie na 2010

In de voorgaande paragraaf gingen wij in op de inhoud van de Lissabonstrategie na 2010. Met de SER is het kabinet van mening dat de strategie niet alleen inhoudelijk maar ook procesmatig aan kracht kan winnen. Zo blijft de daadwerkelijke implementatie van hervormingen zowel op communautair als op nationaal niveau een belangrijk aandachtspunt, iets wat door de huidige economische neergang nog eens extra is benadrukt. Het kabinet deelt met de SER

de observatie dat de voortgang nog veel verschilt tussen lidstaten. De SER geeft bovendien aan dat er aanwijzingen zijn dat het proces van beleidsleren tussen lidstaten nog onvoldoende van de grond komt. In de ogen van het kabinet dient de Lissabonstrategie na 2010 zowel het "ownership" van de Lissabonagenda en het beleidsleren te versterken.

Hieronder wordt met het oog hierop ingegaan op een aantal specifieke aspecten van de vormgeving, te weten het proces van beleidsleren, de Lissabondoelen, de landenspecifieke aanbevelingen, de nationale rapportages en de rol van sociale partners en decentrale overheden.

Het proces van beleidsleren

Als eerder gesteld geeft de SER aan dat er aanwijzingen zijn dat het beleidsleren tussen lidstaten nog onvoldoende van de grond komt. Om dit meer aan te moedigen adviseert de SER om het beleidsleren te depolitiseren en los te koppelen van evaluaties en beoordelingen.

Het kabinet ziet beleidsleren als een van de belangrijkste elementen van de strategie, die tot verschillende successen heeft geleid. Voorbeelden zijn de verspreiding door de Europese Unie van een algemeen concept als flexicurity, maar ook het van elkaar overnemen door lidstaten van hele concrete beleidsinstrumenten, zoals de Nederlandse innovatievouchers en het standaard kostenmodel bij het meten van administratieve lasten. Ook tijdens de economische crisis bleek het uitwisselen van ervaringen zeer waardevol.

Het kabinet is het met de SER eens dat er ruimte is om mogelijkheden tot beleidsleren verder te versterken. Zowel verdere scheiding tussen het beleidsleren en het proces van monitoring (beoordeling van het beleid van lidstaten en geboekte voortgang) als het versterken van evidence based beleidsvorming zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. Om de kwaliteit en effectiviteit van beleidsleren te vergroten, dient dit in de strategie na 2010 plaats te vinden binnen een politiek relevante context met een robuuste objectieve basis om te identificeren welke lidstaten goed presteren en welke beleidsinitiatieven als good practice kunnen worden aangemerkt. Op deze wijze blijft het proces van beleidsleren wel onderdeel van het politieke Lissabonproces (het ultieme doel blijft het van elkaar leren met het oog op politieke beleidsvorming), maar wordt onvruchtbare samenloop tussen leren en "elkaar de les lezen" voorkomen.

Doelen

De SER geeft in zijn advies aan dat het aantal op EU-niveau vastgestelde Lissabondoelen niet te groot moet worden en dat deze moeten worden geconcretiseerd door aansprekende indicatoren. Het kabinet onderschrijft dit punt van harte. Hoewel er sinds 2005 meer focus is aangebracht in de strategie door middel van vier kwantitatieve hoofddoelen (arbeidsparticipatie in algemene zin en van vrouwen en ouderen specifiek, en R&D uitgaven) bestaan er daarnaast momenteel diverse andere doelen. Deze komen voort uit de richtsnoeren, maar ook uit diverse Europese voorjaarsraden, specifieke actieplannen of programma's.

Hierdoor is het geheel aan Lissabondoelen op het moment te groot, wat leidt tot een onoverzichtelijk geheel. Het kabinet is er dan ook voorstander van om te komen tot een beperkt en limitatief aantal concrete op EU niveau vastgestelde Lissabondoelen voor de periode na 2010. Een dergelijk beperkt en limitatief aantal doelen maakt het ook beter mogelijk om de prestaties van lidstaten tegen elkaar af te zetten en draagt zo bij aan peer pressure binnen de strategie. Mits deze doelen ook in de uitwerking voldoende herkenbaar zijn voor alle lidstaten, kan dit het gevoel van 'ownership' bij lidstaten vergroten.

