



Maatwerk en modernisering in Europa

Veruit de meeste Nederlanders ervaren het lidmaatschap van de Europese Unie als waardevol. Tegelijkertijd hebben velen het gevoel dat de Unie niet de goede kant op gaat. Het is van belang te komen tot maatwerk en modernisering in Europa, zowel in de lidstaten als in de Unie. Alleen dan zal de EU weer op enthousiasme van burgers kunnen rekenen.

De Europese economie heeft de wind in de rug. In 2006 zette het conjuncturele herstel in de Europese Unie (EU) verder door, terwijl ook de vooruitzichten voor 2007 gunstig zijn. Dit is echter geen reden voor euforie. Acht procent van de Europese beroepsbevolking is werkloos, en een nog veel groter percentage is afhankelijk van een uitkering. En Europa slaagt er onvoldoende in om de kansen te pakken die de toepassing van nieuwe technologieën biedt, zoals blijkt uit de achterblijvende productiviteitsgroei ten opzichte van de Verenigde Staten.

Vergrijzing en globalisering maken aanpak van deze problemen extra urgent (zie bijvoorbeeld CPB, 2003; EC, 2005; EC en EPC, 2006). Alleen een Europa dat zich snel weet aan te passen aan veranderende omstandigheden, dat een aantrekkelijke

vestigingsplaats is voor bedrijven en dat producten maakt die internationaal concurrerend zijn, zal in staat zijn te profiteren van open markten en welvaart (en welzijn) op peil te houden. Het nijpende klimaatprobleem legt een extra hypotheek op toekomstige welvaartsgroei.

Een hervormingsagenda op maat

Alle EU-lidstaten staan voor de opgave het concurrentievermogen te vergroten en het economisch draagvlak onder de verzorgingsstaat te versterken. De lidstaten verschillen echter aanzienlijk in uitgangspositie en economische structuur en daarmee ook in hun beleidsagenda. Er bestaat niet zoiets als een *one-size-fits-all* hervormingsagenda. De EU-15 kan grofweg worden ingedeeld in een drietal regio's. De 'opkomende' Midden- en Oost-Europese regio wordt hier verder buiten beschouwing gelaten; deze lidstaten moeten hun inhaalslag richting het welvaartsniveau van de EU-15 voortzetten. Zuid-Europa vormt een eerste regio, die in feite de Europese achterhoede vormt. Het gemiddelde BBP per hoofd ligt ruim onder het EU-15 gemiddelde, vooral als gevolg van een fors lagere arbeidsproductiviteit. Ook hun concurrentievermogen blijft achter (zie figuur 1). De staatsbemoedening in het econo-

JAN WILLEM OOSTERWIJK

Secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken tot 1 december 2006.

misch verkeer is in deze landen nog groot. De landen in deze regio zullen allereerst voor een stabiele basis voor groei moeten zorgen, onder andere door hun begrotingen op orde te brengen en markten beter te laten werken, bijvoorbeeld door meer differentiatie in de loonvorming en beter werkende kapitaal- en productmarkten.

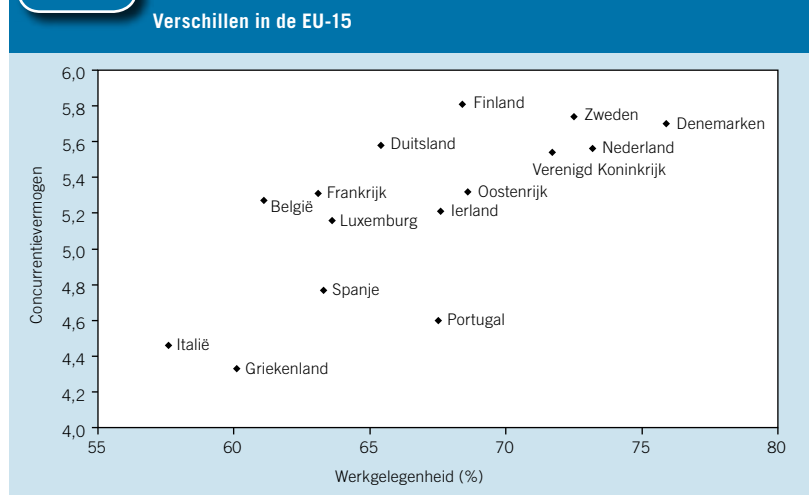
Een tweede regio (het 'peloton') bevindt zich in continentaal Europa met als spil de Frans-Duitse as, de sputterende economische motor van Europa. De industrie is in deze regio vaak een sterke sector, maar deze ondervindt toenemende concurrentie uit opkomende markten, ook bij hoogwaardige producten. De dienstensector is onderontwikkeld door corporatistische (Duitsland) en etatistische (Frankrijk) belemmeringen. De relatief hoge arbeidsproductiviteit in deze landen is voor een groot deel het gevolg van een lage arbeidsdeelname van laaggeschoolde – en laagproductieve – werknemers, waardoor de arbeidsproductiviteit positief wordt vertekend (Bourlès en Cette, 2005).

De grootste beleidsuitdaging voor deze landen is het versterken van de mededinging door het meer betwistbaar maken van markten (zie ook Oosterwijk, 2006). Dit vereist minder arbeidsmarktregulering, vermindering van toetredingsbarrières op productmarkten, een lagere regeldruk, meer activerende sociale zekerheidsregelingen en het laten lonen van werk. Bij de vormgeving van hun hervormingsagenda kunnen zij profiteren van ervaringen in de Noordwest-Europese landen (zie ook het kader met lessen voor een succesvolle hervormingsstrategie).

Een derde regio beslaat het Noordwesten van de EU, waaronder Nederland, en is de Europese kopgroep. Het zijn moderne kenniseconomieën in wording die allemaal in de top van de Global Competitiveness Index staan. De arbeidsparticipatie ligt ruim boven het Europese gemiddelde (figuur 1). De landen in deze regio slagen er – in tegenstelling tot de andere regio's – in een hoge productiviteit te combineren met een hoge arbeidsparticipatie, mede doordat zij op verschillende terreinen al belangrijke hervormingen hebben doorgevoerd. Ze zijn verder in het hervormingsproces en staan nu vooral voor verdere micro-economische uitdagingen. De specifieke agenda voor Nederland kan hiervoor als illustratie dienen.

Een hervormingsagenda voor Nederland
Nederland loopt binnen de Europese kopgroep niet voorop qua arbeidsdeelname, concurrentievermogen en productiviteitsgroei. De uitdaging van de jaren tachtig waarop mijn leermeester Rutten in zijn nieuwjaarsartikelen (bijvoorbeeld "de nationale economie in groot gevaar" uit 1981 en "het keren van de afbraak" uit 1982) nog de nadruk moest leggen, namelijk het versterken van het macro-economische fundament door verlaging van het begrotingstekort, de arbeidsinkomensquote en de collectieve lasten, is grotendeels beantwoord. Tegenwoordig is vooral

figuur 1



Bron: Eurostat; World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2006 – 2007.

behoefte aan een hervormingsagenda die aansluit bij micro-economische uitdagingen zoals specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt en het stimuleren van innovatie.

De Europese Commissie spreekt Nederland terecht aan op het feit dat bepaalde groepen slechts beperkt deelnemen aan het arbeidsproces (EC, 2006). Zo hebben veel vrouwen in Nederland een baan, maar dit zijn vaak kleine baantjes van weinig uren. Dit vraagt om beleidsmaatregelen zoals verlaging van de marginale druk en verbetering van de (tussen – en naschoolse) opvang om het voor vrouwen aantrekkelijker te maken meer uren te gaan werken.