Het kabinet is van mening dat de op EU-niveau vastgestelde Lissabondoelen de meest prioritaire problemen en uitdagingen in het stimuleren van duurzame economische groei en banen zo goed mogelijk dienen te reflecteren. Ook moeten deze goed meetbaar zijn en via beleid kunnen worden beïnvloed. Zoals eerder gesteld blijven deze uitdagingen in de ogen van het kabinet ook in de strategie na 2010 met name gelegen in het investeren in mensen en moderniseren van arbeidsmarkten; het verbeteren van het ondernemingsklimaat; het bevorderen van kennis en innovatie en het omgaan met energie en klimaatverandering inclusief eco-ëfficiënte productie. Daarnaast dienen de doelen de uitdagingen te weerspiegelen die sinds de economische crisis voor de Europese economieën aan urgentie hebben gewonnen, te denken valt aan het voorkomen van macro-economische onevenwichtigheden of houdbare overheidsfinanciën.

Bij de bespreking van de huidige op EU-niveau vastgestelde doelen onder de Lissabonstrategie wijst de SER terecht op het ontbreken van een overkoepelend doel op het gebied van arbeidsproductiviteit. Het kabinet herkent zich in dit kader in de kritiek van de SER dat het huidige R&D-doel slechts een beperkte indicator vormt voor innovatie en productiviteit in den brede. Wel ziet het kabinet met de SER de bruikbaarheid van R&D-uitgaven als indicator voor het toekomstig innovatievermogen. Het kabinet is van mening dat bredere en aanvullende doelen dienen te worden onderzocht om onder de strategie na 2010 te komen tot een beperkt en limitatief aantal doelen die bijdragen aan arbeidsproductiviteitsgroei. Hiernaast ligt het in de ogen van het kabinet voor de hand om in ieder geval een of meerdere doelen op het gebied van arbeidsparticipatie te handhaven.

Het kabinet is het eens met de stelling van de SER dat de op EU-niveau vast te stellen doelen voor alle lidstaten zowel ambitieus als realistisch moeten (kunnen) zijn. Het kabinet pleit er dan ook voor dat er ruimte is voor "vertaling" van de op EU-niveau vast te stellen Lissabondoelen voor de EU in ambitieuze en realistische nationale doelen voor alle lidstaten. Dit betekent dat binnen de vastgestelde doelen voor de EU als geheel ruimte is om voor lidstaten een ambitieus en realistisch nationaal doel vast te stellen. Een dergelijke opzet, waarbij beter rekening wordt gehouden met nationale omstandigheden en dus ruimte is voor differentiatie, komt de ownership van de strategie en de afrekenbaarheid van doelen zowel binnen het Europese als het nationale beleidsdebat ten goede.

De SER geeft aan dat onder de strategie na 2010 de richtsnoeren goed moeten aansluiten bij de doelen. Het kabinet kan zich hier in vinden en ziet ook voor de

richtsnoeren ruimte tot stroomlijning. De richtsnoeren dienen in de ogen van het kabinet wel duidelijk te worden onderscheiden van de hierboven beschreven specifieke doelen. De richtsnoeren zijn bredere, algemene beleidsrichtingen voor de strategie. Door hun bredere aard kan in de richtsnoeren tevens aandacht worden besteed aan dat beleid dat nastrevenswaardig is, maar minder goed te vatten in kwantitatieve doelen, zoals bijvoorbeeld ook de door de SER genoemde onderwerpen innovatie in de dienstensector en maatschappelijke innovatie

Landenspecifieke aanbevelingen

Net als de SER is het kabinet van mening dat het goed zou zijn als ook relatief goed presterende lidstaten voldoende aanbevelingen krijgen. De praktijk is dat sommige lidstaten geen of slechts één aanbeveling krijgen omdat ze het over het algemeen goed doen, terwijl ze nog significante beleidsuitdagingen hebben. Dit heeft als nadeel dat vanuit Europa geen aandacht is voor de zwakheden die ook in deze lidstaten bestaan. Een mogelijkheid die volgens het kabinet kan worden overwogen is om elke lidstaat een aantal aanbevelingen te geven, of aan te sluiten bij de systematiek van de OESO die elke lidstaat hetzelfde aantal aanbevelingen geeft. Deze aanbevelingen moeten uiteraard binnen de overeengekomen richtsnoeren passen, maar kunnen dan per lidstaat, afhankelijk van de staat van de economie, verschillen in orde en grootte. Daarnaast kunnen aanbevelingen nog aan kracht winnen door scherpere formulering en onderbouwing.