Ook de arbeidsdeelname van ouderen is nog steeds beperkt. Zo heeft slechts één op de vijf ouderen tussen de 60 en 64 jaar een baan. Voor de cao-partners ligt er een forse uitdaging om de loonkosten voor ouderen beter te laten aansluiten bij hun productiviteit. En werkgevers zullen meer aandacht gaan besteden aan scholing wanneer de WW-premie voortaan wordt gedifferentieerd op basis van het aantal ontslagenen dat vervolgens langdurig in de WW terecht komt. Tot slot dienen uittreedroutes verder te worden aangepakt, want het is voor iemand van 60 jaar vaak nog steeds mogelijk om het arbeidsproces vervroegd te verlaten met behoud van zijn laatstverdiende inkomen. Verlaging van de relatief hoge ontslagvergoedingen via de kantonrechter en verdere verkorting van de maximale WW-duur kunnen deze alternatieve route voor vervroegde uittrekking afsluiten. Daar de Nederlandse arbeidsproductiviteit reeds op een hoog niveau ligt, biedt het kopiëren van bestaande technologieën nog maar weinig ruimte voor verdere productiviteitsgroei. Nederland zal toekomstige productiviteitsgroei daarom vooral moeten realiseren door bedrijven te prikkelen tot innovatie. Dit vereist meer ruimte voor concurrentie in de dienstensector, bijvoorbeeld in de detailhandel. Ook moet de regeldruk verder worden verlaagd door op een aantal knooppunten van regeldruk nut, noodzaak en vorm van regulering fundamenteel te doordenken en zondig te veranderen. Daarbij zal aandacht moeten worden gegeven aan zaken als vergunningen, toezichtlasten en nalevingkosten. In aanvulling hierop moet de uitwerking van een effectief innovatiebeleid, zoals ingezet door het innovatieplatform, worden doorgezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om slimme vormen van publiek-private samenwerking in innovatieprogramma's en verdere verkorting van de procedures voor het aantrekken van kenniswerkers. Tot slot is meer ruimte nodig voor kwaliteit en vernieuwing in het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. In het hoger onderwijs gaat het dan bijvoorbeeld om een meer open bestel met mogelijkheden voor toetreding door nieuwe partijen en een combinatie van een sociaal leenstelsel met meer ruimte voor universiteiten voor collegegelddifferentiatie en selectie. Daarnaast is een meer op bewezen prestaties geënte onderzoeksfinanciering wenselijk.

Maatwerk in het Europees optreden

Lidstaten zijn vooral zelf aan zet om hun economie te moderniseren. De Europese Unie kan hen daarbij echter wel helpen door een kader te bieden waar

Lessen voor een succesvolle hervormingsstrategie

Het doorvoeren van hervormingen blijkt gemakkelijker gezegd dan gedaan. Uit geslaagde hervormingen kunnen interessante lessen worden getrokken.

Commitment en transparantie: politici kunnen het draagvlak voor hervormingen vergroten door zich onvoorwaardelijk te committeren aan en openheid te geven over hun voornemens. Hoewel er in Nederland veel kritiek bestaat op de omvang en de gedetailleerdheid van regeerakkoorden zijn ze een goed voorbeeld van een politieke verbintenis die duidelijkheid schept over wat burgers en bedrijven mogen verwachten. De doorrekening van hervormingsplannen door een onafhankelijke organisatie, zoals in Nederland het CPB, biedt inzicht in de verwachte effecten van het beleid, wat zowel de geloofwaardigheid als het perspectief vergroot.

Afstemming en pakketbenadering: door voorgenomen hervormingen af te stemmen met belangengroepen in de samenleving kunnen beleidsmakers blokkering van hun plannen voorkomen. In Nederland duurt de beleidsvoorbereiding vaak wat langer doordat uitgebreid wordt overlegd met sociale partners. Wanneer dit overleg succesvol is, verloopt de implementatie echter sneller en beter. Ook door te werken met brede hervormingspakketten kan het draagvlak worden vergroot ("you win some, you lose some").

Compenseren en belonen: omdat er bij hervormingen op korte termijn vaak een groep 'verliezers' bestaat, kan worden besloten om een deel van de hervormingsopbrengst te gebruiken om hen te compenseren. Tevens helpt het wanneer burgers en bedrijven ook direct de baten van hervormingen ervaren ('boter bij de vis'), bijvoorbeeld doordat versoeringen in de sociale zekerheid ook meteen leiden tot lagere sociale premies. (Oosterwijk, 2005).

binnen ze elkaar scherp houden en beleidservaringen kunnen uitwisselen. Het vernieuwde Lissabonproces, waarbinnen elke lidstaat binnen Europese kaders zijn eigen hervormingsprioriteiten stelt, past goed binnen de maatwerkvisie. Sommigen vinden dit te vrijblijvend, maar dat is een misvatting. Lidstaten laten zich niet dwingen tot hervormen, zij moeten er zelf van overtuigd raken dat veranderingen noodzakelijk zijn. En juist daaraan lijkt het nieuwe Lissabonproces bij te dragen. Er wordt een klimaat gecreëerd waarbinnen landen van elkaar willen leren en waarin open over de vooruitgang en uitdagingen in de lidstaten wordt gesproken. Veel lidstaten hebben zich bijvoorbeeld laten inspireren door het Finse innovatiebeleid, de Nederlandse methode om de administratieve lasten te verminderen en het Deense model van *flexicurity*. Er wordt niet langer gediscussieerd over de noodzaak van hervormingen, maar over de wijze waarop ze kunnen worden geïntroduceerd.

Naast 'Lissabon' heeft de EU een rol te spelen op beleidsterreinen waar grote welvaartseffecten te verwachten zijn van gemeenschappelijk optreden vanwege schaalvoordelen of grensoverschrijdende *spillover*effecten. Dat dit geen theoretische praatjes zijn, blijkt uit het succes van de interne markt. Dankzij de interne markt zijn de inkomens in de EU naar schatting tien procent hoger (CPB, 2005) en zijn alleen al in de jaren negentig 2,5 miljoen extra banen gecreëerd (EC, 2002). Dit zijn zeer aanzienlijke welvaartseffecten. De baten van de interne markt mogen dus niet worden onderschat.

In discussies over uitbreiding is het dan ook van belang om, naast de politieke en culturele argumenten, voldoende oog te hebben voor de positieve economische effecten op zowel de EU als de toetreders. Dan gaat het niet alleen om de baten van een grotere interne markt, maar ook om het feit dat het perspectief op toetreding een belangrijke drijfveer is voor economische modernisering.

De Europese rol wordt alleen maar groter nu veel van de beleidsopgaven waar Europa voor staat een zo duidelijk grensoverschrijdend karakter hebben. De in Nederland nogal eens gewekte suggestie dat strenge toepassing van het subsidiariteitsprincipe alleen leidt tot 'minder Europa' is dan ook ronduit onjuist. Het is

bovendien schadelijk voor het draagvlak voor Europa. Het is beter om aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel te laten zien dat Europa op sommige terreinen inderdaad minder zou moeten doen, maar dat vaak ook een sterker Europees optreden wenselijk is. Dit geldt niet alleen op terreinen als de bestrijding van terrorisme en illegale migratie, maar ook in het economisch domein.

Zo moet de interne markt verder worden versterkt. Een goed functionerende interne markt voor diensten zou de EU 600.000 extra banen opleveren (Copenhagen Economics, 2005). Het vorig jaar bereikte akkoord over vrij verkeer van diensten is daarvoor niet voldoende. De uiteindelijke reikwijdte van de richtlijn is namelijk beperkt door vele sectoren uit te zonderen. Daarnaast blijven er nog te veel mogelijkheden voor het beperken van het vrije dienstenverkeer bestaan. Het niet expliciet opnemen van het land van oorsprongsbeginsel, dat aan de basis ligt van de interne markt, zorgt dat lidstaten nog steeds barrières voor vrij dienstenverkeer kunnen opwerpen. Toch kan de uiteindelijke dienstenrichtlijn nog steeds een vooruitgang zijn ten opzichte van de huidige situatie, mits het bereikte politiek akkoord nu voortvarend en strikt wordt geïmplementeerd. De interne markt voor energie functioneert nog onvoldoende. Een duurzame, efficiënte en zekere energievoorziening kan niet worden gerealiseerd zonder een goed werkende Europese markt voor gas en elektriciteit. Op een werkelijke interne markt voor energie zijn nationale energienetwerken beter op elkaar aangesloten, hebben concurrenten toegang tot netwerken door een onafhankelijk netbeheer en werken nationale toezichthouders samen om eerlijke concurrentie te garanderen. In aanvulling hierop heeft de EU behoefte aan een sterkere externe energiepolitiek, waarbij de EU bijvoorbeeld energieakkoorden afsluit met grote energie-exporteurs als Rusland.