Lissabonrapportages

Bij de midterm review van de Lissabonstrategie in 2005 is afgesproken dat alle lidstaten Nationale Hervormingsprogramma's opstellen waarover jaarlijks wordt gerapporteerd aan de Europese Commissie. Het kabinet deelt de appreciatie van de SER, die dit als een positieve ontwikkeling ziet maar tevens bepaalde zwaktes identificeert. Formeel is het nu zo dat eens in de drie jaar een hervormingsprogramma met nieuw beleid moeten worden opgesteld en er de twee daaropvolgende jaren wordt gerapporteerd over de voortgang. In de praktijk echter werkt dit niet, omdat de nationale politieke en beleidscyclus niet parallel loopt met de driejarige Lissaboncyclus. Zo worden uitgebreide nieuwe plannen van een nieuw kabinet soms gepresenteerd in een voortgangsrapport, terwijl in een later jaar met name wordt ingegaan op voortgang, ook als het volgens de Lissaboncyclus tijd zou zijn voor een nieuw hervormingsprogramma. Het kabinet acht het loslaten van dit onderscheid, alsmede de geforceerde driejarige Lissaboncyclus, dan ook wenselijk. Het kabinet zal bovendien, daarin de SER volgend, pleiten voor het inbouwen van een tussentijdse evaluatie. Een tijdshorizon van tien jaar (mocht hier opnieuw voor worden gekozen) is immers lang en het is goed om tussentijds te bezien of de strategie op koers ligt. Ook vanuit het perspectief van de huidige economische crisis en de daarmee gepaard gaande economische dynamiek de komende jaren, is het wenselijk om tussentijds te bezien of het nodig is de strategie bij te sturen en/of andere accenten te leggen.

De SER stelt dat de jaarlijkse Lissabonrapportages voor de Europese Commissie te veel het karakter hebben van een technische rapportage, daardoor niet geschikt zijn om draagvlak te creëren voor de Lissabonstrategie en geen rol spelen in het politieke debat. Het kabinet wijst er op dat de rapportages worden afgestemd op de wensen van de Commissie. De laatste jaren geeft de Commissie steeds explicieter aan de voorkeur te geven aan een kort, politiek document, met nadruk op informatie over voortgang op het terrein van landenspecifieke aanbevelingen en aandachtspunten. Het kabinet is er, in lijn met de opmerkingen van de SER, voorstander van om in de periode na 2010 de rapportages verder te stroomlijnen. Lidstaten zouden in hun rapportage niet langer het gehele spectrum aan richtsnoeren moeten langsgelopen, maar zich juist moeten focussen op de prioriteiten, waaronder in het bijzonder de landenspecifieke aanbevelingen en voortgang richting de beperkte set doelen. Eventueel zou dit kunnen worden gecombineerd met een annex met een meer feitelijke weergave van de voortgang over het geheel.

In de visie van het kabinet zijn de Lissabonrapportages voor de Europese Commissie niet zozeer bedoeld als basis voor een nationaal politiek debat over de Lissabonstrategie. In Nederland wordt de Tweede Kamer over het volledige kabinetsbeleid geïnformeerd via de nationale begroting en jaarverslagen, inclusief het beleid dat onder de Lissabonstrategie geschaard kan worden. In de Nederlandse Lissabonrapporten staat dan ook geen nieuw of aanvullend beleid ten opzichte van de nationale begroting of jaarverslagen. Het politieke debat in Nederland over nationaal beleid dat valt onder de Lissabonstrategie moet dan ook zoveel mogelijk plaatsvinden in het kader van de nationale begrotingscyclus of specifieke nationale beleidsdocumenten. Op dit moment gebeurt dit vaak ook al. Zo worden bij een debat met de Tweede Kamer over bijvoorbeeld arbeidsparticipatie, de afspraken die in het kader van de Lissabonstrategie zijn gemaakt impliciet meegenomen. Daarnaast vindt er jaarlijks een politiek debat plaats met de Tweede Kamer over de EU-brede voortgang van de Lissabonstrategie, in het kader van de voorbereiding van de Europese voorjaarsraad. Zoals eerder gesteld zou in de ogen van het kabinet het komen tot een beperkt en limitatief aantal op EU niveau vastgestelde doelen (met vertaling naar nationale doelen) wel aan versterking van het nationale debat kunnen bijdragen.

Decentrale overheden en sociale partners

De SER wijst op de verschillen in betrokkenheid van sociale partners en decentrale overheden in de verschillende lidstaten. Het kabinet onderstreept de belangrijke rol die decentrale overheden en sociale partners spelen in de uitvoering van de Lissabonstrategie. Sociale partners, gemeenten, steden, provincies en regio's dragen bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van innovatie, de aanpak van klimaatverandering en het terugdringen van de regeldruk. In Nederland stellen sociale partners, en dit jaar ook de decentrale overheden, eigen documenten op ten behoeve van de strategie welke tezamen met het jaarlijkse Lissabonrapport van het kabinet naar de Europese Commissie worden gezonden – een unicum in Europa. Daarnaast worden medeoverheden en

sociale partners geconsulteerd bij het opstellen van het Lissabonrapport van het kabinet zelf. Het kabinet hecht veel waarde aan dit partnerschap, ook voor een strategie na 2010.

1.5 Verhoging arbeidsproductiviteit en bevordering van de kenniseconomie: de Europese beleidsagenda

Zoals reeds eerder geschreven legt de SER in zijn advies de nadruk op het verhogen van de arbeidsproductiviteit in Europa. De SER gaat in zijn advies in op de gewenste invulling van de Europese beleidsagenda ten behoeve van de arbeidsproductiviteit, het ondernemersklimaat en de kenniseconomie. De SER doet hiertoe in zijn concluderend hoofdstuk aanbevelingen over de invulling van een aantal concrete Europese dossiers: de Europese kennisruimte, de interne markt, het Europese MKB-beleid en de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat deze dossiers van groot belang zijn en zal in deze paragraaf ingaan op de inhoudelijke suggesties van de SER.

Kennisruimte

In zijn advies onderstreept de SER het belang van de totstandbrenging van een Europese kennisruimte die gevormd wordt door de 'kennisdriehoek' van onderzoek, onderwijs en innovatie. Het kabinet deelt deze visie. Kennis is de brandstof van de kenniseconomie en dient derhalve op een herkenbare manier verankerd te zijn binnen de opvolger van de Lissabonstrategie. De SER constateert terecht dat op het gebied van onderzoek en innovatie de nodige middelen en instrumenten worden ingezet. Via het zogenaamde Ljubljaproces wordt door middel van een partnerschap tussen lidstaten, geassocieerde landen en de Europese Commissie gezamenlijk gewerkt aan een Europese Onderzoeksruimte (ERA). Belangrijke uitdagingen liggen onder andere op het terrein van onderzoekskoördinatie ('joint programming'), het ontwikkelen van grootschalige onderzoeksfaciliteiten en het bevorderen van onderzoekersmobiliteit. Voor verder invulling van innovatie heeft de Commissie aangekondigd in het voorjaar van 2010 met een strategie te komen. Het kabinet acht het van belang dat zowel de uitwerking van de ERA-visie 2020 als de nog te publiceren Europese innovatiestrategie qua inhoud en systematiek aansluiten op de opvolger van de Lissabonstrategie zodat de onderlinge samenhang zichtbaar is.

Op onderwijsgebied geeft de SER aan dat het zinvol is nadrukkelijker de bijdrage van het onderwijs aan de verwezenlijking van de Lissabonstrategie voor ogen te houden. Het kabinet staat hier positief tegenover. Instellingen voor hoger onderwijs slaan een brug tussen de sectoren onderwijs, onderzoek en innovatie en daarmee aan een betere benutting van kennis door bedrijven en maatschappelijke organisaties. Op onderwijsterrein zijn de competenties van de EU beperkt en ligt de nadruk derhalve op samenwerking tussen de lidstaten onderling. In mei jl. heeft de Raad het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding ("ET2020") aangenomen. Uiteraard zal ook hier de samenhang tussen dit kader en de opvolger van de Lissabonstrategie moeten worden geborgd. Daarnaast zij gewezen op het belang van het pan-Europese

Bologna-proces, waarbinnen door de 46 deelnemende landen wordt gewerkt aan de verdere invulling van de Europese Hoger Onderwijs Ruimte richting 2020.