De EU loopt internationaal voorop in de aanpak van het klimaatprobleem, maar meer is nodig. Ambitueus (nationaal) beleid om de uitstoot van broeikasgasen terug te dringen is effectiever, en heeft een veel beter rendement, wanneer het onderdeel is van een mondiaal systeem. De EU moet dan ook inzetten op een nieuw wereldwijd klimaatakkoord voor de periode na het aflopen van het huidige Kyoto-protocol en het Europees emissiehandelssysteem verder versterken.

Nieuwe manieren van Europese samenwerking

Er is vaak behoefte aan meer Europees optreden. Dit laat onverlet dat de EU op sommige gebieden niets of minder zou moeten regelen. Zo kunnen bijvoorbeeld bestaande Europese regels over de lengte van de werkweek worden geschrapt worden. Lidstaten zijn uitstekend in staat om daar zelf regels voor te maken, toegesneden op de eigen situatie. Op die terreinen waar Europese regels wel wenselijk zijn, is het zaak dat deze zo min mogelijk administratieve lasten opleveren. Een agenda voor betere regelgeving

op Europees niveau is daarom van groot belang. Ook Europese regels zijn in sommige gevallen te gedetailleerd, bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

Aanpassen Verdrag en sunset clauses

Het Grondwettelijk Verdrag heeft in Nederland niet op steun van de burger kunnen rekenen. Dit laat echter onverlet dat de spelregels in de EU nodig dienen te worden aangepast. De huidige regels leiden te vaak tot traagheid of verwaterde compromissen. Er blijft dan ook behoefte aan wijziging van het bestaande Verdrag van Nice. Een nieuw verdrag zal moeten zorgen voor soepelere en transparantere besluitvorming door minder veto's, andere stemverhoudingen om gemakkelijker tot winnende coalities te komen, een kleinere en slagvaardige Europese Commissie, een volwaardige rol voor het Europese en de nationale parlementen en een vaste voorzitter van de Europese Raad die een consistente beleidsagenda kan uitdragen.

Zo zal afschaffing van het veto op de Europese meerjarenbegroting – nadat een structurele oplossing is gevonden voor uit het lood geslagen net-toposities – helpen om sneller fondsen te kunnen verplaatsen van 'oud' beleid naar toekomstgerichte beleidsterreinen als onderzoek en innovatie. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid legt bijvoorbeeld nog steeds een groot beslag op de Europese begroting – een derde van het totale budget gaat naar landbouw en een verdere tien procent naar plattelandsontwikkeling – terwijl vanuit subsidiariteitoptiek niet kan worden uitgelegd waarom inkomenssteun voor boeren en plattelandsbeleid überhaupt op EU-niveau wordt vormgegeven. Dit beperkt de ruimte om juist meer Europese middelen vrij te maken voor onderzoek en innovatie. Onderzoek en innovatie is een terrein waar een grotere Europese rol juist wel gewenst is daar snel sprake is van onderinvesteringen omdat de baten van innovatie niet beperkt blijven tot het land dat de kosten ervoor draagt. Waar het in een EU met 27 lidstaten al lastig genoeg is om snel tot nieuw beleid te komen, is het bijna onmogelijk om eenmaal bestaand beleid te veranderen of zelfs helemaal stop te zetten. De verdedigers van de status-quo kunnen veranderingen in de praktijk te gemakkelijk tegenhouden. Naast het opheffen van het veto en een ambitieuze agenda voor betere regelgeving op Europees niveau, is het daarom wenselijk om in het sociaal-economisch domein vaker te gaan werken met *sunset clauses*, waarbij regelgeving na een bepaalde periode automatisch komt te vervallen tenzij expliciet anders wordt besloten. De bewijslast verplaatst dan naar hen die beleid willen behouden, in plaats naar hen die het willen moderniseren of stopzetten.

Niet wachten op de langzaamste

In de EU wordt het aanpassingsvermogen te veel bepaald door de langzaamste hervormers. Om dit te veranderen moet meer gebruik worden gemaakt van

de mogelijkheid om met een deel van de lidstaten nauwer samen te werken. Dit gebeurt bijvoorbeeld al op het gebied van energie waar diverse regionale initiatieven bestaan zoals de ontwikkeling van een Noordwest-Europese energiemarkt. Zo kan worden voorkomen dat problemen in een land leiden tot storingen in andere landen. De recente stroomstoringen die een aantal lidstaten tegelijk troffen onderstrepen hiervan de noodzaak.