De SER geeft aan dat in het 8^e Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, dat start in 2014, een betere balans gevonden moet worden tussen wetenschap en bedrijfsleven, inclusief MKB, teneinde de concurrentiepositie van Europa te verbeteren. Met de SER hecht het kabinet aan verdere vereenvoudiging van de procedures, onder andere om de deelname vanuit industrie inclusief MKB te bevorderen. Dit punt zal worden meegenomen in het consultatieproces dat nu plaats vindt om de Nederlandse inzet voor KP8 te bepalen. Naast de vormgeving van het 8^e kaderprogramma zal Nederland het punt van vereenvoudiging tevens bezien in het licht van de periodieke herziening van het financieel reglement van de EU.

Interne markt

De SER geeft aan dat verdere ontwikkeling van de Europese interne markt een centrale rol dient te spelen in de strategie na 2010. De SER legt hier de link met het versterken van het concurrentievermogen van de EU en wijst op de grote baten die de interne markt nu reeds meebrengt voor de Nederlandse burger. Het kabinet deelt deze visie van de SER: de interne markt levert de Europese burger veel op, maar er is sprake van een significant onbenut potentieel. De SER noemt hier terecht de voorbeelden van verdere liberalisering van netwerksectoren, het daadwerkelijk realiseren van een interne markt voor diensten, de modernisering van aanbestedingsregels en het verder vereenvoudigen van regelgeving. Het kabinet onderschrijft ook het belang van het verbeteren van de werking in praktijk van de interne markt, en het toezicht en de handhaving van reeds geldende regels. Hiermee samenhangend zou het kabinet graag zien dat in een volgende Commissieperiode een verbreding en intensivering plaatsvindt van de Europese aanpak van administratieve lasten.

MKB

De SER vindt dat beleid ter bevordering van innovatie en ondernemerschap mede gericht moet zijn op het wegnemen van knelpunten voor specifiek het MKB. Het kabinet deelt deze mening alsmede het belang dat de SER hecht aan de onlangs vastgestelde Small Business Act (SBA). Wel tekent het kabinet hierbij aan dat, aangezien het MKB vanwege haar omvang met name gericht is op regionale en nationale structuren, het MKB-beleid primair een nationale aangelegenheid is. De Europese aanpak richt zich in de ogen van het kabinet terecht op die aspecten waar de toegevoegde waarde van Europees ingrijpen het grootst is, namelijk versterking van de werking van de interne markt, verlaging van de administratieve lasten en ondersteuning bij toegang tot financiering. In de SBA zijn op deze punten concrete voorstellen gedaan om tot verbetering te komen, waarbij de meeste al zijn ingevoerd of zijn omgezet in (wetgevings)voorstellen. Gezien de monitoring hiervan via het Communautaire Lissabon Programma, de jaarlijkse bespreking in de Raad voor Concurrentievermogen, alsmede de informatie die de Commissie reeds nu al via haar website geeft over de score van

landen ten opzichte van het EU-gemiddelde op de tien in de SBA opgenomen principes, acht het kabinet geen apart "scoreboard" noodzakelijk.

Europese begroting

De SER is van mening dat de Europese begroting meer gericht moet worden ingezet als instrument voor het verwezenlijken van de Lissabondoelstellingen. Met name het belang van het vergroten van de middelen bestemd voor de totstandbrenging van de Europese kennisruimte, en dan in het bijzonder onderzoek en innovatie, wordt benadrukt. De SER geeft hierbij aan dat deze verschuiving vooral moet neerslaan in de nieuwe meerjarenbegroting vanaf 2014. Het kabinet onderschrijft deze visie van de SER. Het kabinet staat een fundamentele hervorming en modernisering van de EU-begroting voor. Dit betekent een toekomstbestendige EU-begroting gericht op de uitdagingen van deze tijd. Met de SER is het kabinet van mening dat het aandeel binnen de volgende EU-begroting dat wordt gereserveerd voor de verwezenlijking van ambities op het gebied van concurrentiekracht en duurzame welvaarts groei dient te worden vergroot.

1.6 Conclusie

De inhoud en urgentie van een nieuwe Lissabonstrategie kan niet los worden gezien van de repercussies van de huidige economische crisis, maar dit is geen reden om de koers van de Lissabonstrategie fundamenteel te veranderen. In het licht van de resultaten van de strategie tot nu toe en de uitdagingen waar Nederland en Europa voor gesteld staan kan de Lissabonstrategie, met haar focus op duurzame groei en werkgelegenheid, zowel inhoudelijk als qua vormgeving verder worden versterkt. Inhoudelijk zijn een grotere nadruk op arbeidsproductiviteitsgroei en meer aandacht voor macro-economische stabiliteit en de hiervoor vereiste structurele hervormingen van groot belang, alsmede een sterkere verankering van sociaal en met name milieubeleid. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor zogenaamde win-win maatregelen, zoals beleid gericht op het helpen van mensen aan een baan en beleid ter stimulering van eco-efficiënte innovaties. Verdere ontwikkeling van de Europese kennisruimte, de interne markt, het Europese ondernemersbeleid en de modernisering van de EU-begroting zijn van groot belang. Daarom zullen deze onderwerpen een centrale plek moeten innemen in de beleidsagenda op EU-niveau van de nieuwe strategie na 2010.

Een aantal belangrijke wijzigingen in de vormgeving van de strategie kunnen de "ownership" in lidstaten vergroten en het proces van beleidsleren verder versterken. Zo kan het proces van beleidsleren verder worden gescheiden van het proces van monitoring en kan evidence based beleidsvorming worden vergroot. Ownership bij lidstaten kan worden vergroot door vaststelling van een beperkt en limitatief aantal concrete op EU-niveau vastgestelde Lissabondoelen, met ruimte voor "vertaling" in ambitieuze en realistische nationale doelen voor alle lidstaten. Daarnaast kunnen de landenspecifieke aanbevelingen nog aan kracht winnen en kan door het loslaten van de geforceerde drie jaarlijkse cyclus en het stroomlijnen van de Lissabonrichtsnoeren en rapportages de effectiviteit van de strategie verder worden vergroot. Concluderend ziet het kabinet met de SER dan ook

verschillende mogelijkheden om te komen tot een vernieuwde, ambitieuze en overtuigende strategie na 2010.

2. De Sociale Beleidsagenda

Zoals gebruikelijk zal naar verwachting ook de nieuwe Europese Commissie haar sociale beleidsagenda voor de komende jaren opstellen met daarin haar prioriteiten voor het sociaaleconomische beleid, zowel in termen van wetgeving op Europees niveau als in termen van beleidscoördinatie. Zoals hierboven aangegeven bestaat er in de standpuntbepaling van het kabinet nauwe samenhang tussen de inzet voor de Lissabonstrategie en die voor de sociale beleidsagenda. Concreet betekent dit dat het kabinet voor het bevorderen van sociale cohesie in Europa het belang van werk benadrukt.

De sociale beleidsagenda van de Commissie is echter breder dan de Lissabonagenda. De vraag is hoe de EU en de lidstaten invulling kunnen geven aan de sociale dimensie van de samenwerking. In dat verband verwijst de SER terecht naar het eerdere advies (over de evaluatie van de Lissabonstrategie) waarin wordt gesteld dat de sociale dimensie van Europa grotendeels de verantwoordelijkheid van de lidstaten zal blijven. Door de diversiteit in instituties, behoeften, voorkeuren en tradities verschilt de optimale aanpak om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren van land tot land.

Deze, ook door de SER gesignaleerde, diversiteit binnen de EU maakt het moeilijk om overeenstemming te bereiken over Europese regelgeving. Daarbij vragen de uitdagingen waar Europa voor staat niet noodzakelijk om nieuwe uniforme Europese regelgeving op sociaal terrein. Tegelijkertijd is de verwevenheid tussen de ontwikkelingen in de afzonderlijke lidstaten van de EU en tussen de EU en de mondiale ontwikkelingen zo groot dat er een wederzijds belang is bij een zekere mate van gezamenlijkheid in het beleid, zoals tot uiting komt in de reactie van de lidstaten op de economische crisis. Relevant is dat op Europees gebied al de nodige regelgeving van kracht is, zoals de SER ook aangeeft. Deze is vooral gericht op het voorkomen van ongewenste beleidsconcurrentie, het scheppen van uniforme voorwaarden binnen de interne markt (een gelijk speelveld) en het bevorderen van arbeidsmobiliteit via coördinatie van sociale zekerheidssystemen en afspraken over grensoverschrijdende arbeidsvoorwaarden.