Het Gemeenschapsoctrooi – dat nu nog met name door Frankrijk wordt geblokkeerd vanwege taalaspecten – is een voorbeeld waar versterkte samenwerking uitkomst zou kunnen bieden. Hier zouden progressieve lidstaten, bijvoorbeeld de Noordwest-Europese landen samen met de landen uit Midden- en Oost-Europa, een stap voorwaarts kunnen zetten via een octrooi dat het Engels als enige taal kent. Ook zouden marktgeoriënteerde lidstaten een extra stap voorwaarts kunnen zetten op het terrein van de dienstenmarkt, bijvoorbeeld door sectoren vrij te maken die nu nog van de dienstenrichtlijn zijn uitgezonderd, zoals de uitzendsector en audio-visuele dienstverleners. En na succesvolle implementatie van de richtlijn zouden deze marktgeoriënteerde lidstaten een verdere stap voorwaarts kunnen zetten opdat de eisen aan het vrij verkeer van dienstverleners tot het minimum worden beperkt.

Slot

De Europese Unie blijft een uniek en succesvol project. Tegelijkertijd moeten we erkennen dat de Europese regeringen er nog onvoldoende in slagen om groei en werkgelegenheid voor hun burgers te creëren, zowel in eigen land als in hun gezamenlijk Europees optreden. De EU wordt daar terecht op aangekeken. Te vaak komt de Unie niet, te laat, of in onvoldoende mate, tot goed (economisch) beleid. Daarin moet – en kan – verbetering worden aangebracht. Alleen een EU die welvaart, groei en werkgelegenheid biedt, zal het vertrouwen van haar burgers kunnen herwinnen. Meer maatwerk is daarbij geboden. Door het optreden van de EU te richten op die terreinen waar Europees optreden ook echt meerwaarde heeft, zal dat niet alleen minder en anders, maar vaak ook meer Europa betekenen. En door te zorgen dat Europa sneller tot de noodzakelijke veranderingen komt en de langzaamste lidstaat niet langer het Europese beleidstempo kan bepalen. Een nieuw kabinet dient zijn huiswerk op tijd klaar te hebben, op straffe van marginalisering in het Brusselse debat.

Voor het versterken van de Europese economie zijn lidstaten natuurlijk vooral zelf aan zet. In Nederland zijn de macro-economische fundamenten op orde, maar is de micro-economische hervormingsagenda onvoltooid. Op terreinen als participatie, productiviteit en duurzaamheid is nog een wereld te winnen, ook na het geslaagde hervormingsbeleid van de afgelopen jaren. Alleen dan zal Nederland uitgroeien tot een wereldwijd vooroplopende kenniseconomie die haar burgers ook in tijden van vergrijzing en globalisering welvaartsgroei en echte zekerheid kan bieden.

LITERATUUR

- Bourlès, R. en G. Cette (2005) *Is Hourly Labour Productivity Structurally higher in some major European Countries than in the United States?* *OECD Economic studies*, No. 41.
- Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal market for services*.
- CPB (2003) *Four Futures of Europe*. Den Haag.
- CPB (2005) *Macro-economische Verkenning 2006*. Den Haag.
- Europese Commissie (2002) *The Internal Market – Ten Years without Frontiers*. Brussel.
- Europese Commissie (2005) *European Values in the Globalised World*. Brussel.
- Europese Commissie (2006), *Annual Progress Report 2006*. Brussel.
- Europese Commissie en Europees Beleidsc comité (2006) *The Impact of Ageing on Public Expenditure*. Brussel.
- Oosterwijk, J.W. (2005) *Veerkracht en Vertrouwen*. *ESB* (90) 4450, 4-7.
- Oosterwijk, J.W. (2006), "Naar een open economie", *ESB*, (91) 4477, 4-7.
- Rutten, F.W. (1981), "De nationale economie in groot gevaar", *ESB*, (66) 3287, 4-7.
- Rutten, F.W. (1982), "Het keren van de afbraak", *ESB*, (67) 3337, 4-7.