2.1 Verhouding economische en sociale doelen

In zijn advies gaat de SER specifiek in op deze grensoverschrijdende arbeidsvoorwaarden en de daarbij relevante detacheringsrichtlijn. De SER wijst in dat verband op de verhouding tussen economische en sociale doelen van de EU in het licht van de uitspraken van het Europese Hof van Justitie. De SER leidt uit de uitspraken af dat collectieve acties en onderhandelingen die plaatsvinden binnen de kaders van de sociale doelstellingen op evenwichtige wijze dienen te worden getoetst aan de principes van legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Het kabinet is, evenals de SER, van mening dat deze interpretatie is gewaarborgd door de uitspraken van het Hof in de zaken Viking en Laval waarin wordt gesteld

dat de uit het Verdrag voortvloeiende rechten met betrekking tot vrij verkeer van goederen, personen, diensten, kapitaal dienen te worden afgewogen tegen de doelen van sociale politiek. Het kabinet bevestigt haar eerdere oordeel dat er vooralsnog geen aanleiding is om aan te nemen dat de uitspraken Viking, Laval en Rüffert consequenties hebben voor de wijze waarop de bescherming van werknemers in Nederland is georganiseerd. Voorts kan nogmaals onderstreept worden dat conform de detacheringsrichtlijn de 'harde kern' van de arbeidsvoorwaarden in de algemeen verbindend verklaarde (ge-avv'de) cao-bepalingen ook gelden ten aanzien van tijdelijk in Nederland werkzame werknemers. Voor zover er bij arbeid geen sprake is van een ge-avv'de cao, kan worden opgemerkt dat de bescherming van werknemers in Nederland ook nog altijd plaatsvindt via wetgeving (onder meer de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Arbeidstijdenwet, Arbeidsomstandighedenwet, Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid). Deze wetgeving geldt op grond van de detacheringsrichtlijn als regel ten aanzien van alle arbeid die door werknemers op Nederlands grondgebied wordt verricht, ook door tijdelijk in Nederland werkzame werknemers die niet onder een ge-avv'de cao vallen. De opzet van het Nederlandse stelsel is dan ook wezenlijk anders dan de Duitse regeling die voorlag in de zaak Rüffert.

2.2 Handhaving

Op het punt van de Europese regelgeving heeft voor het kabinet de handhaving van bestaande regelgeving prioriteit. Het kabinet deelt de mening van de SER dat dit zeker ook op het punt van handhaving van de detacheringsrichtlijn het geval is. Grensoverschrijdend verkeer brengt risico's van misbruik met zich mee en een goede handhaving van regels is dan ook nodig, niet in de laatste plaats om het draagvlak voor de Europese vrijheden te versterken. In algemene zin constateert het kabinet dat de uitwisseling van gegevens en samenwerking tussen nationale autoriteiten een essentiële voorwaarde is voor goede handhaving. Op basis van de Europese verordeningen (onder andere coördinatieverordening en detacheringsrichtlijn) gebeurt dit, en wordt dit veelal nader vorm gegeven door bilaterale afspraken tussen lidstaten. Terwijl de wettelijke instrumenten voor handhaving beschikbaar zijn, blijkt in de praktijk dat er belemmeringen zijn bij de uitwisseling van gegevens. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat overwegingen van privacy als een obstakel worden gezien. Het kabinet vindt dat de Commissie de samenwerking tussen de lidstaten kan faciliteren door helderheid te scheppen over de betekenis van de relevante Europese richtlijnen. Een heldere en eenduidige interpretatie op Europees niveau kan de samenwerking en gegevensuitwisseling op bilateraal niveau faciliteren. Dit past binnen een strategie waar de Europese toegevoegde waarde bij handhaving primair is gelegen in het faciliteren van bilaterale afspraken.

2.3 Arbeidsmobiliteit en grensarbeid

Het kabinet deelt met de SER het belang dat aan mobiliteit wordt gehecht. Mobiliteit komt de werking van de arbeidsmarkt ten goede. Voor wat betreft het vrije verkeer acht de SER doorvoering van het vrij verkeer van werknemers uit

Roemenië en Bulgarije van belang. Het kabinet wijst erop dat in overleg met de Tweede Kamer is besloten vooralsnog de tewerkstellingsvergunning (twv-plicht) voor werknemers uit deze landen te handhaven gezien de huidige arbeidsmarktsituatie. Arbeidsmobiliteit betreft ook de grensoverschrijdende mobiliteit van kenniswerkers. Het kabinet wijst erop dat inmiddels in de Raad overeenstemming is bereikt over het zogenaamde "blue card" voorstel en sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende derdelanders. Een andere vorm van grensoverschrijdende mobiliteit doet zich voor in de grensregio's wanneer werknemers in het ene land wonen en in een ander land gaan werken. Het kabinet zet zich in voor het wegnemen van belemmeringen die werknemers in de grensregio's ondervinden. De aanpak van deze problematiek is, primair een aangelegenheid tussen aangrenzende landen. Tegelijkertijd is dit een thema dat voor alle lidstaten van de Unie relevant is. Het kabinet ziet, net als de SER, de rol van de EU in het verzamelen en uitwisselen van goede praktijken ter ondersteuning van de initiatieven van de lidstaten.

2.4 Sociale insluiting en de open coördinatie methode (OMC)

Zoals gezegd krijgt de sociale agenda van de EU voor een groot deel vorm via de coördinatie van beleid tussen de lidstaten. Naast de werkgelegenheidsrichtsnoeren, die onderdeel zijn van de geïntegreerde Lissabonrichtsnoeren, biedt de Open Methode van Coördinatie (OMC) op het gebied van sociale insluiting een basis voor deze beleidscoördinatie. Ook voor deze OMC geldt dat deze volgens het kabinet effectiever kan zijn door het monitoren en beleidsleren van elkaar te scheiden. Voor wat betreft de inhoudelijke prioriteiten binnen de OMC deelt het kabinet het belang van de integratie op de arbeidsmarkt van groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie (actieve integratie), zoals dat eerder door de Commissie is opgebracht. Dit onderwerp leent zich voor het uitwisselen van beleidservaringen.

Op het punt van de monitoring in het kader van de OMC is de vraag relevant of met doelstellingen moet worden gewerkt. Het kabinet is van mening dat in het licht van diversiteit tussen lidstaten het niet voor de hand ligt om kwantitatieve Europese doelstellingen op dit vlak af te spreken. Voor nationale doelstellingen op het gebied van sociale insluiting is de keuze aan nationale lidstaten. Vanuit Europa kan, zoals de SER aangeeft, indringender worden opgeroepen tot het formuleren van nationale doelstellingen. De keuze van een doelstelling moet, om effectief te zijn, aansluiten bij de politieke prioriteiten van de lidstaat. Zo is op het gebied van kinderarmoede door Nederland een doelstelling geformuleerd over de deelname van kinderen aan maatschappelijke activiteiten.

2.5 Europese wetgeving over arbeidsomstandigheden

In het advies van de SER wordt niet in detail ingegaan op de Europese wetgeving op het punt van arbeidsomstandigheden. Bij de invoering van de Arbowet 2007 zijn kabinet en sociale partners overeengekomen zich gezamenlijk in te zetten de filosofie achter deze wet in de EU te agenderen. Het kabinet ziet het als een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren om de ideeën over de herinrichting van deze regelgeving in het algemeen en de Nederlandse invulling

van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid enerzijds en werkgevers en werknemers anderzijds (publieke en private domein) en de ervaringen daarmee in het bijzonder met de Commissie en andere lidstaten te bespreken. De midterm review van de Europese arbeidsomstandighedenwetgeving die tijdens het Spaanse Voorzitterschap zal plaatsvinden biedt hiertoe een gelegenheid.

Hoogachtend,

(w.g.) Maria J.A. van der Hoeven
Minister van Economische Zaken

(w.g.) mr. J.P.H. Donner
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

(w.g.) drs. F.C.G.M. Timmermans
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken