



KEUZES VOOR EUROPA

EENWORDING, SAMENWERKING OF ONTVLECHTING

De toekomst van de Europese Unie

Het gebeurt niet vaak dat het thema van een *ESB*-dossier zo sterk in de samenleving resoneert als dat van deze editie: de toekomst van de Europese Unie. Werd een steeds nauwer verbonden Europa in de naoorlogse decennia als niet minder dan vanzelfsprekend gezien, in de afgelopen jaren is de Europese eenwording in hoog tempo in het hart van een felle maatschappelijke discussie terechtgekomen. Ontwikkelingen zoals de eurocrisis, de vluchtelingenproblematiek en de druk om tot een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt te komen, hebben eraan bijgedragen dat 'Europa' nu onder een vergrootglas ligt.

Hoewel het idee van Europese integratie niet meer onvoorwaardelijk is, heeft de opgelaaide discussie ook een positieve kant. Nooit eerder leefde de Europese Unie zo breed als nu. Europese eenwording is de achterkamertjes ontgroeid en staat eindelijk waar het hoort: vol in de schijnwerpers. Deze aandacht lijkt zijn vruchten af te werpen. Voorstanders van verdere integratie laten zich horen en voorzien de dialoog van zuurstof voor de nodige nieuwe ideeën. Er waait een nieuwe wind door Europa.

Waar liggen de kansen en mogelijkheden voor verdere integratie? Hoe zal de besluitvorming eruit moeten zien? Deze vragen komen aan de orde in dit *ESB*-dossier. Ongeacht de antwoorden zijn transparantie over de besluitvorming en zichtbaarheid van de tot nu toe behaalde resultaten essentieel.



DANIEL THIELEMANS
CEO BNP Paribas Nederland

Mits beide zaken voortvarend ter hand worden genomen, krijgen we daarvoor iets terug dat van onschatbare waarde kan zijn: herstel van het vertrouwen, sterkere betrokkenheid en uiteindelijk een steviger draagvlak voor Europa.

Dit *ESB*-dossier bestaat uit vier delen en bevat bijdragen van wetenschappers, beleidsmakers, financieel-economische experts en *thought leaders*. Het eerste deel, over het thema governance, gaat in op de vraag hoe aanpassing van de bestuurlijke structuren de

stabiliteit van de monetaire unie kan versterken. In het tweede deel komt de Europese kapitaalmarkt aan de orde. In het derde deel staan de positie en perspectieven van werknemers op de arbeidsmarkt centraal. In het laatste deel worden status quo en toekomst van de integratie van de producten- en dienstenmarkten behandeld.

Als vooraanstaande Europese bank is het de missie van BNP Paribas om klanten in persoonlijke en zakelijke projecten te begeleiden en hen te helpen internationaal hun weg te vinden. Vanuit ons motto '*the bank for a changing world*' geven wij daar onder meer invulling aan door samen met onze klanten op internationale kansen te anticiperen. Ik ben ervan overtuigd dat dit *ESB*-dossier, alsmede Het Nationale Economendebat over de toekomst van de Europese Unie dat BNP Paribas samen met het *FD* op 3 oktober organiseert, een belangrijke bijdrage aan de Europese discussie kan leveren.

Inhoud

Inleiding: Waarom we het over Europa moeten hebben JASPER LUKKEZEN	4
De staat van de unie: stabiel FRANS TIMMERMANS	6

Governance

De staat van de Eurostaat CASPER DE VRIES	11
Hoog tijd om de monetaire unie te versterken ANDRÉ KOLODZIEJAK EN GUUS MUIJZERS	15
Infographic: Het trilemma voor de eurozone ROBERT WENT	20
Brexit: ontsnappen aan nulsomspellen MARKO BOS EN BART VAN RIEL	22
Ruim begrotingsbeleid vereist sterke toekomstige schuldstabilisering DENNIS BONAM EN BART HOBIJN	26
Europa's drieprocentnorm is een moeizaam anker COEN TEULINGS	30
Verder lezen	31

Kapitaal

Het profijt van deelname aan de euro LOES VERSTEGEN, BAS VAN GROEZEN EN LEX MEIJDAM	33
Financiële factoren en onevenwichtigheden op de betalingsbalans JEROEN HESSEL	38
De bankenunie vervolmaken DIRK SCHOENMAKER	42
Risicodeling in de eurozone: de moeilijke weg vooruit WILLIAM DE VIJLDER	47
Verder lezen	51

Arbeid

Waarom we een nieuw sociaal Europa nodig hebben	
ANTON HEMERIJCK	53
Werknemers en zelfstandigen in Nederland en Europa	
PETER SMULDERS EN WOUTER VAN DER TORRE	57
De zoektocht naar goedkope arbeid ondergraaft het arbeidsbestel	
JAN CREMERS	61
Een eerlijk EU-speelveld	
TUUR ELZINGA	66
Geen sprake van sociale dumping	
MARIO VAN MIERLO EN PAUL VAN KEMPEN	67
Winnaars en verliezers van vrij verkeer van werknemers	
REBEKKA TSELMs, JANTE PARLEVLIEt EN MATTHIJS ROODUIJN	68
Verder lezen	71

Goederen en diensten

De interne markt is een onvoltooid succes	
ESTER BARENDREGT EN MAARTJE WIJFFELAARS	73
Nationale energietransities in Europese energiemarkten	
MACHIEL MULDER	77
Infographic: Profijt van de unie per regio	
BART LOS, WEN CHEN EN MARK THISSEN	82
Een nieuwe richting voor het Europese industriebeleid	
ELLEN VAN DER VELDEN EN HILBERT DE JONG	84
Technologie en innovatie: een belangrijke sleutel voor de toekomst van Europa	
FRANS VAN DER ZEE	88
Verder lezen	91
Nawoord: Vluchtelingen spelen steeds belangrijkere rol in toekomst van Europa	
RUUD LUBBERS EN PAUL VAN SETERS	92

Waarom we het over Europa moeten hebben

**JASPER
LUKKEZEN**
Hoofredacteur

Afgelopen maart presenteerde de Europese Commissie haar witboek over de toekomst van de Europese Unie (EU). Het witboek gaat niet in op de polarisatie waarvan vaak sprake is bij Europese thema's, maar schetst een vijftal toekomstscenario's – van verdere integratie tot ontvlechting – en stelt daarna de open vraag: *'Wat wilt u eigenlijk?'*

Deze uitnodiging heeft de redactie van *ESB* geïnspireerd om dit dossier samen te stellen. De artikelen in het dossier rijken economische onderbouwde inzichten aan om deze vraag te beantwoorden langs een viertal thema's: vrij verkeer van goederen en diensten, vrij verkeer van personen, vrij verkeer van kapitaal, en governance. Daarnaast presenteert Frans Timmermans zijn eigen visie op de toekomst van de EU.

De problemen waar Europa voor staat, hebben veelal eenzelfde oorsprong. Als ieder land voor zichzelf beleid maakt en de burens daarmee tot last kan zijn en zij weinig tegen dat beleid kunnen uitrichten, komt er vroeg of laat ruzie. Open grenzen, nationaal beleid en externaliteiten tussen landen gaan dus niet samen (zie figuur 1, een variant op de infographic van Robert Went).

GOEDEREN EN DIENSTEN

Bij de openstelling van de goederen- en dienstenmarkt zijn direct al verregaande Europese afspraken gemaakt die de nationale bevoegdheden inperken. Er zijn weinig mensen die daarvan af willen en met goede reden: de handel tussen EU-landen levert een serieuze bijdrage aan het regionale inkomen, zoals de infographic van Bart Los, Wen Chen en Mark Thissen laat zien. Het is dus niet zo gek dat het Verenigd Koninkrijk ook na de Brexit

graag toegang tot deze markten wil blijven houden.

Deze markten zijn echter nog niet af. Ester Barendregt en Maartje Wijffelaars laten zien dat er vooral bij de dienstensector nog veel te winnen is. Bij diensten bestaan veel uitzonderingsclausules en zijn landen minder geneigd om barrières af te breken. Ook in de energiemarkt valt nog te winnen: Machiel Mulder beschrijft dat meer Europese afstemming de kosten van de energietransitie kan verlagen. Daarnaast pleiten Ellen van der Velden en Hilbert de Jong, en Frans van der Zee voor meer Europese coördinatie in het industriebeleid.

PERSONEN

Bij het vrije werknemersverkeer zijn de voordelen voor Europese burgers minder evident. Jan Cremers beargumenteert dat het vrije verkeer van arbeid in de Europese Unie het mogelijk maakt om een streng belasting- en socialezekerheidsstelsel – zoals het Nederlandse – te omzeilen door werknemers in te huren via een brievenbusfirma in een land met een soepeler regime – zoals dat in Cyprus. Bij vrij werknemersverkeer bestaan dus aanzienlijke externaliteiten doordat landen in de EU elkaars stelsels kunnen onderbieden en zo elkaars arbeidsmarkt kunnen frustreren. De roep om een keuze wordt steeds luider: sluiten we de grenzen voor vrij verkeer van arbeid of wordt ook dit Europees geregeld?

Tuur Elzinga van het FNV pleit voor een Europa waarbij de sociale-investeringsagenda centraal staat. En ook Anton Hemerijck ziet dit als oplossing voor de diepe sociaal-economische kloof die ontstaan is na de crisis. Volgens Mario van Mierlo en Paul van Kempen van VNO-NCW moeten de huidige regels vooral beter gehandhaafd worden.

Cijfermatige input voor de discussie komt van Rebekka Tselms, Jante Parlevliet en Matthijs Rooduijn. Zij laten zien dat mensen met weinig vertrouwen in de politieke elite en met een populistische houding de gevolgen van arbeidsmigratie negatiever inschatten. Daarnaast laten Peter Smulders en Wouter van der Torre zien hoe arbeidsmarkten in Europa van elkaar verschillen.

KAPITAAL

De problematiek die na de financiële en economische crisis naar voren is gekomen is vergelijkbaar. Dat de combinatie van nationaal banktoezicht met het vrije verkeer van kapitaal de financiële crisis verergerd en verlengd heeft in Europa, mag wel algemeen bekend verondersteld worden. Loes Verstegen, Lex Meijdam en Bas van Groezen becijferen dat sinds 2008 een groot deel van de winst die de invoering van de euro met zich meebracht, weer verdamp is.

De oplossing moet in dit geval gevonden worden in de manier waarop risico's gedeeld worden. Volgens William de Vijlder kan gekozen worden voor het delen van risico's met toekomstige generaties (een nationale oplossing) of voor het delen van risico's met andere Europese landen (een Europese oplossing). Dirk Schoenmaker werkt de Europese keuze uit voor de bankenunie: die is pas af als er één Europees depositogarantiestelsel is. Dan worden toezicht, afwikkeling en verzekering vanuit 'Europa' geregeld.

Jeroen Hessel plaatst overigens een belangrijke kanttekening, want klopt het wel dat de crisis in Europa verergerd werd door verschillen in nationale concurrentiekracht? Hij laat zien dat het grote verschil tussen de noordelijke en zuidelijke eurolanden vooral financiële oorzaken had, zoals groeiende kredietverlening en stijgende huizenprijzen, implicerend dat verschillen in nationaal beleid minder van belang waren dan gedacht.

GOVERNANCE

Ook de overheid zelf ontkomt niet aan de problematiek: als nationaal begrotingsbeleid en de grensoverschrijdende gevolgen van een faillissement bedpartners worden, baren zij wantrouwende politici. Casper de Vries en Coen Teulings gaan in hun bijdrages op die worsteling in. Dennis Bonam en Bart Hobijn verkennen een breed institutioneel en flexibel raamwerk, waardoor nationaal begrotingsbeleid gevoerd kan worden, terwijl de gevolgen voor andere landen beperkt

Trilemma

FIGUUR 1



blijven. André Kolodziejak en Guus Muijzers werken de Europese oplossing uit en pleiten voor verregaande Europese monetaire integratie, met een gemeenschappelijke minister van Financiën.

Voor een aantal van de uitdagingen zal een gezamenlijke Europese oplossing het meest voor de hand liggen, maar dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat hier ook voor gekozen zal worden. Het vertrouwen of de bereidheid om stappen te zetten, kan simpelweg ontbreken. Andersom is ook mogelijk – dat we ondanks valide bezwaren het gevoel hebben een Europese oplossing ingerommeld te worden.

Wanneer de problemen niet opgelost worden kan de druppel de emmer doen overlopen. Lees bijvoorbeeld Ruud Lubbers en Paul van Seters over de rol van vluchtelingen in de toekomst van Europa. Daarnaast weten we sinds kort dat een land de Unie ook kan verlaten: Marko Bos en Bart van Riel bespreken de keuzes die voorliggen bij Brexit.

De auteurs in dit dossier reiken een aantal inzichten aan die kunnen helpen bij de vraag *Wat wilt u eigenlijk?* Dat zijn economische antwoorden, maar ook die kunnen helpen: gevoel heeft verrassend vaak een economische basis.

LITERATUUR

Europese Commissie (2017) *Witboek over de toekomst van Europa; beschouwingen en scenario's voor de EU27 tegen 2025*. COM(2017)2025. Brussel, 1 maart 2017.

De staat van de unie: stabiel

**FRANS
TIMMERMANS**
*Eerste vicepresident
van de Europese
Commissie*

Enkele jaren geleden werd elke week het einde van de euro voorspeld. En van de Europese Unie (EU) werd vorig jaar nog gezegd dat zij misschien helemaal uit elkaar zou vallen als gevolg van Brexit en de migratiecrisis. Dit doemscenario is vooralsnog door de werkelijkheid gelogenstraft. De staat van de Europese Unie is stabiel en de vooruitzichten zijn hoopgevend. Economisch zitten alle lidstaten in de lift met gemiddeld twee procent groei van het bruto nationaal product (2,2 procent voor de eurozone). De werkloosheid daalt daar, terwijl er acht miljoen banen zijn bijgekomen; de toestroom van vluchtelingen naar Europa wordt stap voor stap beter gekanaliseerd en beheerst. De verkiezingsuitslagen in een aantal lidstaten hebben niet de grote overwinning opgeleverd voor bewegingen die de EU willen afschaffen – de nationalistische lente is uitgebleven.

Het is echter een illusie te denken dat daarmee ook de onzekerheid of boosheid bij de burger weg is. Onze wereld ondergaat een fundamentele herordening. Verhoudingen – economische, sociale, politieke en zelfs culturele – binnen landen en tussen landen en continenten verschuiven, waarbij velen zichzelf al rekenen tot de verliezers. Technologische vernieuwingen zorgen voor een industriële revolutie die zich met de lichtsnelheid voltrekt en geen enkel mens, waar ook ter wereld, onberoerd zal laten. Klimaatverandering en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen zijn existentiële uitdagingen en een bron van conflicten, leidend tot oorlog en grote migratiestromen. Geen wonder dat

ondanks onze rijkdom en economische groei ook veel mensen in Nederland zich zorgen maken over de toekomst. Ons politiek en bestuurlijk handelen schiet tot nu toe tekort om voldoende vertrouwen te wekken dat we de uitdagingen ook aan kunnen.

Daarom zijn mensen ook niet tevreden over het functioneren van de EU, wat gelukkig iets anders is dan dat ze de EU zouden willen afschaffen. De gevolgen van Brexit, gekoppeld aan de eerste ervaringen met president Trump en een Verenigde Staten (VS) die zich soms achter de eigen grenzen lijkt terug te willen trekken, heeft Europeanen doen beseffen dat ze meer op elkaar zijn aangewezen dan eerder misschien gedacht. Doen we dit samen, met zo veel mogelijk Europese landen op basis van gedeelde waarden en door iedereen gerespecteerde afspraken die vastgelegd zijn in verdragen, of maken we er een vrije concurrentiestrijd van tussen Europese landen?

OPLOSSINGEN BIEDEN

Wat mensen willen, is dat we problemen effectief aanpakken en dat we hen centraal stellen bij die oplossingen. Mensen snappen heel goed dat één land alleen de migratiecrisis niet kan oplossen. Ze snappen ook dat onze veiligheid alleen maar mét elkaar verbeterd kan worden. En mensen weten ook dat als de Duitse economie goed draait, ook Nederland daarvan profiteert. Mensen werken dagelijks met die realiteit en begrijpen de onderlinge afhankelijkheid dan ook goed.

Maar we leven niet meer in een ‘vertrouw me maar’-

maatschappij. Het is in toenemende mate een 'laat 't me maar eens zien'-maatschappij geworden. De eerdere paternalistische aanpak van Jean Monnet in de jaren vijftig paste perfect bij de samenleving van toen en was nodig om op de ruïnes van Europa weer vrede en voorspoed te brengen, maar in onze tijd kan je niet óver de burgers regeren, alleen met de burgers. Gelukkig maar.

In dit post-paternalistische tijdperk wil de Europese Commissie niet de lidstaten en burgers voorschrijven hoe het moet (zie ook kader 1), maar samen met de lidstaten oplossingen bieden voor de noden en behoeften van die burgers zelf. Mensen verwachten van de overheid dat zij bescherming biedt als er bedreigingen zijn, of het nu gaat om oorlog, terrorisme, internationale criminaliteit, de onvoorspelbare gevolgen van migratie. Zo ook bij het afwenden van de risico's die gepaard gaan met globalisering, internationale handel of klimaatverandering. Een overheid die overtuigend bescherming weet te bieden, krijgt van haar burgers ook de ruimte de kansen te benutten die de wereldwijde veranderingen ons bieden. Goed ingekaderd kan de globalisering ten dienste van de hele mensheid staan. Met verstandig beleid kan klimaatverandering worden vertraagd, kan duurzaamheid worden bereikt, kan migratie worden omgebogen van een bedreiging tot een kans. De recente 'State of the Union'-toespraak van Juncker (2017) is daarbij belangrijk als kaart en kompas voor de Europese agenda en startpunt voor een discussie over de toekomst van Europa.

AGENDA VOOR DE TOEKOMST

Er zijn vier terreinen waar we de komende jaren hard aan zullen werken: de duurzaamheidsagenda, de globalisering, de rechtstatelijkheid en de interne markt.

Duurzaamheidsagenda

Duurzaamheid is niet meer een beleidsniche van enkele klimaatzeloten. De EU loopt voorop bij de navolging van de zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties die als doel hebben om armoede te beëindigen, de planeet te beschermen en welvaart voor alle mensen te bevorderen (VN, 2015). Dat is een sociale en ook een economische noodzaak. Ondanks de krachttermen van president Trump heb ik goede hoop dat de VS op een gegeven moment zijn belangen inziet en een manier vindt om mee te doen met het Klimaatakkoord van Parijs. Het is niet alleen goed voor onze planeet, het is ook gewoon 'economic common sense'.

Denk aan de circulaire economie. Onze planeet en



onze economie kunnen niet overleven als we blijven volharden in deze 'pak-, gebruik- en weggooimentaliteit'. In de circulaire economie staan afvalvermindering en de bescherming van het milieu centraal, maar het draait ook om een diepgaande transformatie van de werking van onze gehele economie en onze manier van leven. Door op een nieuwe manier te produceren, werken en kopen, kunnen we duurzame, nieuwe mogelijkheden en nieuwe werkgelegenheid creëren.

Plastic is een voorbeeld. Er is steeds meer bewijs dat schadelijke en giftige plasticdeeltjes in de lucht, in ons voedsel en in ons kraanwater voorkomen. Voor het einde van dit jaar zullen we een 'Strategy on Plastics' presenteren waarin het doel moet zijn om alle plastic verpakkingen herbruikbaar te maken.

Een ander voorbeeld is ons recente voorstel voor een betere 'work-life balance'. Mensen zijn nu beter opgeleid dan vroeger en willen carrière maken. Tegelijkertijd krijgen zij op latere leeftijd kinderen, terwijl

hun ouders langer leven en zorg behoeven. Daarmee ontstaat er een 'sandwich'-generatie die meer dan vroeger klem komt te zitten tussen werk, kinderen en ouders. Ons voorstel leidde tot politieke consternatie in Nederland: "Waar bemoeit de Commissie zich mee?" Een inhoudelijke reactie heb ik nog niet gehad.

Globalisering

Nederland zou heel wat slechter af zijn zonder handelsverdragen. Globalisering heeft veel voordelen gebracht, maar het heeft ook traditionele werkpatronen overhoop gegooid. We moeten nu oppassen dat we niet naar de andere kant doorslaan: immers "there is no protection in protectionism". Het gaat er juist om globalisering beter voor ons allemaal te laten werken.

Handelsverdragen betekenen immers meer banen. We willen echter wel andere, betere handelsverdragen, die in openbaarheid worden uitonderhandeld, die vrij en eerlijk zijn, die onze sociale normen en onze milieunormen beschermen en opleggen aan onze partners, en zo leiden tot meer en duurzame banen. Dat raakt burgers rechtstreeks. En dat is de richting die de Europese Commissie op wil. Het is niet toevallig dat, nu Trump op de lijn zit van protectionisme, de rest van de

wereld naar Europa kijkt. Het is ook niet toevallig dat het ons juist nu gelukt is een goed verdrag in sneltreinvaart met Japan uit te onderhandelen – en landen als Australië en Nieuw-Zeeland staan te trappelen om de onderhandelingen met de EU te openen. Wij willen dan ook vaart maken en iedere zes maanden tot eind 2019 een handelsakkoord sluiten. Dat is goed voor onze toekomst en onze economie, maar dat doen we alleen als deze akkoorden aan onze voorwaarden voor een vrije, eerlijke en duurzame handel voldoen.

Rechtstatelijkheid

In de EU regeert het recht, niet de macht. Als je dat principe verlaat, trek je het tapijt onder de gehele Unie vandaan. Als lidstaten uitspraken van het Europees Hof van Justitie betwisten of zelfs naast zich neerleggen, kan zoiets heel snel om zich heen grijpen en andere landen aansteken. Dan kun je de EU als gemeenschap en markt opdoeken. De rechtstaat is namelijk niet alleen een fundamentele waarde, zoals neergelegd in de verdragen, die het waard is te verdedigen, maar het is ook essentieel voor het goed functioneren van de interne markt – de grootste in de geschiedenis van de wereld. Ik krijg steun van grote investeerders in de landen die zeker willen zijn dat ze bij een onafhankelijke rechter terecht kunnen als er een probleem is. De legitimiteit van de Europese rechtsorde is zo een existentiële kwestie. Daarom neemt de Europese Commissie – als hoedster van de Verdragen – steeds zo duidelijk stelling jegens Polen en andere landen.

Interne markt

Tot slot de agenda met betrekking tot de interne markt. Met de vernieuwde strategie voor het industriebeleid willen we de EU concurrerender en innoverender te maken. Voor bedrijven en voor eerlijke en kwaliteitsvolle banen in de industrie. Komend jaar zullen we een voorstel doen hoe lidstaten op dezelfde manier de winsten in de digitale economie kunnen belasten. Denk bijvoorbeeld aan de fenomenen van Google, Apple, Facebook en Amazon, die zich niet aan landsgrenzen houden en zo oneerlijk kunnen concurreren met kleinere bedrijven. En we komen met een voorstel om een arbeidsautoriteit op te richten die erop toeziet dat arbeidsmobiliteit in Europa eerlijk verloopt. Ook werken we hard aan de vervolmaking van de kapitaalmarktunie om ondernemers de kans te bieden geld uit de markt te halen en om, zoals in de VS, een beter schokabsorptiemechanisme te hebben voor toekomstige financieel-economische schokken.

Betere regelgeving

KADER 1

Deze Europese Commissie leeft naar het motto dat we groot moeten zijn voor de grote en klein voor de kleine vraagstukken. We hebben daarom met een krachtige betere regelgeving-agenda een grote slag gemaakt om wetten te vereenvoudigen, te moderniseren, in de kiem te smoren als ze overbodig zijn of simpelweg te elimineren als ze te veel last opleveren. Het is niet alleen een eenvoudige kwantitatieve operatie, maar vooral ook een kwalitatieve inzet. We hebben het Brusselse dna veranderd door iedereen die straks met de regels moet werken vooraf te betrekken en advies te vragen

over wat wel en niet werkt, door te kijken naar de economische, sociale en duurzame gevolgen van onze voorstellen, door ons te baseren op alle beschikbare feiten en door ervoor te zorgen dat het College van Commissarissen 'top-down' in plaats van 'bottom-up' bepaalt wat we wel en niet doen. Dit hebben we bovendien volledig transparant voor de buitenwereld gedaan. Dat vond niet iedereen leuk – het maakte een einde aan politiek en ambtelijk hobby – maar we gaan ermee door zodat deze nieuwe, professionele manier van werken eind 2019 goed is vastgeklonken in alle EU-instellingen.

Dit zijn slechts enkele voorstellen voor 2018 uit de *Letter of Intent* die de ‘State of the Union’-speech van president Juncker vergezelde (EC, 2017). Uiteindelijk zullen al deze voorstellen worden opgenomen in het werkprogramma van de Europese Commissie voor het jaar 2018.

SOLIDARITEIT

Ondanks het positieve momentum is het een uitdaging om vertrouwen, onderlinge solidariteit en verantwoordelijkheid weer in de EU terug te brengen. Daar waar we de Noord-Zuidtegenstelling aan het overwinnen zijn, dreigt er een Oost-Westtegenstelling te ontstaan. We hebben wellicht te lang gedacht dat de Midden- en Oost-Europese lidstaten ons simpelweg dankbaar zouden moeten zijn voor hun toetreding. We hebben ook gedacht dat zij na 1 mei 2004 gewoon ‘net als ons’ zouden worden. Maar zo werkt het niet. De eenwording van Europa heeft de EU veranderd, en ons ook. Voor elke lidstaat betekent de EU iets anders. In Spanje en Griekenland was dit het einde van de dictatuur. Voor de Midden- en Oost-Europese landen betekende het eindelijk soevereiniteit en het einde van de communistische knechting. Voor Duitsland, Frankrijk en Nederland de kans op vrede en economische vooruitgang. Dat vergt wederzijds begrip. Tegelijkertijd zitten we samen in deze club, en dat betekent dat als een of meerdere lidstaten in grote problemen komen, partners niet een categorisch ‘nee’ kunnen laten horen als om hulp wordt gevraagd.

In een aantal lidstaten, waaronder Italië en Zweden, kunnen leiders moeilijk aan hun burgers uitleggen dat ze uit solidariteit structuurfondsen aan die landen geven, maar dat die landen niet solidair zijn als er een vluchtelingenprobleem is. De Poolse en Hongaarse regeringen lijken niet te beseffen dat er vroeg of laat een einde komt aan Europese solidariteit als ze niet ook hun verantwoordelijkheden dragen. Onder het motto ‘I deliver, you deliver’ gaat solidariteit hand in hand met verantwoordelijkheid. En de grote, pijnlijke doch noodzakelijke hervormingen die Portugal, Spanje en Griekenland hebben doorgevoerd, zijn een bewijs dat het kan.

TOT BESLUIT

De EU is niet de oplossing voor alles. Maar de EU is wel bij uitstek de plek waar eendracht macht maakt, waar een land als Nederland met andere de eigen belangen kan verwezenlijken. Dat betekent onvermijdelijk dat

er compromissen worden gesmeed en gesloten; geen enkele lidstaat, ook de allergrootste niet, krijgt altijd zijn zin. Zo nu en dan is het zelfs stevig slikken.

Europa is geboren met de opdracht ‘nooit meer oorlog’. Voor degenen die nu zuchten en met hun ogen rollen, is het goed te beseffen dat de afgelopen periode van vrede en vrijheid maar een klein blietje is op de tijdlijn van de Europese geschiedenis.

We hebben een continent opgebouwd, open en vrij. Waar de democratie en het recht heerst. Waar er geen doodstraf is. Waar we de kracht van de vrije markt koppelen aan de verantwoordelijkheid van sociaal bestuur. Dit is een unieke verworvenheid waar we best wat trotser op mogen zijn. Het is geen wonder dat Rusland met argusogen naar het Europese project kijkt. Hoe succesvoller economisch, democratisch en ook militair, hoe zorgelijker men dat in het Kremlin vindt. Daarom ook al die inmenging, gericht op het uit elkaar spelen van de lidstaten.

Niets is onomkeerbaar, niets is onvermijdelijk. Er is duidelijk de wens van een aantal grote politieke leiders in Europa om samen meer te doen, die wens leeft in Duitsland en in Frankrijk, maar ook in Spanje en Italië. En gelukkig zie je ook in Nederland duidelijk de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen en mee te werken aan Europese oplossingen. Het vertrouwen in onze gezamenlijke toekomst komt langzaam weer terug.

Het is aan ons allen – in de maatschappij, in de politiek, in het bedrijfsleven – om door onze oogbellen naar de toekomst te kijken en de grote uitdagingen te ontwaren. Deze vergen een navenant groot antwoord. Wij zullen vanuit de Commissie met voorstellen komen als we vinden dat de EU een toegevoegde waarde kan leveren. Maar uiteindelijk is het aan het Europees Parlement, en vooral aan de lidstaten om de eendracht te bestendigen en een gezamenlijke toekomst vorm te geven.

LITERATUUR

EC (2017) *State of the union: letter of intent to president Antonio Tajani and to prime minister Jüri Ratas*. Te vinden op www.ec.europa.eu.

Juncker, J.C. (2017) *Toespraak over de staat van de Unie 2017*. Brussel, 13 september 2017. Te vinden op www.europa.eu.

VN (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Te vinden op www.sustainabledevelopment.un.org.

Governance

Het Europese samenwerkingsproject begon in 1952 met de vorming van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Sindsdien is de samenwerking steeds verder uitgebreid. Wat is de huidige stand van de samenwerking? Hoe zou de governance verbeterd kunnen worden? En hoe moet er worden omgegaan met de voorgenomen uittreding van het Verenigd Koninkrijk?

GOVERNANCE

De staat van de Eurostaat

Verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU) is belangrijk voor het behoud van de euro en het versterken van de euro-economieën. Verdiepen werkt alleen als er een gelijk speelveld is. Dit betekent dat eerst de achterdeurtjes moeten worden gesloten. Anders blijft er ruimte voor opportunistisch handelen van eurolanden.

CASPER DE VRIES

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en adviserend lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

In een recente discussienota stelt de Europese Commissie (2017) een verdieping van de economische integratie voor, door het vrije verkeer van kapitaal te bevorderen via een kapitaalmarktunie en een begrotingsunie. Dit is volgens haar nodig omdat de band tussen nationale overheden en banken te nauw is, veel overheidsfinanciën ongezond zijn, en het bestuur van de EMU onvoldoende doeltreffend is.

Een Europese kapitaalmarkt stimuleert de groei doordat de schaalvergroting beleggers aantrekt, wat de kosten van bedrijfsfinanciering drukt. Verdergaande voorstellen zijn de Franse wens voor een economische regering en de uitgifte van euro-obligaties op het conto van de euro-overheid. Maar voordat we verder kunnen gaan op de weg van economische integratie, is convergentie nodig en dienen achterdeurtjes voor opportunistisch handelen te worden gesloten.

DE EUROSTAAT

Een goede staat heeft drie karakteristieken: hij biedt rechtszekerheid, bezit een krachtig bestuur (regering en ambtenarij) en de democratie (besluitvorming en con-

trole) is stevig verankerd. De scheiding van de verschillende machten zorgt bovendien voor de nodige balans. De Eurostaat is wat dat betreft nog niet uitontwikkeld. De EU en het eurogebied zijn een rechtsstaat; veel is via verdragen en lagere regelingen geregeld en uiteindelijk heeft het Hof van Justitie in Luxemburg het laatste woord. Maar de EU en het eurogebied ontberen een krachtig bestuur en het democratische gehalte is laag, mede door de mengeling van uitvoerende en wetgevende macht op allerlei niveaus.

Zwak bestuur

De Europese commissie en de Eurogroep – bestaande uit de ministers van financiën van de eurolanden – hebben maar op een beperkt aantal terreinen zeggenschap. Veel moet via consensus met de lidstaten worden geregeld, waardoor initiatieven vaak stuiten op het vetorecht. Tevens blijkt dat afspraken, zoals gemaakt in het kader van het Stabiliteits- en Groeiact (SGP), in werkelijkheid niet worden opgevolgd of afgedwongen. Kortom, op Europees niveau is het bestuur zwak.

Vanwege het zwakke bestuur wordt de EU in sterke mate gekarakteriseerd door opportunistisch handelen van de deelnemende landen. Ieder land ziet wel het gezamenlijk belang en de voordelen die de interne markt heeft gebracht, maar als het erop aankomt, telt toch eerst wat er voor het eigen land wordt binnengehaald. Want daar ligt nog altijd het politieke zwaartepunt. Zo valt te begrijpen dat, ondanks de intentie van de bankunie, de recente redding van een aantal Italiaanse banken toch weer met overheidssteun gepaard ging, en dat Frankrijk bij voortduring de voorwaarden van het SGP schendt. Duitsland en Nederland sparen overmatig waardoor de

lopende rekening onverantwoord hoog is. Alle landen komen maar moeilijk tot structurele verbetering van de arbeidsmarktflexibiliteit, terwijl die flexibiliteit het mechanisme is voor het opvangen van asymmetrische ontwikkelingen in een monetaire unie. Het gevolg is wantrouwen bij de landen die zich wel aan de afspraken houden of veranderingen doorvoeren.

Om de achterdocht weg te nemen, is er economische convergentie nodig, zoals bij de toetreding tot de EMU het geval was, zodat lidstaten dezelfde belangen hebben. Een recent rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV, 2017) laat echter zien dat er eerder sprake is van divergentie dan van convergentie. Het bruto nationaal product per hoofd, de overheidsschuld, de werkgelegenheid en het saldo op de lopende rekening van de verschillende landen lopen steeds verder uiteen.

De Europese Unie is een rechtsstaat, maar ontbeert een krachtig bestuur en het democratische gehalte is laag

Bovendien is het noodzakelijk om de achterdeurtjes waardoor het eigen landsbelang binnen wordt gesluit, te sluiten. Dit speelt nu meer dan bij de vorige stappen naar de vorming van de eurozone. Bij de totstandkoming van de EEG (Europese Economische Gemeenschap) ging het om het afbreken van de wederzijdse tariefmuren, een makkelijk te controleren en moeilijk te frustreren proces. De volgende grote stap was de vorming van de EMU. De monetaire unie heeft veel weg van de periode van de gouden standaard in de negentiende eeuw. Ook toen hadden individuele landen geen invloed op de mondiale geldhoeveelheid, lagen de onderlinge wisselkoersen vast, en waren zij zelf budgettair verantwoordelijk. Toch bleek dat de EMU wel wat achterdeurtjes heeft. Bij toetreding voldeden de meeste landen wel aan de convergentiecriteria, maar al snel erna laptten zij deze aan hun laars. In 2004 spanden de twee grootse economieën samen om de afspraken uit het SGP te ontlopen. Zodoende verviel de voorbeeldfunctie van het SGP en werden andere landen hierdoor later geraakt in hun overheidsfinanciën. Bijvoorbeeld

vanwege de steun die Nederland aan Ierland, Spanje en Griekenland moest geven.

Laag democratisch gehalte

Behalve het zwakke bestuur is ook het democratische gehalte van de EU laag. Het Europees parlement kent nauwelijks instrumenten om de volkswil tot uitdrukking te brengen (het kan alleen de voorgestelde EU-begroting afkeuren). Een Europarlement ontbreekt. Er is geen gekozen Europese regering, hoogstens een niet-gekozen, want door de lidstaten benoemde, Europese Commissie en een Raad van Ministers bestaande uit de ministers van de deelnemende landen. Veel ligt vast in verdragen, wat de handelingsvrijheid van landelijke politici beperkt en weer tot onvrede leidt.

Versterking nodig

De Eurostaat is dus een puber met groeistuipe, waar rechtsstaat, bestuur en democratie slecht zijn ontwikkeld. Dat is niets nieuws, neem de geschiedenis van de Republiek der Verenigde Nederlanden. De stadhouder, de staten van Holland en Zeeland, en de stad Amsterdam lagen geregeld met elkaar overhoop over de noodzakelijke defensie-uitgaven. Het rampjaar 1672 bracht de partijen tijdelijk op één lijn. Uiteindelijk bezweek de Republiek onder cliëntelisme, zwak bestuur en de wens van het volk om meer invloed te hebben. Met horten en stoten bracht de negentiende en twintigste eeuw, na de Amerikaanse en Franse revolutie, wijdverbreide volksdemocratie. De monetaire unie kwam uiteindelijk met de val van de muur. De bankunie had als moeder de kredietcrisis – vaak vinden stappen voorwaarts plaats naar aanleiding van een crisis die het staatsbestel onder druk zet.

De vraag is of de EMU een dreiging of crisis nodig heeft, of dat zij inmiddels voldoende krachtig is om zelf verder te gaan met het versterken van de noodzakelijke structuren. Zowel de discussienota van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2017), het AIV-advies (AIV, 2017) als landelijke politici draaien als een kat om deze hete politieke brij heen. Toch is het zaak om eerst te werken aan een verdere vormgeving van de Eurostaat, qua bestuur en democratisch gehalte, voordat er werk gemaakt wordt van een Europese kapitaalmarkt of begrotingsunie. Een deel van de voorstellen in de discussienota van de Europese Commissie grijpt namelijk sterk in op de nationale soevereiniteit. Dat gold minder voor de eerder gemaakte stappen van tariefunie en monetaire unie, onder meer omdat centrale



banken toch al op afstand van de overheid stonden. In de huidige voorstellen wordt echter het budgetrecht van nationale parlementen gedeeltelijk naar euro- of EU-niveau getild. Dan moeten ook de parlementaire controle en uitvoerende macht naar dit niveau, en wel voordat er werkelijk geld gaat vloeien.

Vanwege de afnemende nationale controle is het dan nog belangrijker om te voorkomen dat landen kunnen potverteren ten koste van andere landen. Het probleem is dat de huidige zwakke positie van de Eurostaat te veel ruimte biedt voor ongewenst gedrag van individuele staten. In speltheoretisch jargon zijn deze plannen binnen het huidige staatsbestel op euroniveau niet 'subgame perfect', omdat zij makkelijk tot voordeel van het ene land en ten nadele van andere landen kunnen worden uitgebuit. Sluit je de achterdeurtjes, dan weerstaat men de verleiding en neemt het wederzijds vertrouwen toe.

GEEN OVERHAASTE INTEGRATIE

Binnen een goed ontwikkelde staat zijn er sterke economische argumenten voor verdere integratie, zoals via een gemeenschappelijke stabilisatiefunctie van een eurobegroting, een minister van Financiën, een gemeenschap-

pelijk achtervangmechanisme voor het afwikkelen van banken en een Europees depositogarantiestelsel.

Zonder bestuurlijke en democratische integratie is verdere economische integratie echter geen goed idee. Een Europees depositogarantiestelsel vereist bijvoorbeeld dat toetredende banken gezond moeten zijn én blijven, en dat toezicht en een eventuele afwikkeling voor alle banken op Europees niveau gebeurt. Als dat niet het geval is, verwordt het stelsel tot een subsidiekanaal voor landen met zwakke banken, wat ruimte biedt voor opportunistisch gedrag van lidstaten.

Ook de nul-weging van staatsobligaties op de bankbalansen is een grote achterdeur die open staat voor opportunistisch gedrag. De redding van Griekenland was in feite een redding van Duitse en Franse banken die een overmatig percentage van Griekse staatsobligaties op de balans hadden genomen in ruil voor een klein beetje meer rente. Door de nul-weging werden die obligaties als risicoloos gezien, waar geen eigen kapitaal tegenover stond, tot het lek van de Griekse staatsbegroting boven water kwam. De grote kwantitatieve verruimingsoperatie door de Europese Centrale Bank (ECB) moest de daaropvolgende divergentie in rendementen op staatsobligaties bedwingen, maar

heeft een hoog kostenplaatje in termen van financiële zeepbellen. Gelukkig is de Europese Commissie in haar discussienota nu, net als DNB al eerder, tot de slotsom gekomen dat staatsobligaties een risicoweging nodig hebben. Dit zal de lokale banken ook minder geneigd maken om dergelijke obligaties aan te houden, waardoor de overheid door de markt gedwongen wordt zich prudent te financieren.

KLEINE STAPJES

Voor verdere integratie van de Europese kapitaalmarkt en begrotingsunie is het noodzakelijk dat eerst de achterdeurtjes worden gesloten en convergentie wordt bewerkstelligd. Dit vergt een sprong in de bestuurlijke en democratische architectuur van de Eurostaat. Wellicht is dat politiek niet mogelijk, maar er kunnen wel kleinere stapjes worden gezet.

Begin bijvoorbeeld met relatief eenvoudige bestuurlijke ingrepen als risicoweging van staatsobligaties. Splitsing van de ECB in een aparte toezichthouder en een bank die het monetair beleid voert, vermindert de bestuurlijke concentratie. Een Europese toezichthouder voor verzekeraars en uniformering van verzekeringswetgeving kan het speelveld in de kapitaalmarktunie bevorderen. Een belangrijk punt zijn de boetes die moeten worden opgelegd in het geval dat een land een buitensporig tekort oploopt. Nu worden deze niet opgelegd omdat het land in kwestie – Frankrijk – te groot is en de commissie het niet aandurft, maar ook

omdat het nogal wrang is om een boete van een half procent van het nationaal product op te leggen aan een economie die niet goed draait. Dan is als straf het tijdelijk ontnemen van stemrecht in de Eurogroep te prefereren.

Ook versterking van het democratisch gehalte in stapjes is de moeite waard. Breng bijvoorbeeld onderdelen van het EMU-verdrag onder de discretie van het Europees Parlement. Het recht om een plafond en bodem van verplichte reserves voor eurobanken vast te stellen kan hieronder vallen. Dit biedt de mogelijkheid om de dekkingsgraad van depositobanken op te voeren en meer zekerheid te bieden voor depositohouders. Indien er dan toch een Eurominister van Financiën moet komen (uitvoerende macht), verhef dan de Eurogroep eerst tot Senaat en geef een Europarlement een aantal bevoegdheden als tegenwicht. Maar voer geen Euro-IMF in, want dat is het openen van een nieuwe achterdeur. Het IMF heeft in het verleden een goede onafhankelijke rol gespeeld, ook bij de steun aan landen als het Verenigd Koninkrijk in de jaren zestig en later bij de redding van Griekenland. Een onafhankelijk oog disciplineert.

CONCLUSIE

De versterking van het Eurobestuur en de Eurodemocratie is van groot belang voor de verankering en stabiliteit op de lange termijn. Dit gaat soms met grote stappen in tijden van crisis, soms achterwaarts, of met kleine stappen voorwaarts in meer rustige tijden. Een belangrijke voorwaarde is dat er vertrouwen bestaat tussen de landen en hun burgers. Daartoe is het nodig om achterdocht door opportunistisch handelen te verminderen en dat landen zich door zelfbinding gaan houden aan gemaakte afspraken. Het kan daarbij helpen als op Europees niveau achterdeurtjes worden gesloten zodat de verleiding tot opportunistisch handelen vermindert.

LITERATUUR

AIV (2017) *Is de eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU*. Advies 105. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
Europese Commissie (2017). *Discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie*. Brussel: Europese Commissie.

In het kort

- ▶ Binnen een goed ontwikkelde staat zijn er sterke argumenten voor verdere economische integratie.
- ▶ De Eurostaat is echter als een puber: volgroeid als rechtsstaat, maar democratisch en bestuurlijk nog onvolwassen.
- ▶ Voor verdere economische integratie moeten eerst achterdeurtjes voor opportunistisch gedrag gesloten worden.

MONETAIR

Hoog tijd om de monetaire unie te versterken

Het moment is daar om de monetaire unie te versterken via de lessen die in de crisis geleerd zijn. Een overzicht van de belangrijkste te nemen maatregelen.

ANDRÉ KOLODZIEJAK
Econoom bij de Europese Commissie (EC)

GUUS MUIJZERS
Econoom bij de EC

De auteurs waren niet betrokken bij de totstandkoming van het witboek en de discussie-nota en schrijven op persoonlijke titel

In de discussienota over de toekomst van Economische en Monetaire Unie (EMU) beschrijft de Europese Commissie (EC, 2017a) het succesverhaal van de EMU, met de euro als de valuta van 340 miljoen burgers, die bovendien de op een na belangrijkste valuta ter wereld is. Verder hebben maar liefst zestig landen en gebieden, met in totaal 175 miljoen mensen, hun munt aan de euro gekoppeld. Toch is er volgens de Commissie geen ruimte voor zelfvoldaanheid of berusting: de crisis heeft immers aangetoond dat de huidige EMU in gebreke blijft, en tot op heden is alleen de 'M' van EMU voldoende uit de verf gekomen.

De Commissie stelt daarom dat het hoog tijd is om de EMU ingrijpend te hervormen en te versterken. De bereidheid daartoe lijkt momenteel nog beperkt, deels door de ideologische strijd tussen hen die meer solidariteit wensen en hen die meer zelfverantwoordelijkheid van de lidstaten eisen, maar ook door de recente verbetering in de algemene economische situatie.

Toch is nu het moment om te handelen, nu het *Witboek over de toekomst van Europa* (EC, 2017b) het belang van een sterke eurozone voor de toekomst van de Europese Unie (EU) weer eens onderstreept heeft en de *Verklaring van Rome* van 25 maart 2017 nogmaals de verplichting om de EMU te voltooien heeft vastgelegd

(EC, 2017c). We bespreken hier de mogelijke, door de Europese Commissie genoemde stappen, tot 2025, om de economische en monetaire unie te verdiepen en te voltooien, en hun economische motivatie hiervoor.

HUIDIGE PROBLEMEN

De architectuur van de EMU is onder meer gebrekkig gebleken omdat ze niet heeft kunnen voorkomen dat de moeizaam tot stand gebrachte convergentie tussen de economieën door de crisis weer deels teniet is gedaan, en omdat ze de economische schokken niet adequaat heeft kunnen opvangen.

Het bevorderen van convergentie is een belangrijke pijler van de EU. Artikel 121 lid 3 van het EU-Verdrag spreekt van de doelstelling om zich te verzekeren van zowel een nauwere coördinatie van het economisch beleid als een aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de lidstaten. En de genoemde verklaring van Rome belooft tevens plechtig om te werken aan een Unie waarin de economieën convergeren.

Reconvergentie is nodig om alle burgers en bedrijven van de voordelen van de interne markt en de euro te laten profiteren. Andersom geldt ook dat divergentie leidt tot het ondermijnen van die interne markt en de euro, en uiteindelijk ook van de geloofwaardigheid en legitimiteit van het Europese integratieproces. Centrifugale krachten hebben bovendien een hoge politieke prijs.

De crisis heeft ook gezorgd voor een hoge werkloosheid en opgelopen schulden binnen zowel de publieke als de private sector. Doordat er schulden en tekorten afgebouwd moeten worden, blijven ook de consumptie en investeringen lange tijd onder druk

staan. Dat leidt weer tot lage groei- en inflatiecijfers, wat de schuldenafbouw opnieuw bemoeilijkt. Bij het Verdrag van Maastricht werd er, volgens de houdbaarheidsformule van Domar, nog uitgegaan van zestig procent overheidsschuld, drie procent overheidstekort, twee procent inflatie en drie procent reële groei (Domar, 1944; Kolodziejak en Muijzers, 1991). Inmiddels moeten we in de EU uitgaan van gemiddeld negentig procent overheidsschuld en drie procent nominale groei.

De monetaire unie heeft divergentie niet voorkomen en economische schokken niet adequaat kunnen opvangen

Om de tekorten in de architectuur van de EMU te verhelpen, stelt de discussienota een reeks van maatregelen voor. We bespreken hier vier van de meest in het oog springende en omstreden maatregelen: een Europese stabilisatiefunctie, Europese schuldtitels, een Europees Ministerie van Financiën, en een Europees Monetair Fonds.

Europese stabilisatiefunctie

‘Europese stabilisatiefunctie’ is een containerbegrip voor een groep van instrumenten om de economische ontwikkeling te stabiliseren en EU-brede of land-specifieke economische schokken te dempen. Het idee van een Europees conjunctureel instrument is al oud (MacDougall, 1977) maar is door de economische crisis nieuw leven ingeblazen. Ontegenzeggelijk is er vanwege de crisis een algemene vraaguitval opgetreden die door een communautair conjunctureel instrument bestreden had kunnen worden. Hier gaat het echter niet om het opvangen van *symmetrische* schokken die alle landen treffen, maar om land-specifieke *asymmetrische* schokken. Daarbij wordt er gedacht aan een Europees stelsel voor investeringsbescherming (EIBS), waardoor bij een economische neergang de publieke investeringen gewoon doorgang kunnen vinden, en het voor ondernemingen en burgers gemakkelijker wordt om de crisis te boven te komen. Een tweede idee is een Europees herverzekeringstelsel voor werkloosheid. Claims op werkloosheidsuitkeringen reageren namelijk sterk op een

economische neergang, terwijl de openbare financiën dan juist onder druk staan om buitensporige tekorten te vermijden. In dat geval zorgt zo’n herverzekeringstelsel dan voor extra adem voor de nationale openbare financiën, en voor een snellere en sterkere transitie uit de crisis. Een derde optie is een zogenaamd *rainy day fund* (RDF) dat regelmatig middelen zou moeten vergaren en discretionair uitgeven om een grote schok op te kunnen vangen. Zo’n fonds zou ook moeten kunnen lenen om te vermijden dat het bij een grote schok al te snel uitgeput zou raken. Ten slotte is er nog de mogelijkheid van een herverdeling vanuit het EU-budget, maar de Commissie geeft daarbij zelf al aan dat dit misschien meer een doelstelling op langere termijn is.

Europese schuldtitels

Ook de invoering van ‘Europese schuldtitels’ is een oud idee dat door de crisis nieuw leven is ingeblazen. Het oude idee is dat de EU eigen obligaties uitgeeft, waarvoor zij ook garant staat. In tijden van crisis kan er dan niet met de obligaties van een bepaald land gespeculeerd worden, en komen de banken ook niet in nood die veel van de problematische nationale staatsobligaties op de balans hebben staan. Door zulke eurobonds houden landen steeds toegang tot de kapitaalmarkt, kunnen landen geherfinancierd worden en hoeft de begroting van de EU niet sluitend te zijn. Het voorstel in deze discussienota heeft een beperktere opzet, waarbij de schuld niet gecollectiviseerd wordt. Er komen – naar analogie van de Verenigde Staten – Europese veilige activa, hier in de vorm van door overheidsobligaties gedekte effecten voor de eurozone, ook wel synthetische eurobonds, Sovereign Bond-Backed Securities (SBBS) of European Safe Bonds (ESBies) genaamd. Deze activa, uitgedrukt in euro’s en groot genoeg om de benchmark te worden voor de Europese financiële markten, zouden vele voordelen creëren voor de financiële markten en voor de Europese economie. Ze zouden ook helpen om de vermogenstitels van banken te diversifiëren, liquiditeit te vergroten, de transmissie van het monetaire beleid te verbeteren, en bijdragen aan een oplossing voor het probleem van de onderlinge verwevenheid van banken met hun ‘thuisland’.

Europees Ministerie van Financiën

De Commissie meent dat een thesaurie van de eurozone onder een Europese minister van Financiën nodig is omdat in de crisis gebleken is dat de financieel-economische taken van de EU over te veel instellingen verspreid zijn – waaronder het Europees stabiliteitsmecha-



nisme, dat geen communautaire instelling onderhevig aan EU-recht is. Het is tijd om de volgende taken te concentreren: de economische en budgettaire bewaking van de eurozone en haar leden (met hulp van de Europese Budgettaire Raad), de coördinatie van de uitgifte van Europese veilige activa, de macro-economische stabilisatiefunctie en het budget voor de eurozone, het Europees stabiliteitsmechanisme (of zijn opvolger, het Europees Monetair Fonds die op haar beurt weer de paraplu is van liquiditeitshulp aan de lidstaten) en het gemeenschappelijke waarborgfonds van de Bankunie. Als de economische, budgettaire en financiële integratie sterker wordt, kunnen ook de Europese budgettaire regels worden vereenvoudigd.

Europees Monetair Fonds

De crisis heeft geleerd dat er behoefte is aan een Europees Monetair Fonds (EMF) dat ervaring heeft met landen in ernstige betalingsbalansproblemen en dat bovendien autonoom kan opereren, los van andere internationale instellingen zoals het IMF (Kolodziejak, 2010). In een interne markt met de bijbehorende vaste wisselkoersen kunnen gemakkelijk betalingsbalansonevenwichtigheden

optreden. Binnen de relatief gesloten Europese economie is immers het tekort van het ene land per definitie het overschot van het andere land. Doordat betalingsbalansonevenwichtigheden kunnen worden opgevangen, neemt door een EMF de handel toe en wordt de interne markt versterkt.

ECONOMISCHE WENSELIJKHEID

De economische wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen kan vanuit drie invalshoeken worden bekeken. Volgens de theorie van het optimaal valutagebied (Mundell, 1961) moet een muntunie zoals de eurozone aan bepaalde voorwaarden voldoen om in stand te blijven. Landen in een muntunie kunnen immers niet meer devalueren om hun betalingsbalans in evenwicht te brengen en hun concurrentiepositie op peil te houden. In de plaats daarvan dienen in een muntunie de economieën eenzelfde cyclus door te maken, of moet er door een centrale herverdeling van middelen voor worden gezorgd dat land-specifieke of asymmetrische schokken worden opgevangen. Land-specifieke schokken kunnen ook worden opgevangen door een grote mate van arbeids- en kapitaalmobiliteit en door loonflexibiliteit. Vanuit dit perspectief is een Europese stabi-

liteitsfunctie om asymmetrische schokken op te vangen evident in het belang van een sterke euro en een EMU, omdat de economische cyclus van de eurolanden nog niet gelijk loopt. Een Europees Ministerie van Financiën verbetert de kwaliteit van het macro-economisch toezicht, en geeft ook de gelegenheid zo nodig middelen te herverdelen tussen de lidstaten om zodoende landspecifieke schokken te dempen.

De Verklaring van Rome van 25 maart 2017 belooft om te werken aan een Unie waarin de economieën convergeren

Een tweede invalshoek volgt uit het Fleming-Mundell-model (Boughton, 2002), het werkpaard van de internationale economische analyse, waarmee de uitkomsten van budgettair en monetair beleid in de EMU kunnen worden nagegaan bij vaste en flexibele wisselkoersen en wel of geen kapitaalmobiliteit. Volgens dit model is, bij kapitaalmobiliteit en een flexibele wisselkoers, het ruime monetaire beleid van de ECB effectief wat betreft het verhogen van de productie. Budgettair beleid ter bestrijding van een economische neergang is effectief, bij vaste wisselkoersen en kapitaalmobiliteit, wanneer een Europese thesaurie voor coördinatie van het nationaal budgettair beleid zorgt. De EMF en Europese veilige activa zijn wenselijk omdat daardoor de kapitaalmobiliteit kan toenemen.

Tot slot kan een eerlijke en effectieve interne markt die de handel vergroot, niet zonder een geheel voltooide economische en monetaire unie (Molle, 2006). Het is voor een interne markt belangrijk dat kapitaal en arbeid mobiel zijn en handel niet belemmerd wordt door betalingsbalansonevenwichtigheden en vraaguitval. Vandaar dat een EMF belangrijk is voor een goede werking van de interne markt. Bij een interne markt horen ook vaste wisselkoersen, zoals artikel 107 van het EEG-Verdrag al vereiste, zodat concurrerende devaluaties en neerwaartse loonspiralen worden vermeden. Ook vanuit die optiek is een Europese stabilisatiefunctie goed, omdat deze toelaat dat landen zich specialiseren in bepaalde sectoren, waardoor ze kwetsbaarder worden voor asymmetrische schokken. En

Europese veilige activa zorgen ervoor dat banken zich meer over grenzen bewegen, hetgeen eveneens noodzakelijk is voor een goede werking van de interne markt.

POLITIEKE FACTOREN

Uiteraard moeten we ook naar de haalbaarheid van voorgestelde maatregelen kijken. Die hangt af van de alternatieven die de diverse politieke actoren zien om reconvergentie en schokdemping te bereiken. Noordelijke lidstaten, die ook een snelle beëindiging van het opkopen van staatsobligaties bepleiten, zullen betogen dat in de eerste plaats structurele hervormingen – vooral van de arbeidsmarkt, en loonmatiging in de zuidelijke landen – nodig zijn. Zij gaan daarbij echter voorbij aan de volgorde van economische politiek volgens Tinbergen (1952, 1956): eerst stabilisatie, dan pas structurele hervormingen en ingrepen in de economische orde. Bovendien is loonmatigingsconcurrentie op de interne markt net zo misplaatst als concurrerende devaluatie. Ook zullen de noordelijke landen minder belang hechten aan asymmetrische schokken, maar die zorgen er juist voor dat zowel het draagvlak voor Europese integratie als de welvaart afneemt. Vanuit Europees perspectief is schokdemping niet zozeer een kwestie van solidariteit, als wel eerder een van welbegrepen eigenbelang.

De noordelijke landen gaan ook voorbij aan het feit dat het herstel van hun eigen economieën grotendeels te danken is aan de voor hen relatief gunstige eurokoers, het beleid van rentematiging van de ECB, en aan het feit dat in Europa momenteel meer de vraag dan het aanbod het overheersende probleem is. Loonmatiging in het noorden zorgt ervoor dat het voor de zuidelijke landen veel moeilijker is om hun concurrentiepositie te verbeteren, en dat leidt tot Europese vraaguitval en een te lage inflatie. Sinds de jaren zeventig is, door matiging van reële loonkosten per eenheid product, de winstquote in de EU praktisch verdubbeld en de arbeidsinkomensquote bijna gehalveerd, wat geleid heeft tot een overvloed aan kapitaal, beperking van de consumptie en hoge schulden voor zowel gezins- als overheidshuishoudingen. Een solide EMU-gebouw vereist daarom ook evenwichtige arbeidsverhoudingen op Europees niveau, in plaats van monopoliekapitalisme (Schouten, 2013; Piketty, 2013), maar daarover rept de discussienota helaas niet.

Momenteel vindt op hoog niveau een ambitieus overleg plaats tussen Duitsland en Frankrijk over de versterking van de EMU, onder andere over een Europese minister van Financiën (Ministerrat, 2017; Delc-

ker, 2017), een Franse wens waarbij de Duitsers zich al schijnen te hebben neergelegd - al blijken de verschillende partijen daarmee inhoudelijk toch niet hetzelfde voor ogen te hebben (Schieritz, 2017). De noordelijke EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben steeds gepleit voor IMF-deelname aan reddingsoperaties en zullen daarom ook weinig voelen voor een EMF. Zoals de spanningen tussen de EU en het IMF in de Griekenlandcrisis aantonen, ligt echter een Europees Monetair Fonds voor de hand.

CONCLUSIE

De discussienota van de Europese Commissie stelt op basis van de crisiservaringen terecht dat de EMU binnen afzienbare tijd grote architectonische ingrepen nodig heeft. Deze ingrepen voldoen aan de vereisten die een optimaal valutagebied, effectiviteit van economisch beleid en een goed functionerende interne markt stellen. Het is in dat kader wel een gemis dat een flexibel loonbeleid, een grotere mobiliteit van arbeid en kapitaal en gemeenschappelijke eurobonds niet aan de orde komen. Desondanks lopen de genoemde architectonische ingrepen de kans geblokkeerd te worden door de noordelijke lidstaten. Echter, bij nadere beschouwing zijn de voorgestelde maatregelen – een Europese stabilisatiefunctie, Europese schuldtitels, een Europees Ministerie van Financiën en een Europees Monetair Fonds – het juiste antwoord op de lessen uit de crisis, en daarmee dus in het belang van *alle* EU-lidstaten. De belangrijkste bouwsteen van zowel de EMU als de gemeenschappelijke markt is een mondiaal geaccepteerde valuta (de euro) die door alle lidstaten gezamenlijk gedragen dient te worden. De Duitse economie, en zelfs die van alle de noordelijke lidstaten tezamen, is daarvoor te klein. Het is te hopen dat in de discussie over de voltooiing van de EMU, met name in de lopende Frans-Duitse besprekingen daarover, de crisislessen niet vergeten worden.

LITERATUUR

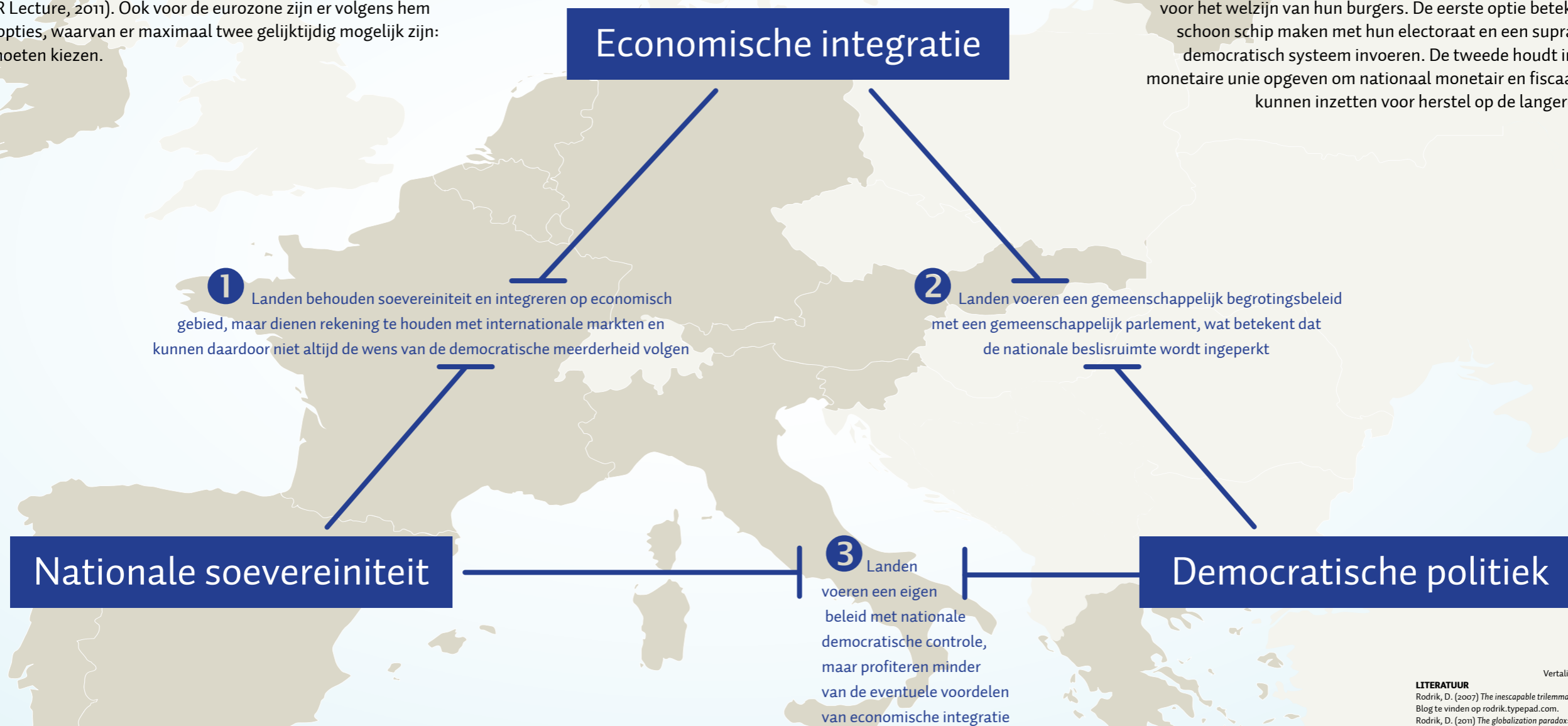
- Boughton, J.M. (2002) *On the origins of the Fleming-Mundell Model*. IMF Working Paper, WP/02/107.
- Delcker, J. (2017) Germany and France join forces to boost eurozone. *Politico*, 22 mei 2017.
- Domar, E. (1944) The 'burden of debt' and the national income. *The American Economic Review*, 34(4), 798–827.
- EC (2017a) *Discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie*. COM(2017)291. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2017b) *Witboek over de toekomst van Europa: beschouwingen en scenario's voor de EU-27 tegen 2025*. COM(2017)2025. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2017c) *De Verklaring van Rome. Verklaring van de leiders van 27 lidstaten en van de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie*. Brussel: Europese Commissie.
- Kolodziejak, A.M.M. (2010) Europees Monetair Fonds goed nieuws voor Nederlanders. *ESB*, 95(4582), 219.
- Kolodziejak, A.M.M. en A.P.M. Muijzers (1991) Het Verdrag van Maastricht. *ESB*, 76(3837), 1209–1213.
- MacDougall (1977) *Report of the study group on the role of public finance in European integration*. Brussel: Europese Commissie. Rapport te vinden op ec.europa.eu.
- Ministerrat (2017) *Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat*. 13 juli 2017. Verklaring te vinden op www.bundesregierung.de.
- Molle, W. (2006) *The economics of European integration: theory, practice, policy*. Abingdon: Routledge.
- Mundell, R. (1961) A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657–665.
- Piketty, T. (2013) *Le Capitale au XXIe siècle*. Paris: Éditions du Seuil.
- Schieritz, M. (2017) Zuchtmeister oder Zahlmeister? Merkel, Macron, Juncker: Alle wollen einen europäischen Finanzminister – aber jeder versteht etwas anderes darunter. *Die Zeit*, 31 mei 2017.
- Schouten, D.B.J. (1980) *Macht en wanorde: een vergelijking van economische stelsels*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Tinbergen, J. (1952) *On the theory of economic policy*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Tinbergen, J. (1956) *Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

In het kort

- ▶ De crisis heeft aangetoond dat de monetaire unie in gebreke blijft en verbetering behoeft.
- ▶ Het tijd is om de monetaire unie te verbeteren, ook al is het economische klimaat nog niet helemaal opgeklaard.
- ▶ Dit kan via een Europese stabilisatiefunctie, Europese schuldtitels en een Europees Ministerie van Financiën.

In 2007 presenteerde Harvard-econoom Dani Rodrik het politieke trilemma van de wereldeconomie, waarin hij liet zien dat het onmogelijk is om als land volledig open te zijn voor internationale markten en om gelijktijdig democratie en nationale soevereiniteit te behouden (Rodrik, 2007; 2011). In 2011 paste Rodrik deze analyse toe op de situatie in de eurozone (WRR Lecture, 2011). Ook voor de eurozone zijn er volgens hem drie opties, waarvan er maximaal twee gelijktijdig mogelijk zijn: we moeten kiezen.

In zijn nieuwe, nog te verschijnen, boek werkt Rodrik (2017) deze analyse verder uit: “Als de Europese leiders de democratie willen behouden, moeten ze kiezen tussen politieke integratie en economische desintegratie. Ze zullen ofwel hun soevereiniteit op economisch gebied moeten opgeven of deze actief moeten inzetten voor het welzijn van hun burgers. De eerste optie betekent dat ze schoon schip maken met hun electoraat en een supranationaal democratisch systeem invoeren. De tweede houdt in dat ze de monetaire unie opgeven om nationaal monetair en fiscaal beleid te kunnen inzetten voor herstel op de langere termijn.”



Brexit: ontsnappen aan nulsomspellen

Met Brexit stapt voor het eerst na zestig jaar Europese integratie een lidstaat eruit. Dat gaat met allerlei kosten gepaard. Welke zijn te vermijden, en welke niet?

MARKO BOS

Directeur Economische Zaken bij de Sociaal-Economische Raad (SER)

BART VAN RIEL

Senior beleidsmedewerker SER

Momenteel gaat bij de Brexit-onderhandelingen de aandacht vooral uit naar de financiële kosten voor de overheden. Deze onderhandelingen hebben het karakter van een nulsomspel: als het Verenigd Koninkrijk (VK) er goed mee weg komt, betalen de overige landen in de Europese Unie (EU) ervoor, en andersom.

Maar veel wezenlijker zijn de onderhandelingen over het toekomstige handelsregime. In termen van handelskosten staat daar veel meer op het spel en tegelijkertijd zijn er volop mogelijkheden om de verliezen te minimaliseren. Tabel 1 brengt belangrijke verschillen tussen beide typen kosten schematisch in beeld. Wij beschrijven hier de verschillende kosten en keuzes die gemaakt moeten worden, en de gevolgen die dit heeft voor de Nederlandse economie. Daaruit volgen enkele aanbevelingen.

HANDELSKOSTEN

Brexit kan leiden tot extra handelskosten tussen de EU en het VK, vanwege de introductie van invoertarieven

bij de handel, ingewikkelder douaneformaliteiten en grotere verschillen in regelgeving en procedures.

Bij een 'harde' Brexit, waarbij het VK uit de interne markt en de douane-unie stapt, zonder nieuwe afspraken met de EU, stijgen de kosten op al deze drie aspecten. Het VK en de EU vallen dan terug op de WTO-regels. De meestbegunstigingsclausule van de WTO dwingt dan tot de introductie van invoertarieven – van gemiddeld drie procent – tenzij men zou besluiten om alle andere WTO-leden een tariefvrije toegang te gunnen. In dit scenario nemen de handelskosten met dertien procent toe. De schade voor Nederland is relatief groter dan voor de overige EU-26 (Bollen et al., 2016; Rojas-Romagosa, 2016). Terugval op het WTO-scenario zou leiden tot een bbp-verlies van tien miljard euro in 2030; dat is 550 euro per persoon.

De invoering van invoertarieven kan worden vermeden door het sluiten van een vrijhandelsakkoord. In zo'n akkoord kunnen ook afspraken worden gemaakt om de niet-tarifaire handelskosten die voortvloeien uit verschillen in regelgeving te beperken. Tabel 2 laat zien dat op deze wijze de handelskosten met een kwart kunnen dalen.

De handelskosten die voortvloeien uit de verschillen tussen regelgeving kunnen verder naar beneden als de EU en het VK gebruik weten te maken van de unieke en ideale uitgangssituatie van gelijke regels. Maar na Brexit is het VK in principe vrij om de eigen regels aan te passen, terwijl ook de EU kan besluiten om bepaalde regels te herzien. Daardoor kan divergentie optreden.

Dit kan binnen de perken worden gehouden door een mechanisme af te spreken waarbij partijen elkaar informeren over voorgenomen wijziging van regelgeving, en waarbij de mogelijke implicaties daarvan worden onderzocht voor de gelijkwaardigheid van technische voorschriften, standaarden en beschermingsniveaus.

Handelskosten verbonden aan douaneformaliteiten kunnen vermeden worden door de handelsrelaties tussen het VK en de EU vorm te geven binnen het kader van een douane-unie. De handelskosten in een douane-unie zijn lager omdat er dan geen oorsprongsregels hoeven te worden opgesteld en gehandhaafd. Daarvoor is het wel nodig dat het Europees Parlement (EP) zijn huidige positie matigt, die erop neerkomt dat douane-unie en interne markt vast aan elkaar worden gekoppeld. Daarmee meet het EP met twee maten: de bestaande douane-unie met Turkije voorziet namelijk niet in vrij verkeer van werknemers. De Britten willen zelf vrijhandelsakkoorden met derde landen – zoals de VS – afsluiten. Ook dat botst met een douane-unie. Waarschijnlijk moet het VK eerst ervaren dat het nog niet zo eenvoudig is om zelf eigen vrijhandelsakkoorden af te sluiten.

KOSTEN AFWIKKELING

Naast de structurele handelskosten zijn er de eenmalige kosten van de boedelscheiding. De omvang van de 'Brexit bill' staat niet eenduidig vast, want de bandbreedte loopt van (netto) 25 miljard euro tot 65 miljard euro.

Het VK is een grote netto-betaler aan de EU-begroting. In de periode 2013–2015 bedroeg zijn netto-bijdrage gemiddeld rond 8,5 miljard euro. Daarnaast draagt het VK jaarlijks na verrekening van vergoeding voor inningskosten ruim drie miljard euro aan invoerrechten af. De gevolgen van Brexit voor de EU-begroting kunnen globaal worden getaxeerd op per saldo tien miljard euro per jaar, op een begroting van 134,5 miljard euro in 2017.

Bij de Brexit vervallen in beginsel zowel de bijdragen van het VK aan de EU-begroting als de betalingen uit de EU-begroting aan het VK. Of dat ook geldt voor de afdracht van geïnde invoerrechten hangt af van de vraag of het VK deel gaat uitmaken van de douane-unie met de EU en van de afspraken die over de verdeling van de invoerrechten aan de buitengrenzen van de douane-unie worden gemaakt.

Keuzemomenten

Het bepalen van de 'Brexit bill' is niet eenduidig, maar afhankelijk van een aantal keuzes die de EU-27 en het

VK moeten maken. Darvas et al. (2017) onderscheiden twaalf keuzemomenten. We belichten hieronder de drie belangrijkste.

De eerste fundamentele keuze is of Brexit moet worden beschouwd als het ontbinden van een huwelijk of als het opzeggen van het lidmaatschap van een vereniging. In beide gevallen moet de vertrekkende openstaande rekeningen voldoen; in het eerste geval kan de vertrekkende ook een claim leggen op een deel van de gezamenlijke activa. Eind 2015 bedroegen de bezittingen van de EU 154 miljard euro, waarvan 83 procent financiële activa.

Een tweede fundamentele keuze betreft de verantwoordelijkheid van het VK voor de financiering van EU-uitgaven na de Brexit. Het VK heeft zich met de overige lidstaten gebonden aan het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020, waarbinnen de overblijvende lidstaten de EU-begrotingen voor 2019 en 2020 gaan vaststellen. Het MFK is geen meerjarenbegroting maar een begrotingskader; de EU-27 kan – bij gekwalificeerde meerderheid – in de jaarlijkse begroting besluis-

Uittredingskosten

TABEL 1

Aspect	Afwikkeling financiële kosten	Handelskosten
Omvang	EU-27: 0,2–0,5 procent bbp VK: 1–3 procent bbp Totaal: 25–65 miljard euro	EU-27: 0,8–1,5 procent bbp VK: 4,1–8,7 procent bbp NL: 1,2–2 procent bbp
Frequentie	Enmalig bedrag, afwikkeling mogelijk over meerdere jaren	Jaarlijks terugkerend
Aard van de onderhandelingen	Nulsomspel: verlies van de een is winst voor de ander	Minimalisatie van verlies mogelijk voor beide partijen
Verdeling tussen lidstaten	Op basis van het aandeel in het bruto nationaal inkomen van de EU	Intensiteit van handel met VK; meeste schade voor VK zelf
Publiek/privaat	Publiek	Privaat (direct), publiek (tweede orde)
Kenbaarheid	Deels objectief te bepalen, deels afhankelijk van keuze relevante posten en van behandeling van toekomstige risico's	Gebaseerd op langetermijnschattingen van effect op bbp

Noot: De totale Afwikkeling financiële kosten bestaat uit het bedrag dat het VK moet betalen bij boedelscheiding, en dus niet de gevolgen voor de EU-begroting van het vertrek van het VK als grote nettobetaler. De Handelskosten zijn schattingen voor een daling van het bbp in 2030 ten opzichte van het basispad, uitgaande van het WTO-scenario; bij de schatting van het maximale verlies is het negatieve effect op innovatie meegenomen (zie tabel 2).

Tarieven, handelskosten en bbp-verlies in Brexit scenario's

TABEL 2

	Tarieven	Toename handelskosten	Daling bbp in 2030 in procenten t.o.v. basispad () = inclusief effect minder innovatie door minder handel		
			NL	EU-27	VK
WTO-terugval	3 procent	13 procent	1,2 (2)	0,8 (1,5)	4,1 (8,7)
Vrijhandelsakkoord	0	6	0,9 (1,5)	0,6 (1,1)	3,4 (5,9)

Bron: Rojas-Romagosa, 2016

ten tot substantieel lagere uitgavenplafonds dan in het MFK zijn vastgelegd.

Het VK is medeverantwoordelijk voor de financiële verplichtingen die de EU vóór Brexit is aangegaan respectievelijk nog aangaat, en die pas nadien tot betalingen leiden. Met name bij het structuur- en plattelandsbeleid kan er sprake zijn van een na-ijling van jaren. Maar in hoeverre is het redelijk om het VK te houden aan de plafonds van afspraken in het MFK 2014–2020

Brexit is als het ontbinden van een huwelijk of als het opzeggen van het lidmaatschap van een vereniging

voor 2019 en 2020 en de stroom van betalingen die daaruit ook na 2020 nog voortvloeit, terwijl de EU-27 bij gekwalificeerde meerderheid tot aanpassing van de begrotingen van 2019 en 2020 aan Brexit kan besluiten?

Een derde belangrijke keuze is voor welk aandeel in de EU-begroting het VK aan de lat staat. Is dat conform het aandeel in het bruto nationaal inkomen van de EU (EU-bni; 15,7 procent) of na aftrek van de korting die de Britten in 1984 hebben bedongen (12 procent)? De Europese Commissie stelt voor om bij de berekening van de verplichtingen van het VK jegens het EU-budget uit te gaan van het eigenmiddelenbesluit, en om rekening te houden met “het historisch bewijs van het financieringsaandeel voor de uittredingsdatum” (EC, 2017). Dat wijst in de richting van het verlaagde aandeel van twaalf procent.

AANBEVELINGEN

De EU wil eerst overeenstemming bereiken over de voorwaarden voor uittreding – met inbegrip van de financiële boedelscheiding – voordat er wordt onderhandeld over de toekomstige relaties tussen de EU en het VK. Op zich is die volgorde logisch. Het risico is echter dat de logica van het nulsomspel van de financiële onderhandelingen zo dominant wordt dat het potentieel voor verliesminimalisatie bij de vormgeving van de toekomstige handelsrelatie niet meer wordt gerealiseerd. Aan zo'n bias zijn hoge kosten verbonden, die bovendien niet eenmalig maar structureel zijn. Daarom is het zaak oog te houden voor het wederzijds belang bij een nieuwe handelsrelatie en een geleidelijke overgang daarnaartoe. Met het oog hierop doen we drie aanbevelingen.

Boedelscheiding

Om verschillende redenen is het verstandig om het bedrag van de boedelscheiding direct bij het vertrek van het VK vast te leggen en de post voorwaardelijke terugbetalingen zo klein mogelijk te houden. Ten eerste om politiek-psychologische redenen: door te rekenen in netto-bedragen wordt de weerstand in het VK tegen het moeten voldoen van een openstaande rekening niet onnodig geprikkeld. Ten tweede om politiek-bestuurlijke redenen: het is goed als na de Brexit een intensieve bemoeienis van de EU met bijvoorbeeld de uitvoering van het structuur- en plattelandsbeleid in het VK voorkomen kan worden, door op het moment van uittreden alle openstaande verplichtingen te verrekenen. Ten derde om bestuurlijke redenen: na de Brexit is het VK niet meer betrokken bij het beheersen van risico's inzake leningen en garanties die de EU heeft uitstaan. Het is dan logisch om daaraan verbonden 'contingencies' op het moment van uittreding af te rekenen tegen een bepaald verwacht risicopercentage, in plaats van de vol-

ledige looptijd van de lening of garantie af te wachten voor het bepalen van de daadwerkelijke schade.

Vermengen onderhandelingen

In het publieke debat wordt de kwestie van de financiële boedelscheiding vaak vermengd met die van de financiering van de EU-begroting na de uittreding van het VK – en van de gevolgen voor de netto-betalingspositie van verschillende lidstaten. De met het VK te treffen financiële regeling moet volgens het kabinet voorkomen dat de Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting door Brexit stijgt.

Het is logisch én verstandig om de twee kwesties gescheiden te houden: met het VK onderhandelt de EU-27 over de boedelscheiding; de 27 landen van de EU moeten onderling overeenstemming bereiken over de gevolgen van Brexit voor de omvang, samenstelling en financiering van de EU-begroting. Deze gevolgen zal de EU-27 structureel moeten opvangen door verlaging van EU-uitgaven, verhoging van bijdragen van de lidstaten of een combinatie van beide.

Overgangsregeling

De noodzaak van een overgangperiode staat buiten kijf. Het is om te beginnen de vraag of de onderhandelingen over een nieuwe handelsrelaties vóór maart 2019 zijn afgerond. Er zal vervolgens behoefte zijn aan een implementatieperiode voor de nieuwe handelsrelatie. Bovendien is een overgangperiode nodig om burgers en bedrijven tijdig te informeren over de nieuwe onderlinge relatie.

Het zou heel schadelijk zijn als na afloop van de tweejaarstermijn voor de onderhandelingen plotseling de WTO-regels gaan gelden voor het handelsverkeer tussen de EU en het VK. Dat zou een recept zijn voor chaos en verwarring, met als gevolg extra handelskosten (Owen et al., 2017). Dat is zeer nadelig voor het bedrijfsleven en voor de werkgelegenheid.

Handhaving van de douane-unie en de regels voor de interne markt gedurende de overgangperiode vormen een goed alternatief. Het kan ook verstandig zijn de Britten ruimte te geven om te ervaren dat het sluiten van eigen bilaterale handelsovereenkomsten niet gemakkelijk is, en dat de mogelijke winst niet opweegt tegen het verlies bij hun grootste en meest dichtbij gelegen handelspartner. Ook op het terrein van de handel heerst de wet van de zwaartekracht (Brakman et al., 2017).

TOT SLOT

Brexit dreigt te onttaarden in een nulsomspel. De mogelijke bias in de onderhandelingen kan worden rechtgetrokken door burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven goed te betrekken bij de belangrijkste stappen in het onderhandelingen over Brexit – die mede de toekomst van de Europese integratie zullen bepalen.

LITERATUUR

- Bollen, J.C., G.W. Meijerink en H.A. Rojas-Romagosa (2016) *Nederlandse kosten Brexit door minder handel*. CPB Policy Brief, 2016/07.
- Brakman, S., H. Garretsen en T. Kohl (2017) *Consequences of Brexit and options for a 'Global Britain'*. CESifo Working Paper, 6648.
- Darvas, Z., K. Efstathiou en I. Goncalves Raposo (2017) *Divorce settlement or leaving the club? A breakdown of the Brexit bill*. Bruegel Working Paper, 03/2017.
- EC (2017) *Aanbeveling voor een besluit van de Raad*. COM(2017) 218 final, ANNEX 1. Brussel, Europese Commissie.
- Owen, J., M. Shephard en A. Stojanovic (2017) *Implementing Brexit: customs*. Institute for Government. Publicatie te vinden op www.wsta.co.uk.
- Rojas-Romagosa, H. (2016) *Trade effects of Brexit for the Netherlands*. CPB Background Document, juni 2016.

In het kort

- ▶ De Brexit-onderhandelingen over de financiële boedelscheiding hebben het karakter van een nulsomspel.
- ▶ In de onderhandelingen over een nieuwe handelsrelatie zijn er mogelijkheden om het wederzijdse verlies te minimaliseren.
- ▶ Het gevaar is dat de logica van het nulsomspel zo dominant wordt, dat deze mogelijkheden niet gerealiseerd worden.

Ruim begrotingsbeleid vereist sterke toekomstige schuldstabilisering

In een monetaire unie is ruim begrotingsbeleid op nationaal niveau soms nodig om land-specifieke schokken op te vangen. Als daardoor de staatschuld flink oploopt, kan dit de stabiliteit van de monetaire unie als geheel onder druk zetten. Hoe is dit te voorkomen?

DENNIS BONAM
Econoom bij De
Nederlandsche Bank

BART HOBIJN
Hoogleraar aan
Arizona State
University

Na het uitbreken van de financiële en economische crisis is de staatsschuld in veel lidstaten van de Europese muntunie sterk opgelopen (figuur 1), zowel vanwege de werking van automatische stabilisatoren als vanwege discretionaire begrotingsmaatregelen. In sommige lidstaten bleek de budgettaire manoeuvreerruimte onvoldoende om, deels land-specifieke, schokken op te kunnen vangen en kwam de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar. Deze nationale schuldproblematiek bleek, vanwege de sterke internationale verwevenheid van (kapitaal)markten, grensoverschrijdende gevolgen te hebben, met gevaar voor de stabiliteit van de muntunie in zijn geheel.

MACRO-ECONOMISCHE STABILITEIT

Deze gevaren voor macro-economische stabiliteit komen duidelijk naar voren uit de theoretische macro-economische literatuur: een stabiele economie stelt voorwaarden aan monetair en begrotingsbeleid. Zo

laat Leeper (1991) in een gestileerd model voor een gesloten economie zien dat macro-economische stabiliteit afhangt zowel van de agressiviteit waarmee de centrale bank middels monetair beleid haar inflatiedoel nastreeft, als van de mate waarin de overheid middels begrotingsbeleid haar schuld stabiliseert. Bergin (2000) laat zien dat dit resultaat ook geldt voor monetaire unies: stabiliteit vereist dat de gemeenschappelijke centrale bank zich richt op prijsstabiliteit op unie-breed niveau, terwijl ook de overheden van *alle* lidstaten zich richten op de stabiliteit van de nationale overheidschuld. Het institutionele raamwerk van de Economische en Monetaire Unie (EMU) heeft veel weg van deze constellatie: de Europese Centrale Bank (ECB) heeft als mandaat het bewaken van de prijsstabiliteit binnen de EMU als geheel, en het Stabiliteits- en Groeipact legt beperkingen op aan het nationale begrotingsbeleid en de schuldontwikkelingen van EMU-lidstaten.

De modellen van Leeper en Bergin zeggen echter niets over situaties waarin beleidsmakers, al dan niet tijdelijk, *niet* aan bovenstaande eisen voldoen. De stabiliteitsvoorwaarden, zoals beschreven door Leeper en Bergin, zijn gebaseerd op de aanname dat de centrale bank en de overheid *nooit* van beleid veranderen. Sterker nog, volgens het model van Bergin is een stabiele muntunie onmogelijk zodra slechts één lidstaat zich niet voldoende bekommert om beheersing van de overheidsschuld.

Echter, zoals recentelijk het geval was tijdens de crisis, het is in een monetaire unie denkbaar dat lidsta-

Deze bijdrage is gebaseerd op Bonam en Hobijn (2016)

ten zo nu en dan, tenminste tijdelijk, hun beleidsfocus verschuiven van schuldstabiliteit naar macro-economische stabiliteit, in het geval dat deze beleidsdoelen elkaar in de weg zitten. Een reden hiervoor is dat monetair beleid op nationaal niveau noch mogelijk noch geschikt is, waardoor lidstaten, bij het ontbreken van voldoende structurele economische flexibiliteit en andere kanalen van private risicodeling, gebruik moeten maken van *ruim begrotingsbeleid* om land-specifieke schokken op te vangen. Daarmee rijst de vraag of het mogelijk is om tijdelijk een ruim begrotingsbeleid te voeren, zonder dat daarmee de stabiliteit van de muntunie in gevaar komt.

MODEL MET BELEIDSREGIMES

Om deze vraag te beantwoorden, generaliseren wij de stabiliteitsvoorwaarden van Leeper en Bergin door rekening te houden met mogelijke *wisselingen* in monetair en begrotingsbeleid. Wij gebruiken een simpel macro-economisch model voor een monetaire unie, bestaande uit twee landen. Ieder land bestaat uit huishoudens en een overheid. Monetair beleid wordt uitgevoerd op supranationaal niveau door een gemeenschappelijke centrale bank, terwijl begrotingsbeleid door elk land afzonderlijk op nationaal niveau wordt uitgevoerd door de overheid. Net zoals bij het huidige institutionele raamwerk van de EMU, volgen de centrale bank en de twee overheden *beleidsregels* om de prijs- en schuldstabiliteit te garanderen.

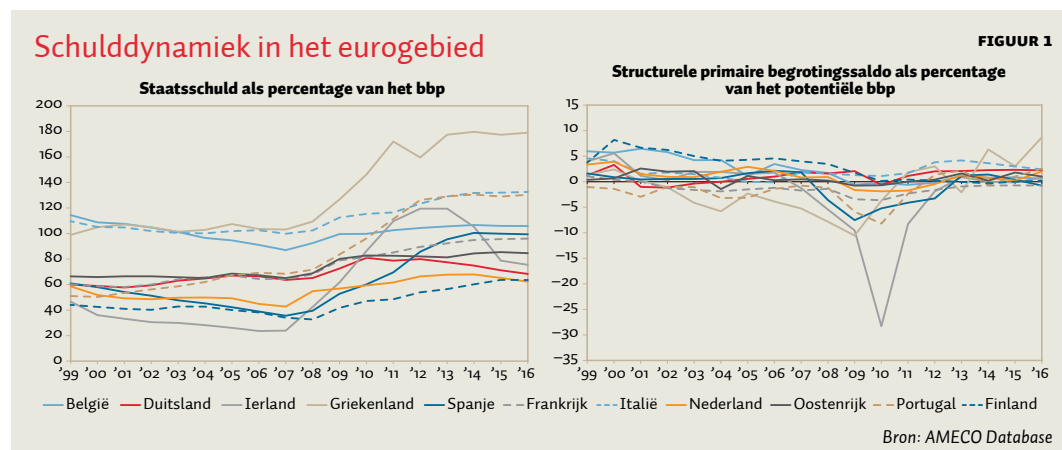
In het model kunnen beleidsmakers switchen tussen beleidsregels, wat verschillende combinaties van monetaire en begrotingsregels mogelijk maakt – deze duiden wij aan als *beleidsregimes*. Van belang is dat de huishoudens

bekend zijn met alle transitiemogelijkheden tussen de beleidsregimes, evenals met de kansen dat deze transities zich voordoen. De kans dat de economie switcht van het ene naar het andere beleidsregime beïnvloedt dus direct de *verwachtingen* van huishoudens, en daarmee ook de dynamiek en stabiliteit van de economie in dit model.

Tijdens de crisis bleek nationale schuldproblematiek een gevaar voor de stabiliteit van de muntunie te vormen

Uitgangspunt van de analyse is het regime waarin een van de twee lidstaten een onvoldoende strikt begrotingsbeleid voert, waardoor de schuld oploopt. Verwachten huishoudens altijd in dit ruime begrotingsbeleidsregime te zitten dan kan, net als in Leeper en Bergin, een stabiel evenwicht niet ondersteund worden. Omdat er in ons model geswitcht kan worden tussen beleidsregimes, is het mogelijk om tijdelijk een ruim begrotingsbeleid te voeren, mits dat beleid in een alternatief regime sterker gefocust is op stabilisering van de staatsschuld.

We onderscheiden drie alternatieve beleidsregimes. In het eerste regime voeren alle overheden een strikt begrotingsbeleid en streeft de centrale bank naar prijsstabiliteit in de muntunie als geheel. In het tweede regime laat de centrale bank haar inflatiedoel los – dan



kan de staatsschuld zich stabiliseren doordat de hogere inflatie de staatsschuld in reële termen verlaagt (dit regime refereert aan de *Fiscal Theory of the Price Level*; Sims (1994) en Woodford 2001). Het derde regime wordt gekarakteriseerd door een *bailout*, waarbij de ene lidstaat de staatsschuld, of een deel ervan, van de andere lidstaat opkoopt. Vervolgens analyseren wij hoe

Als een economie voldoende vaak switcht naar een alternatief regime, hoeft tijdelijk ruim begrotingsbeleid geen gevaar te vormen

de stabiliteit van het model afhangt van de kans dat de economie switcht tussen het ruime begrotingsbeleidsregime en een van de drie alternatieve regimes.

BEVINDINGEN

Het tijdelijk voeren van een ruim begrotingsbeleid blijkt niet noodzakelijkerwijs een gevaar te vormen voor de stabiliteit van de muntunie, mits de economie voldoende vaak switcht naar een van de drie alternatieve regimes. Omdat de schuldgroei in de alternatieve regimes wordt vertraagd (via bezuinigingen, inflatie of een *bailout*) kan een bezoek aan een van deze regimes bijdragen aan stabiliteit, ook al zit de economie af en toe in het ruime begrotingsbeleidsregime waarin de schulddynamiek niet stationair is. Een hogere kans dat de economie switcht naar een alternatief regime beperkt het risico van een *self-fulfilling debt crisis*, waarbij verwachtingen van een onhoudbare staatsschuld zich vertalen in een daadwerkelijke onhoudbare staatsschuld via een stijging in de rente.

Bezuinigingen

Bevindt de economie zich vaak genoeg in het eerste alternatieve regime, waarin begrotingsbeleid sterker en geloofwaardig gericht is op schuldstabilisatie, dan is een tijdelijk bezoek aan het ruime begrotingsbeleidsregime mogelijk doordat een land een positief *fiscal track record* opbouwt in dit strikte regime. Een tijdelijke verruiming van het begrotingsbeleid, bijvoorbeeld onder

invloed van een negatieve schok, is in dat geval mogelijk, zonder aanleiding te hoeven geven tot spanningen op obligatiemarkten. Er bestaat dus een afruil tussen ruim begrotingsbeleid vandaag en strikt begrotingsbeleid in de toekomst. De ‘hellingshoek’ van deze afruil wordt bepaald door de duur en frequentie waarmee de economie zich in het strikte begrotingsbeleidsregime bevindt: hoe langer de economie een strikt begrotingsbeleid kent, des te gunstiger de afruil. Daarnaast hangt de afruil af van de mate van *strikttheid* van het begrotingsbeleid zodra de economie zich in het strikte regime bevindt: hoe ruimer het begrotingsbeleid vandaag, des te strikter het begrotingsbeleid in de toekomst zal moeten zijn om stabiliteit te garanderen.

Inflatie

Een sprong naar het tweede alternatieve regime, waarin de centrale bank de overheidsschuld de facto monetariseert, draagt eveneens bij aan stabilisering van de staatsschuld, in dit geval via een toename in de inflatie en een daling in de *reële* schuldgroei. Ook hier is er sprake van een afruil: hoe langer de economie zich in het ruime begrotingsbeleidsregime bevindt, des te sterker de schuldgroei en des te harder de centrale bank de inflatie dus moet laten oplopen om stabiliteit te waarborgen. Een belangrijk nadeel van een sprong naar dit alternatieve regime is dat het gepaard gaat met hogere (en langdurige) inflatie in de *gehele* muntunie en daarmee dus de welvaart (in termen van prijsstabiliteit) van alle lidstaten beïnvloedt.

Bailout

In het derde alternatieve regime, waarin de schuld van het land dat een ruim begrotingsbeleid voert (deels) wordt opgekocht door de andere lidstaat in de vorm van een *bailout*, blijft een effect op inflatie uit, maar is er sprake van *welvaartsverdeling* tussen de twee lidstaten. Immers, de belastingen in het ene land moeten omhoog om de *bailout* voor het andere land te financieren. Hoe langer de economie zich in het ruime begrotingsbeleidsregime bevindt, des te groter de vereiste *bailout* en dus des te omvangrijker de herverdeling tussen de lidstaten.

Een manier om de negatieve externaliteiten die gepaard gaan met de twee laatste alternatieve regimes te verminderen, is het invoeren van een herstructureringsstelsel waarbij, alvorens een lidstaat een beroep kan doen op steunmaatregelen, een deel van de overheidsschuld wordt afgeschreven. Hiermee zullen private obligatiehouders meer delen in de risico's, waardoor de

marktdiscipline wordt versterkt en de druk op de belastingbetaler afneemt.

CONCLUSIE

Het model is sterk gegeneraliseerd, maar werpt wel licht op de beleidsmaatregelen die door de overheden en de ECB zijn genomen tijdens de Europese schulden-crisis. In reactie op de sterke stijging van de overheids-tekorten heeft een aantal landen forse bezuinigingen doorgevoerd om de kredietwaardigheid hoog en rentespreads laag te houden. Ons experiment, waarin de economie switcht naar het eerste alternatieve beleidsregime met strikt begrotingsbeleid, is hier een voorbeeld van. Dit experiment laat zien dat dergelijke maatregelen voldoende frequent en geloofwaardig moeten zijn om stabiliteit te kunnen garanderen.

Een concreet voorbeeld uit de praktijk is Ierland waar, deels onder begeleiding van het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Commissie, omvangrijke bezuinigingsmaatregelen zijn aangekondigd en uitgevoerd. Deze maatregelen hebben bijgedragen aan een verlaging van de risicopremie op de Ierse staats-schuld, wat binnen de context van ons model kan worden geïnterpreteerd als een toename van de kans op een switch naar een strikt begrotingsbeleidsregime. In Griekenland ontbrak een voldoende positief fiscal track record en hebben dergelijke maatregelen niet kunnen bijdragen aan het herstel van de kredietwaardigheid.

Naast bezuinigingen speelden tijdens de schulden-crisis ook aanpassingsprogramma's vanuit de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit en het Europees Stabi-liteitsmechanisme een belangrijke rol bij de stabilisering van de staatsschuld, wat refereert aan ons experiment waarbij de economie switcht naar het bailout-regime. Daarnaast heeft de ECB het *Outright Monetary Transactions*-programma in leven geroepen waarin zij onder strenge voorwaarden staatsobligaties opkoopt, met als doel buitensporige divergentie in de rentespreads

binnen het eurogebied te voorkomen (Gilbert en Fre-riks, 2017). Net als in het tweede alternatieve regime in ons experiment, dient de centrale bank in dit geval als *backstop* voor overheden. Om de integriteit van de muntunie te waarborgen, en moreel risico en periodes van zeer hoge inflatie te vermijden, is het van belang dat lidstaten zich blijven inzetten voor de langetermijn-houdbaarheid van hun overheidsfinanciën.

Wat deze maatregelen duidelijk maken, is dat een begrotingsdiscipline en een goed fiscal track record belangrijke steunpilaren vormen voor de stabiliteit van een monetaire unie. Daarnaast is er ook een breed en flexibel institutioneel beleidsraamwerk nodig om de schokbestendigheid van de muntunie te garanderen. Om die reden zijn, in reactie op de Europese schulden-crisis, de begrotingsregels verscherpt en nieuwe regels geïntroduceerd die de opbouw van macro-economische onevenwichtigheden tegengaan. Verder helpt het Euro-pees Stabi-liteitsmechanisme kapitaalvlucht te voorko-men, en draagt de bankenunie bij aan het doorbreken van de verwevenheid tussen banken en overheden.

LITERATUUR

- Bergin, P.R. (2000) Fiscal solvency and price level determination in a monetary union. *Journal of Monetary Economics*, 45(1), 37–53.
- Bonam, D. en B. Hobijn (2016) *Generalized stability of monetary unions under regime switching in monetary and fiscal policies*. DNB Working Paper, 524.
- Gilbert, N. en J. Freriks (2017) De centrale bank als backstop voor overheden. *ESB*, 102(4748), 189–191.
- Leeper, E.M. (1991) Equilibria under 'active' and 'passive' monetary and fiscal policies. *Journal of Monetary Economics*, 27(1), 129–147.
- Sims, C.A. (1994) A simple model for study of the determination of the price level and the interaction of monetary and fiscal policy. *Economic Theory*, 4, 381–399.
- Woodford, M. (2001) Fiscal requirements for price stability. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 33(3), 669–728.

In het kort

- ▶ Een tijdelijk ruim begrotings-beleid hoeft de stabiliteit van de muntunie niet in gevaar te brengen.
- ▶ De muntunie blijft stabiel als toekomstig beleid zich sterker en vaak genoeg richt op schuldstabilisering.
- ▶ Een breed en flexibel institu-tioneel beleidsraamwerk is nodig om de schokbestendigheid van de muntunie te garanderen.

Europa's drieprocentnorm is een moeizaam anker

Na jaren van (gepercipieerde?) armoede klotsen de euro's weer over de dijken. Dat leidt tot een nieuwe vraag: wat is in tijden van voorspoed ons anker? Afgelopen jaren is onze koers vooral ingegeven door de normen van Europa, die Nederland overigens voor een groot deel zelf heeft bedacht, of in ieder geval volmondig heeft gesteund. Een visie op het budgettaire beleid vraagt dus ook om een visie op de eurozone, en een visie op de rol van de eurozone in de wereld.

In onze perceptie zijn vooral de hoge financieringsstekorten het probleem van de eurozone. Tabel 1 geeft de meest recente overheidstekorten in de grote economische blokken. De eurozone staat met stip onderaan. Maar de perceptie is dat de tekorten hier zeer ongelijk verdeeld zijn en dat de situatie in Italië, Spanje en Frankrijk toch nog veel slechter is. Dat valt mee: respectievelijk 2,3, 3,3 en 3,1 procent. Allemaal lager dan Engeland, onze voormalige trouwe bondgenoot als het ging om het sociaal-economische beleid voor de EU. Er is blijkbaar iets mis met onze perceptie. Het probleem van de eurozone is veel meer het onderling wantrouwen over het beheer van de overheidsfinanciën, dan de feitelijke tekorten.

Het is goed om deze situatie in iets langer historisch en breder geografisch perspectief te plaatsen. Bij het begin van het nieuwe millennium was Zuidoost-Azië bezig omhoog te krabbelen uit de Azië-crisis. China trok één belangrijke les: niet meer afhankelijk zijn van buitenlands flitskapitaal. Het land bouwde een groot spaaroverschot op. Dat moest ergens worden belegd, als appeltje voor mogelijke toekomstige dorst. Welke veilige haven was er voor die omvangrijke kapitaalstroom? Er was maar een mogelijk antwoord: Amerika! De stroom Chinese besparingen, de *savings glut*, veroorzaakte een daling van de Amerikaanse rente en forse overinvestering in de Amerikaanse



COEN TEULINGS

Hoogleraar aan de University of Cambridge
en de Universiteit van Amsterdam

woningmarkt, die uiteindelijk culmineerde in de schulden crisis. Ook de Verenigde Staten bleken niet in staat om de kapitaalstroom van deze omvang te absorberen.

Europa heeft inmiddels het stokje overgenomen van China. De eurozone heeft een jaarlijks betalingsbalansoverschot van 370 miljard dollar (= 3,2 procent van het bbp) tegen een overschot van China van 160 miljard dollar en van Japan van 190 miljard dollar. Duitsland en Nederland nemen met zijn tweeën negentig procent van dat overschot voor hun rekening. Het is onwaarschijnlijk dat Engeland en de Verenigde Staten de kapitaalstromen van deze omvang blijvend kunnen absorberen. Er is simpelweg een grens aan de opgangcapaciteit van de internationale kapitaalmarkt. Ja, er is een

enorme kapitaalbehoefte in Afrika. Maar er zal op dat continent nog veel moeten veranderen voordat Europa een substantieel deel van zijn pensioenbesparingen daar zou willen investeren.

Het budgettaire beleid van de overheid is een belangrijke oorzaak van deze overschotten. Bij twee procent inflatie en twee procent reële groei moet de overheid een structureel tekort hebben van 2,4 procent om een stabiel niveau van staatsschuld te hebben van zestig procent. Als het Stabiliteits- en Groeipact gevolgd wordt, zal de staatsschuld dus rap dalen. Het is de vraag of dat in het licht van het voorafgaande – het grote spaaroverschot van Europa – een wenselijke situatie is.

De eurozone heeft niet zozeer behoefte aan budgettaire soberheid, als wel aan structurele hervormingen van markten, eigenlijk in alle landen, maar op dit moment vooral in Italië en Frankrijk. Het voorbeeld van Duitsland laat zien dat budgettaire strengheid daar niet altijd bij helpt: de succesvolle Hartz-hervormingen zijn er gekomen in dezelfde periode dat Duitsland (overigens met Frankrijk) de drieprocentnorm aan zijn laars lapte.

Overheidstekort als aandeel van het bbp (verwachting 2017, in procenten) **TABEL 1**

Japan	4,5
China	3,9
Verenigd Koninkrijk	3,6
Verenigde Staten	3,4
Eurozone	1,3

Bron: The Economist

Verder lezen

Uitgelicht: Britse blaren

In juni 2016 stemden de Britten voor een vertrek uit de Europese Unie: welk effect had dit op het bedrijfsleven? Davies en Studnicka analyseren de waardering van Britse bedrijven op de beurs en vinden dat, terwijl de aandelenkoersen van de meeste bedrijven daalde, er ook verschillen zijn: bedrijven waarvoor Europese landen een belangrijke rol spelen in de waardeketen komen er relatief slecht van af. Bedrijven die weinig tussenproducten hoeven te importeren komen er beter van af met dank aan een depreciërend pond.

Davies, R. en Z. Studnicka (2017) *The heterogeneous impact of Brexit: early indications from the FTSE*. CESifo Working Paper, 6478.



Uit 1996: De e van euro



De monetaire autoriteiten die over ons gesteld zijn, hebben besloten dat de Europese munt 'euro' zal heten, bij afkorting epsilon, klein geschreven. (...) Wat ik nergens vermeld zag is dat deze ϵ bij liefhebbers van de wiskunde bekend staat als het getal dat kleiner is dan elk ander getal dat we in gedachten wensen te nemen.

Alles wijst dus op een zekere nederigheid. De monetaire autoriteiten mogen dan hoog zijn gezeten, eigenlijk veel hoger dan hun vroegere collega's van kolen en staal die zich Hoge Autoriteit noemden, en zij beslissen op eigen houtje zonder veel inspraak van democratische regeringen, laat staan van democratisch gekozen parlementen, maar hun eurootje

komt piepklein binnen. (...)

Maar dat piepkleine symbool kan onder onze handen uitgroeien tot iets meeslepends. Breng de eenling in verband met de oneindigheid, en kijk wat er gebeurt. Neem het getal een en verhef het tot de macht a . Het blijft een. Neem het getal één en tel er het oneindig kleine epsilon bij op en we spatten door machtsverheffing de oneindigheid in. Dat schept verwarring, daar horen mensen niet thuis. Maar laat nu de oneindigheid, dat is $1/\epsilon$, samenkomen met $(1 + \epsilon)$, en wel door $(1 + \epsilon)$ te verheffen tot de macht $1/\epsilon$ en kijk, daar wordt het getal e geboren.

Jan Pen

Pen, J. (1996) De e van euro. *ESB*, 81(4086), 1027.

Kapitaal

Een van de kernpunten van de Europese samenwerking is de opheffing van belemmeringen in het kapitaalverkeer.

Mede om deze reden is in 2002 de euro als eenheidsmunt ingevoerd. Welke effecten had dit op de economische groei? En wat was de rol van de kapitaalmarkt bij de recente eurocrisis?

Het profijt van deelname aan de euro

De recente crisis heeft de steun voor de euro aan het wankelen gebracht. Er wordt onder andere getwijfeld aan de baten van de euro. Welk effect heeft de Economische en Monetaire Unie (EMU) gehad op de economische groei? En is dit effect veranderd sinds de financiële crisis?

LOES

VERSTEGEN

Promovendus aan
Tilburg University

BAS VAN GROEZEN

Universitair
docent aan Tilburg
University

LEX MEIJDAM

Hoogleraar aan
Tilburg University

Dit artikel is
gebaseerd op
Verstegen et al.
(2017)

Het succes van de EMU is de afgelopen jaren flink ter discussie gesteld. Verschillende critici stellen dat sommige lidstaten ten koste van andere konden profiteren vanwege het EMU-lidmaatschap. Zo beschuldigde Peter Navarro, adviseur van president Trump, Duitsland er onlangs van de ondergewaardeerde euro te gebruiken om zowel de VS als de EU-partners uit te buiten. En zo stelde de Partij voor de Vrijheid in haar verkiezingsprogramma dat Nederland terug moet naar de gulden.

Ook onder economen is er discussie. Zo wijst Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz erop dat EMU-landen grote moeite hebben de economische schokken van de recente financiële crisis op te vangen (Stiglitz, 2016). De afwezigheid van autonoom monetair beleid als instrument om economische schokken op te vangen doet zich waarschijnlijk het meest gelden ten tijde van een recessie.

De vraag dringt zich op in hoeverre EMU-deelname voordelig is voor de economische groei en of de crisis Nederland en andere EMU-landen harder geraakt

heeft omdat ze onderdeel uitmaken van de EMU. We zullen deze vragen beantwoorden met behulp van twee gedegen nulscenario's: een waarin het land de euro nooit invoert en een waarin het land er in 2008 uit stapt. Daarnaast onderzoeken we welke factoren bepalend zijn voor de effecten van EMU-deelname.

NULSCENARIO

Om een effect van EMU-deelname op de economische groei van een land te identificeren, is het noodzakelijk om een nulscenario te construeren. Dit scenario is ingegeven door het antwoord op de vraag: "wat zou het reële bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking zijn geweest als de lidstaat zich niet had aangesloten bij de EMU?" Het effect van EMU-deelname is dan het daadwerkelijke groeppad van het bbp minus het nulscenario.

Bij de constructie van het nulscenario is het belangrijk om te corrigeren voor verschillen in economische kenmerken. Een simpele vergelijking van het tijdspad van het reële bbp per hoofd van de bevolking tussen leden en niet-leden van de EMU volstaat niet. Zo'n vergelijking schrijft namelijk zowel het effect van deelname aan de EMU als de verschillen in economische kenmerken, die mede het bbp verklaren, toe aan de EMU-deelname.

Ook een *fixed-effects*-regressie, zoals in Micco et al. (2003) en Glick en Rose (2015), voldoet niet. In een *fixed-effects*-regressie varieert het effect van EMU-deelname niet over de tijd. Deze variatie over de tijd is echter precies waar we in geïnteresseerd zijn; de critici van de euro stellen namelijk dat EMU-deelname in de



crisis een negatief effect had op de economie, terwijl de voorvechters wijzen op positieve effecten over de hele periode.

Wij baseren daarom ons nulscenario voor elk lid van de EMU op de *synthetic control method* (SCM), zoals ontwikkeld door Abadie en Gardeazabal (2003). Die methode schat het nulscenario met een gewogen gemiddelde van het bbp van controlelanden. De weging, die per EMU-land verschilt, is daarbij cruciaal en zorgt ervoor dat de verschillen tussen de economische kenmerken van het EMU-land en de synthetische controle in de periode voor de invoering van de EMU zo klein mogelijk zijn. Deze methode wordt ook gebruikt in de analyse van Saia (2017), waarin voor het Verenigd Koninkrijk de kosten van het niet deelnemen aan de EMU worden geschat. Saia vindt dat de handel met zowel eurolanden als niet-eurolanden substantieel hoger zou zijn geweest als het Verenigd Koninkrijk wel in de EMU was gestapt.

Het is belangrijk om te vermelden dat het geschatte effect het verschil is tussen het deelnemen of niet deelnemen aan de monetaire unie; het nulscenario is namelijk dat een lidstaat de euro niet had ingevoerd, niet dat de EMU als geheel niet zou hebben bestaan.

SCM-SCHATTING

De weging in de SCM is gebaseerd op inflatie, handel, arbeidsmarktdeelname, werkloosheid, opleidingsniveau, migratie en verschillende financiële en politieke variabelen. We kiezen voor een beperkte groep controlelanden waarvoor veel data beschikbaar zijn. Dat levert een betere match op dan een grotere groep landen waarvoor minder data beschikbaar zijn. De controlegroep bestaat uit Australië, Canada, Chili, Denemarken, IJsland, Japan, Mexico, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. De data zijn voornamelijk afkomstig uit de World Bank Database (2010) en de Worldwide Governance Indicators Dataset van Kaufmann et al. (2010).

Als beginjaar voor de SCM kiezen we 1997. De effecten van EMU-deelname zijn namelijk al vanaf 1997 zichtbaar, ondanks dat de EMU pas in 1999 van start ging. Dit anticipatie-effect ontstaat doordat consumenten, bedrijven en overheden op de introductie van de euro anticipeerden en hun gedrag aanpasten.

Figuur 1 presenteert de groeipaden van het reële bbp per hoofd van de bevolking van de werkelijke ontwikkeling en het synthetische nulscenario voor tien lid-

staten van de EMU. De paden zijn vrijwel identiek voor 1997. Deze match is een belangrijke indicator voor de validiteit van de resultaten, omdat het verschil tussen het daadwerkelijke groeipad en het synthetische nul-scenario in latere jaren dan overtuigend aan de EMU-deelname kan worden toegeschreven. Ook hebben de nulscenario's van de SCM een kleinere voorspelfout voor de periode tot aan de invoering van de euro dan een fixed-effect-regressie. Alleen voor Ierland is de match van mindere kwaliteit vanwege de uitzonderlijke bbp-cijfers door de grote buitenlandse investeringen. Ierland wordt verder niet meegenomen in deze analyse.

Betrouwbaarheidsintervallen voor de schatting zijn gebaseerd op Saia (2017). We kiezen hiervoor vijftig keer willekeurig elf van de veertien landen uit de controlegroep en construeren hiermee een nulscenario. Op basis van deze vijftig nulscenario's volgt een distributie van het EMU-effect voor elk EMU-land. Figuur 2 toont het gemiddelde effect met tachtig procent betrouwbaarheidsinterval.

HET PROFIJT VAN EMU-DEELNAME

Voor de gehele EMU-periode heeft Nederland significant profijt van EMU-deelname gehad, waarvan met tachtig procent zekerheid gezegd kan worden dat het tussen 1,8 en 9,0 procent van het reële bbp per capita ligt. Ook België, Finland, Griekenland, Oostenrijk en Spanje hebben significant profijt gehad. De Italianen hebben echter een significant verlies geleden, waarvan met een betrouwbaarheid van tachtig procent gezegd

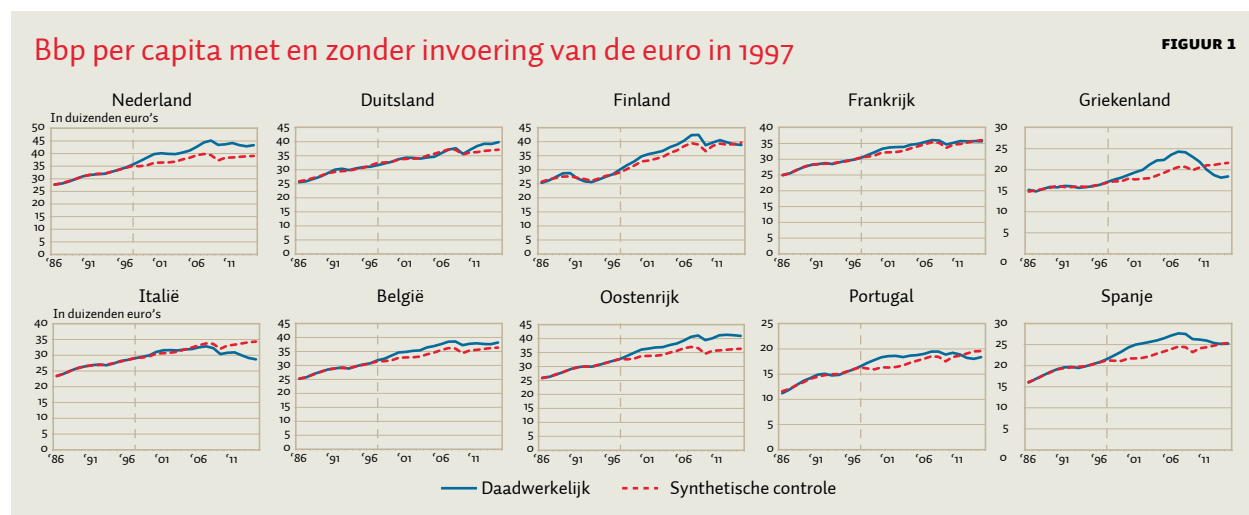
kan worden dat het verlies tussen 3,4 en 10,2 procent ligt. Voor Frankrijk, Duitsland, en Portugal is geen duidelijk positief of negatief effect te zien.

Voor de meeste lidstaten zijn de baten van deelname aan de EMU positief over de hele periode. Maar na 2008 kruipen het daadwerkelijke groeipad van het bbp en het synthetische nulscenario in figuur 1 weer dichtert naar elkaar toe. Voor de meeste landen

Het gebrek aan autonoom monetair beleid doet zich waarschijnlijk het meest gelden tijdens een recessie

is er een breuk zichtbaar in 2008. Door de synthetische controlemethode toe te passen op het jaar 2008, kunnen we de impact van de crisis op EMU-landen vergelijken met de impact op niet-EMU-landen.

De betrouwbaarheidsintervallen voor de crisisperiode in figuur 2 zijn gebaseerd op deze schatting van het effect van de crisis op EMU-landen in vergelijking met niet-EMU-landen. De meeste EMU-lidstaten waren beter af geweest als ze na 2008 niet in de monetaire unie hadden gezeten. Het verlies van autonoom monetair beleid wordt dus meer gevoeld



tijdens een recessie dan tijdens normale economische tijden (waarvoor het effect van EMU-deelname vooral positief was). Dit effect lijkt het grootst in Zuid-Europa en Finland.

Duitsland is hierop een uitzondering. De Duitsers zijn er gemiddeld in reël bbp op vooruitgegaan tijdens de crisisjaren, terwijl het effect van deelname aan de EMU tijdens de jaren voor de crisis veel kleiner was. Duitsland lijkt dus sterk te hebben geprofiteerd van EMU-deelname tijdens de crisis. Dit kan het gevolg zijn van een voor Duitsland gunstige wisselkoers van de euro zoals Peter Navarro betoogde. Opvallend is wel dat dit effect voor een land als Oostenrijk veel kleiner is, en voor België en Nederland zelfs negatief. De positieve ontwikkeling in Duitsland lijkt dan ook vooral te maken te hebben met een structurele versterking van de Duitse economie die al in de jaren vóór de crisis is ingezet.

BEPALENDE FACTOREN

Voor zowel de huidige EMU-landen als mogelijke toekomstige toetreders is het belangrijk om te begrijpen welke factoren bepalend zijn voor de winsten of ver-

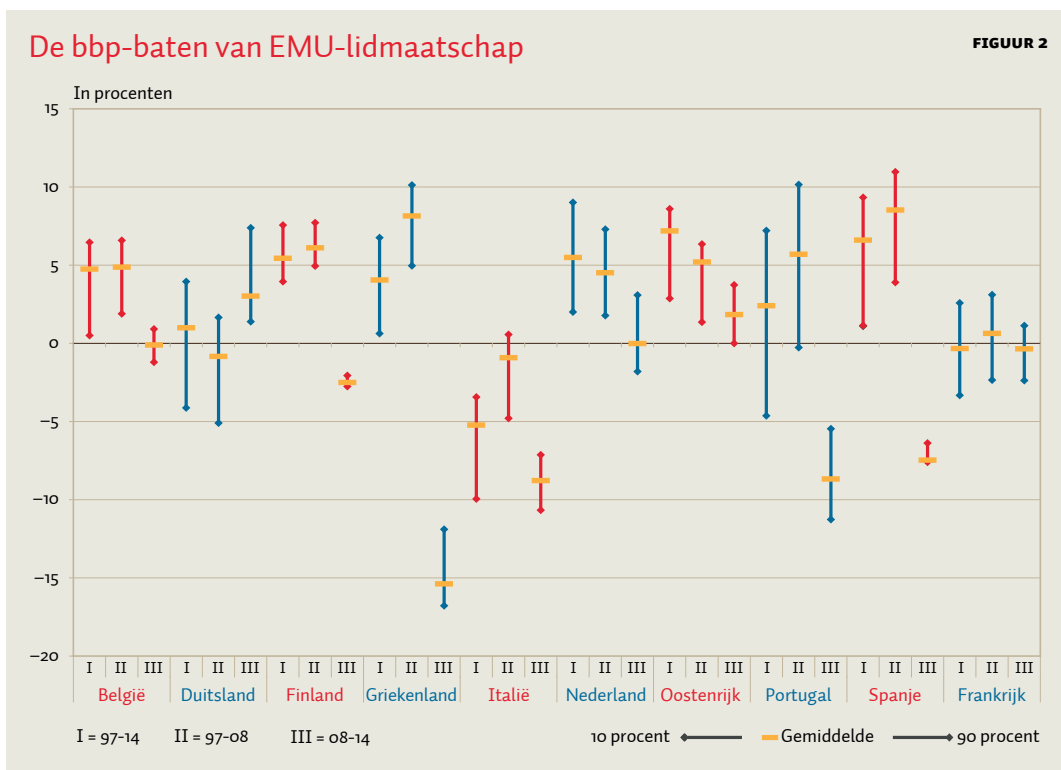
liezen die deelname aan de EMU met zich meebrengt. Ook kunnen deze inzichten helpen om aspecten van de EMU te verbeteren.

Om deze relaties in kaart te brengen, regresseren we het geschatte EMU-effect vanaf 1997 met OLS op een aantal onafhankelijke variabelen, die de literatuur (McKinnon, 1963; Mundell, 1961) aan de baten en kosten van een monetaire unie relateert, zie tabel 1. Het doel van deze analyse is slechts om een belangrijke correlatie tussen het EMU-effect en bepalende factoren aan te tonen, en niet om een causaal verband bloot te leggen.

De literatuur stelt dat een land waarin veel handel wordt gedreven, waarin arbeidsmobiliteit een grotere rol speelt, waarin de schuld laag is – en er dus ruimte is voor budgettair beleid – en waarin de arbeidskosten laag zijn meer profiteert van een monetaire unie met een gemeenschappelijke munt. De regressie in tabel 1 bevestigt deze stellingen.

CONCLUSIE EN BELEIDSIMPLICATIES

Tot aan de financiële crisis hebben bijna alle EMU-lidstaten geprofiteerd van hun deelname aan de Econo-



mische en Monetaire Unie. Voor Nederland heeft de introductie van de euro over de periode 1997–2014 per jaar gemiddeld 5,5 procent van het reële bbp per hoofd van de bevolking opgeleverd.

Toch komt de recente discussie over de werkelijke voor- en nadelen van de EMU niet geheel uit de lucht vallen. Het effect van deelname aan de monetaire unie is voor een flink aantal landen door de crisis negatief. Vooral de zogeheten PIIGS-landen (Portugal, Ierland, Italië, Griekenland en Spanje) zouden door de crisis aanzienlijk minder hard getroffen zijn als ze de euro niet hadden ingevoerd. Het reële bbp in Griekenland, Italië en Portugal is op dit moment zelfs lager dan het zou zijn geweest zonder EMU-deelname. En het initiële positieve effect van deelname is voor Finland, Frankrijk en Spanje weggesmolten.

Dekans dat een land profiteert van EMU-deelname wordt groter als het een relatief open economie betreft met een lage overheidsschuld, een flexibele arbeidsmarkt en een sterke concurrentiepositie, zie tabel 1. Het versterken van deze factoren in de deelnemende landen zal voor de overlevingskans van de EMU in de toekomst zeker van belang zijn. De vraag blijft echter of dit voldoende zal zijn, of dat aanvullende instrumenten noodzakelijk zijn om de risico's van economische schokken tussen de lidstaten te delen.

Bepalende factoren voor het effect van EMU-deelname TABEL 1

	Coëfficiënt
Handelstotaal	0,0917**
Migratie	1,7344*
Overheidsschuld	-0,1014***
Reële arbeidskosten	-0,4840*
N	44
R ²	0,6154

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

Noot: Migratie is de absolute waarde van netto-migratie als percentage van de bevolking, overheidsschuld is EMU-schuld ten opzichte van bbp, arbeidskosten zijn de reële kosten per eenheid product. Land-specifieke fixed effects zijn niet meegenomen vanwege de beperkte variantie van sommige verklarende variabelen over tijd.

LITERATUUR

Abadie, A. en J. Gardeazabal (2003) The economic costs of conflict: a case study of the Basque country. *The American Economic Review*, 93(1), 113–132.

Glick, R. en A.K. Rose (2015) *Currency unions and trade: a post-EMU mea culpa*. NBER Working Paper, 21535.

Kaufmann, D., A. Kraay en M. Mastruzzi (2010) *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues*. World Bank Policy Research Working Paper, 5430.

McKinnon, R. (1963) Optimum currency area. *The American Economic Review*, 53(4), 717–725.

Micco, A., E. Stein, G. Ordoñez et al. (2003) The currency union effect on trade: early evidence from EMU. *Economic Policy*, 18(37): 315–356.

Mundell, R. (1961) A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657–665.

Saia, A. (2017) Choosing the open sea: the cost to the UK of staying out of the euro. *Journal of International Economics*, 108, 82–98.

Stiglitz, J. (2016) *The euro: how a common currency threatens the future of Europe*. New York: W.W. Norton & Company.

Verstegen, L.H.W., B.J.A.M. van Groezen en A.C. Meijdam (2017) *Benefits of EMU participation: estimates using the synthetic control method*. CentER Discussion Paper, 2017-032.

World Bank (2010) *World development indicators*. Washington D.C.: The World Bank.

In het kort

- ▶ De meeste landen, waaronder Nederland, hebben tot aan de crisis geprofiteerd van de euro.
- ▶ Vanwege deelname aan de euro zijn met name de PIIGS-landen hard geraakt door de financiële crisis.
- ▶ De euro heeft Duitsland van 2008 tot en met 2014 juist hogere groei gebracht.

Financiële factoren en onevenwichtigheden op de betalingsbalans

De tekorten en overschotten op de lopende rekening in de Economische en Monetaire Unie (EMU) worden vaak toegeschreven aan verschillen in concurrentiekracht. Verschillen in de groei van kredietverlening en de binnenlandse vraag blijken echter minstens zo belangrijk.

JEROEN HESSEL
Senior econoom bij
De Nederlandsche
Bank

De onevenwichtigheden op de betalingsbalans, die voor de financiële crisis in het eurogebied ontstonden, waren een van de hoofdoorzaken van de eurocrisis. Waar de landen in het Zuiden hun tekorten op de lopende rekening zagen stijgen van gemiddeld 0,9 procent bbp in 1999 naar 5,8 procent bbp in 2007, kregen de landen in het Noorden te maken met overschotten die opliepen van 0,6 naar 4,0 procent bbp.

Deze onevenwichtigheden worden vaak toegeschreven aan oorzaken in de reële economie, zoals de uiteenlopende prijsconcurrentieposities tussen het Noorden en het Zuiden. De beleidsdiscussie richtte zich daarom al snel op herstel van de concurrentiepositie, om de lopende rekeningtekorten te verbeteren. Dit wordt vaak gezien als een langdurig proces, dat ook hervormingen vergt om rigiditeiten op de arbeids- en productmarkten te verminderen en de aanpassing van relatieve prijzen te bespoedigen. De nadruk op de concurrentiepositie leidde soms ook tot meer contro-

versie pleidooien, zoals een hoger inflatiedoel voor de Europese Centrale Bank (ECB) of zelfs een tijdelijk vertrekken van landen uit de EMU om te kunnen devalueren.

De laatste jaren is echter de vraag gerezen of de verschillen in concurrentiepositie de enige oorzaak waren van deze onevenwichtigheden. Recente literatuur benadrukt juist financiële oorzaken, zoals de grote verschillen tussen Noord en Zuid wat betreft de groei van kredietverlening en huizenprijzen. Die zouden, via hun effect op binnenlandse bestedingen en import, ervoor hebben gezorgd dat de lopende rekeningsaldi uiteenliepen. Inderdaad groeide tussen 2002 en 2007 de binnenlandse vraag in het Zuiden met 2,7 procent, wat dus duidelijk sneller is dan de 1,4 procent in het Noorden.

Als de divergentie in lopende rekeningsaldi veroorzaakt wordt door financiële in plaats van reële factoren, dan heeft dat andere implicaties. Het relatieve belang van beide oorzaken zal hier nader onder de loep genomen worden.

LITERATUUR OVER DE FINANCIËLE OORZAKEN VAN LOPENDE REKENINGSALDI

Voor opkomende economieën was het verband tussen kredietgedreven *booms* in de binnenlandse vraag en tekorten op de lopende rekening al relatief gangbaar in de academische literatuur. Veel van dergelijke studies laten zien dat een sterke kredietgroei samengaat met een verslechtering van de lopende rekening (Mendoza en Terrones, 2012). Gaulier en Vicard (2012) en

Dit artikel is gebaseerd op *Comunale* en Hessel (2014)



Wyplosz (2013) suggereren dat deze mechanismen ook een rol hebben gespeeld in het eurogebied.

Enkele recente onderzoeken beschrijven meer in detail een aantal financiële mechanismen die mogelijk ook in de EMU werkzaam zijn geweest. Comunale en Hessel (2014) benadrukken de zeer sterke financiële ontwikkeling en integratie na de totstandkoming van de EMU, die heeft bijgedragen aan een sterke groei van de kredietverlening en een kapitaalstroom van Noord naar Zuid. Gilbert en Pool (2016) wijzen op de sterke daling van de kapitaalmarktrente in Zuid-Europa tijdens de aanloop naar de start van de EMU. Deze heeft gezorgd voor een sterke groei van zowel de binnenlandse bestedingen als de minder productieve – op het binnenland gerichte – sectoren van de economie, zoals horeca of onroerend goed. Bonam en Goy (2017) voegen daaraan toe dat in het Zuiden de reële kapitaalmarktrente van de EMU lange tijd lager was dan in het Noorden. De inflatie in het Zuiden bleef hardnekkig hoger, mogelijk mede omdat mensen hun inflatieverwachtingen baseerden op de omstandigheden in hun eigen land. Mink et al. (2016) wijzen er ten slotte op dat Zuid-Europa eigenlijk een hogere evenwichtsrente nodig had dan het Noorden, onder andere vanwege verschillen in het potentiële bbp.

ONDERZOEKSMETHODE

We onderzochten in Comunale en Hessel (2014) hoe groot de relatieve invloed is van reële factoren (via de concurrentiepositie) en financiële factoren (via fluctuaties in de binnenlandse vraag) op de onevenwichtigheden op de betalingsbalans in de EMU. Daarbij hebben we gekeken naar de handelsbalans, het belangrijkste element van het saldo op de lopende rekening (Comunale en Hessel (2014) schatten ook modellen voor importen en exporten als afhankelijke variabele).

In de regressie voor de handelsbalans hebben we twee verklarende variabelen opgenomen. Voor de reële oorzaak van de betalingsbalansonevenwichtigheden hebben we ten eerste de concurrentiepositie opgenomen. Hiervoor is de reële effectieve wisselkoers op basis van de bbp-deflator gebruikt.

Daarnaast hebben we de financiële oorzaak van de onevenwichtigheden op de betalingsbalans benaderd via de fluctuaties in de binnenlandse vraag, zoals te berekenen is met een outputgap. Om er voldoende zeker van te zijn dat deze fluctuaties in de binnenlandse vraag werden veroorzaakt door financiële factoren, is de duur van de fluctuaties van belang. Normale conjuncturele fluctuaties in de binnenlandse vraag (met een duur tot zo'n acht jaar) worden namelijk veroorzaakt door

Resultaten panelregressie handelsbalans

TABEL 1

	Model met normale fluctuaties (conjunctuurcyclus)	Model met langdurige fluctuaties (financiële cyclus)
Constante	-0,01	-0,06
Snelheid van aanpassing	-0,47***	-0,38***
Concurrentiepositie	0,03	-0,08*
Normale fluctuatie binnenlandse vraag	0,27***	
Langdurige fluctuatie binnenlandse vraag		-0,18***
Aantal observaties	1.186	1.186

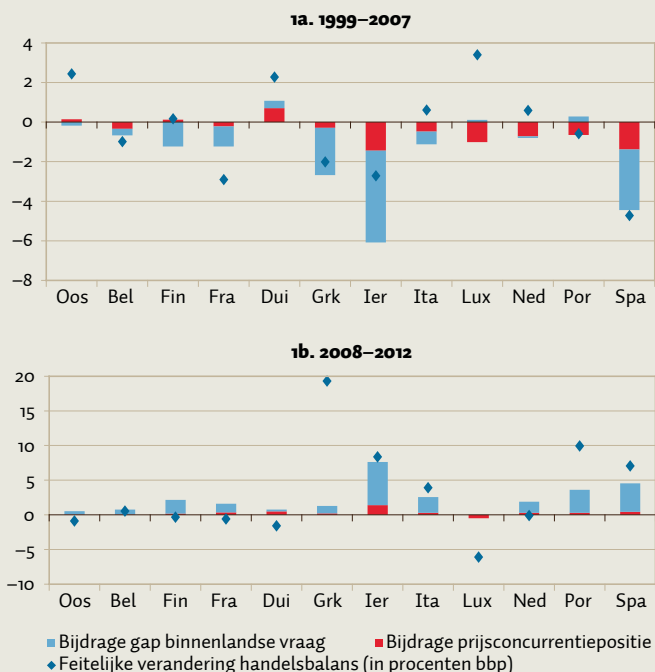
*/**/*** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

Noot: de normale fluctuaties in de binnenlandse vraag zijn berekend met een HP-filter met een standaard smoothing factor λ van 1.600, de langdurige fluctuaties met een HP-filter met hogere smoothing factor λ 400.000. Het model is geschat met een foutcorrectie-model, de tabel bevat alleen het langetermijnverband uit dit model.

Comunale en Hessel (2014)

Veranderingen van de handelsbalans

FIGUUR 1



Noot: de bijdrage aan de veranderingen in de handelsbalans, geleverd via zowel de veranderingen in de concurrentiepositie als de 'langdurige' fluctuaties in binnenlandse vraag, is berekend door de verandering in de verklarende variabelen te vermenigvuldigen met de coëfficiënt uit de regressie.

Bron: Comunale en Hessel (2014)

allerlei factoren. Financiële factoren daarentegen, zoals de groei van kredietverlening en huizenprijzen, veroorzaken doorgaans fluctuaties die langduriger zijn dan normale conjunctuurfluctuaties: zij hebben een duur van 15 tot 20 jaar (Borio, 2012). Daarom hebben we naar twee maatstaven gekeken voor de fluctuaties in de binnenlandse vraag. Dat was allereerst de traditionele outputgap voor 'normale' conjuncturele fluctuaties, en daarnaast namen we ook een maatstaf op voor de meer 'langdurige' fluctuaties, gedreven door de financiële cyclus. Voor het schatten van deze vergelijking hebben we de kwartaaldata gebruikt voor de twaalf oorspronkelijke EMU-landen tussen 1994 en 2012.

RESULTATEN

Uiteenlopende concurrentieposities (de reële factor) hebben een duidelijk effect op lopende-rekeningsaldi in de EMU. De invloed van fluctuaties in de binnenlandse vraag vanwege de uiteenlopende financiële cycli is echter veel belangrijker gebleken dan lange tijd is onderkend in het beleidsdebat en de literatuur.

Dit blijkt onder andere uit de geschatte vergelijking voor de handelsbalans (tabel 1). De prijsconcurrentiepositie heeft in het model met de langdurige fluctuaties het verwachte negatieve effect: een verlies aan concurrentiekracht leidt tot een hoger tekort op de handelsbalans.

Bij de fluctuaties in de binnenlandse vraag is de duur van de berekende fluctuaties van groot belang gebleken. In het model met de normale fluctuaties heeft de coëfficiënt van de binnenlandse vraag het verkeerde teken. Alleen in het model met de langdurige fluctuaties heeft de binnenlandse vraag het verwachte negatieve effect: bij een sterk groeiende binnenlandse vraag verslechtert de handelsbalans door een toename van de import. Een interpretatie van dit grote verschil is dat veranderingen in de handelsbalans beter verklaard worden door binnenlandse vraagfluctuaties met de duur van de langer lopende financiële cyclus, dan door vraagfluctuaties met de duur van de normale conjunctuurcyclus.

De resultaten laten bovendien zien dat verschillen in de binnenlandse vraag een belangrijkere oorzaak zijn voor de veranderingen in de handelsbalans binnen de EMU dan verschillen in de concurrentiepositie. Dit geldt zowel voor de opbouw van de onevenwichtigheden tussen 1999 en 2007, als voor de correctie ervan tussen 2008 en 2012 (figuur 1). Beide factoren verklaren overigens maar een deel van de mutaties in de handelsbalans, die verder ook wordt bepaald door andere factoren die niet in het model zijn opgenomen, zoals demografie.

In de periode 1999–2007 was de toename van tekorten en overschotten op de handelsbalans deels gedreven door de concurrentiepositie. De sterk toegenomen binnenlandse vraag heeft echter een belangrijkere rol gespeeld, met name in Griekenland, Ierland en Spanje, waar kredietverlening, huizenprijzen en private schulden in deze periode zeer sterk stegen. Na de crisis, in de periode 2008–2012, waren de tekorten op de handelsbalans in een aantal Zuid-Europese landen verbeterd. Bij deze verbetering speelde echter het herstel van de prijsconcurrentiepositie nauwelijks een rol. De verbetering hing vooral samen met een sterke en langdurige afname van de binnenlandse vraag. Die werd veroorzaakt doordat bedrijven en huishoudens fors meer gingen sparen en hun opgelopen schulden begonnen af te lossen. Dat deden ze omdat hun vermogenspositie was verslechterd door sterk gedaalde huizenprijzen of omdat de banken, die ook in problemen verkeerden, hun minder krediet verstrekten.

BELEIDSIMPLICATIES

Deze uitkomsten hebben verschillende beleidsimplicaties. In de eerste plaats kunnen lopende rekeningtekorten, die worden uitgelokt door *booms* in de binnenlandse vraag, zichzelf deels corrigeren zonder onmiddellijke aanpassing in relatieve prijzen. Een correctie van de financiële cyclus leidt immers tot een lagere binnenlandse vraag als banken, huishoudens en bedrijven hun besparingen vergroten om zo hun te hoog opgelopen schulden te reduceren. Deze correctie treedt op los van de beweging van de reële effectieve wisselkoers, en kan ook behoorlijk langdurig zijn. De financiële cyclus duurt immers veel langer dan de normale conjunctuurcyclus.

Ten tweede is het binnen de EMU niet voldoende om alleen divergenties in prijsconcurrentieposities in de gaten te houden. De financiële cyclus en de groei van kredietverlening en huizenprijzen zijn minstens zo belangrijk. Naast het stimuleren van de bestaande

raamwerken om structurele hervormingen te stimuleren (zoals Europa 2020 en de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure MEOP) is bovendien een Europees raamwerk voor macroprudentieel beleid erg belangrijk.

De resultaten illustreren ten slotte een meer algemeen punt, namelijk dat financiële factoren steeds bepalender zijn geworden voor het functioneren van de EMU. Zowel het Verdrag van Maastricht als de theorie van optimale valutagebieden had nog weinig oog voor deze financiële factoren, maar sindsdien zijn ze door de wereldwijd sterke financiële ontwikkeling en integratie veel belangrijker geworden. Dat heeft ook gevolgen voor de manier waarop de EMU in de toekomst verder versterkt moet worden (Hessel et al., 2017).

LITERATUUR

- Borio, C. (2012) *The financial cycle and macroeconomics: what have we learnt?* BIS Working Paper, 395.
- Bonam, D. en G. Goy (2017) *Home biased expectations and macroeconomic imbalances in a monetary union*. DNB Working Paper, 556.
- Comunale, M. en J. Hessel (2014) *Current account imbalances in the euro area: competitiveness or financial cycle?* DNB Working Paper, 443.
- Gaulier, G. en V. Vicard (2012) *Current account imbalances in the euro area: competitiveness or demand shock?* Quarterly selection of articles – Bulletin de la Banque de France, 27, 5–26.
- Gilbert, N. en S. Pool (2016) *Sectoral allocation and macroeconomic imbalances in EMU*. DNB Working Paper, 536.
- Hessel, J., N. Gilbert en J. de Jong (2017) *Munt slaan uit de euro: opties voor verdere versterking van de EMU*. DNB Occasional Study, 15-2.
- Mendoza, E. en M. Terrones (2012) *An anatomy of credit booms and their demise*. *Journal Economía Chilena*, 15(2), 4–32.
- Mink, M., J. Jacobs en J. de Haan (2016) *Euro area imbalances*. DNB Working Paper, 540.
- Wyplosz, C. (2013) *Europe's quest for fiscal discipline*. *European Economy – Economic Papers* 498. Paper te vinden op ec.europa.eu.

In het kort

- ▶ Onevenwichtigheden op de betalingsbalans worden vaak toegeschreven aan oorzaken in de reële economie.
- ▶ Het blijkt echter dat de invloed van financiële factoren veel belangrijker is dan lange tijd is onderkend.
- ▶ Het is belangrijk om groei in kredietverlening en huizenprijzen in de gaten te houden.

De bankenunie vervolmaken

De Europese bankenunie heeft een goede start gemaakt. Maar hoe kan zij voltooid worden, zodat ‘nationale’ banken ‘Europees’ worden? Landen die niet deelnemen aan de bankenunie, zoals Denemarken en Zweden, kunnen zich aansluiten. Vervolgens kan ook een Europees depositogarantiestelsel worden ingevoerd.

**DIRK
SCHOENMAKER**
Hoogleraar aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

De essentie van de Europese bankenunie is toezicht en de afwikkeling van banken op supranationaal niveau. De taak omvat het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (SSM; *Single Supervisory Mechanism*) en het Gemeenschappelijk Afwikkelmechanisme (SRM; *Single Resolution Mechanism*) bij grensoverschrijdende problemen. Het SSM biedt supranationaal toezicht op banken in de bankenunie, waarbij de Europese Centrale Bank (ECB) het voortouw neemt. De SRM-regelgeving geeft de bankenunie uitgebreide volmacht om de banken binnen de unie af te wikkelen, teneinde te voorkomen dat banken bij het afwikkelingsproces opgesplitst worden.

De Europese bankenunie was een antwoord op een van de hoofdoorzaken van de Europese schulden-crisis, de *sovereign-bank loop*: de vicieuze cirkel die de

solvabiliteit van landen in de eurozone verbindt met de solvabiliteit van hun banken. Dat gebeurt op twee manieren. Ten eerste houden banken grote hoeveelheden obligaties van hun eigen overheden op hun balans (Battistini et al., 2014). Ten tweede kan een verzwakking van het bankstelsel van een land gevolgen hebben voor de overheidsbegroting, wanneer de overheid de bank moet redden met een steunpakket.

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken hebben de regeringsleiders van de landen in de eurozone in 2012 besloten om de verantwoordelijkheid voor het bankentoezicht naar Europees niveau te tillen, als voorwaarde voor de directe herkapitalisatie door het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Bovendien was de ECB blootgesteld aan de risico's van banken omdat ze gedwongen werd liquiditeit te verschaffen zonder dat ze toezicht kon uitoefenen. Als ex-post-reddingen op Europees niveau worden georganiseerd, dan moet ex-ante-toezicht ook op Europees niveau plaatsvinden, om dat soort reddingen minder snel nodig te maken (Goodhart en Schoenmaker, 2009).

Een tweede reden, meer op de lange termijn, voor de bankenunie is de toename van grensoverschrijdend bankieren op de interne markt in Europa. Het financiële trilemma houdt in dat (1) financiële stabiliteit, (2) internationale banken en (3) nationaal financieel beleid onverenigbaar zijn (Schoenmaker, 2011). Twee van deze drie doelstellingen kunnen telkens gecombineerd worden, maar ze kunnen niet alle drie tegelijk bestaan. De

implicaties van grensoverschrijdend bankieren voor de financiële stabiliteit is dus dat internationale samenwerking op het gebied van bankreddiegingen nodig is. Alhoewel het nieuwe beleid gericht is op bail-in van aandeelhouders en crediteuren, blijven bankreddiegingen nodig tijdens een systeemcrisis om de financiële stabiliteit te handhaven.

De behoefte aan een bankenunie hangt dus af van de intensiteit van grensoverschrijdend bankieren. De ontwikkeling van het grensoverschrijdende bankwezen in de eurozone helpt de huidige staat van de bankenunie te beoordelen. Om vervolgens een toekomstbeeld van de bankenunie te schetsen, bekijken we grensoverschrijdend bankieren met landen buiten de eurozone, omdat de landen die nu niet deelnemen aan de euro wel de mogelijkheid hebben om later mee te doen. En de kans dat niet-eurolanden zich aansluiten bij de bankenunie neemt toe als reactie op Brexit. Ten slotte blijven er nog enkele onderdelen over om de bankenunie te voltooien, zoals de implementatie van een Europees depositogarantiestelsel.

HET EUROPESE BANKENLANDSCHAP

Om de mate van grensoverschrijdende bankieren in Europa te illustreren, kijken we eerst naar de bankensector als geheel. De interne markt stelt banken in staat om zich te vestigen in andere EU-landen, waarbij de uitvoering is neergelegd bij het land van herkomst. Figuur 1 toont voor alle banken in het Europese bancaire systeem het percentage activa bij filialen of dochterondernemingen in landen waar niet de hoofdzetel gevestigd is. Grensoverschrijdend bankieren binnen de EU groeide snel van tien procent in 1997 tot twintig procent in de aanloop naar de wereldwijde financiële crisis. De daling die daarop volgde, begon in 2007 en heeft zich voortgezet gedurende de Europese schulden-crisis in 2010–2011. Vanaf 2013 stabiliseert de mate van grensoverschrijdend bankieren binnen Europa op ongeveer vijftien procent. Deze geografische opdeling weerspiegelt een verminderde activiteit als gevolg van de wereldwijde financiële crisis. De grensoverschrijdende penetratie uit niet-EU-landen daalde ook tijdelijk na 2007, maar was stabiel op ongeveer acht procent.

HET GEBIED VAN DE BANKENUNIE

Voor individuele landen kan de internationale oriëntatie van hun bankensector worden vastgesteld door te kijken in welke mate de grootste banken zich met grensoverschrijdend bankieren bezighouden. Door de activa van deze banken te splitsen in activa in het land

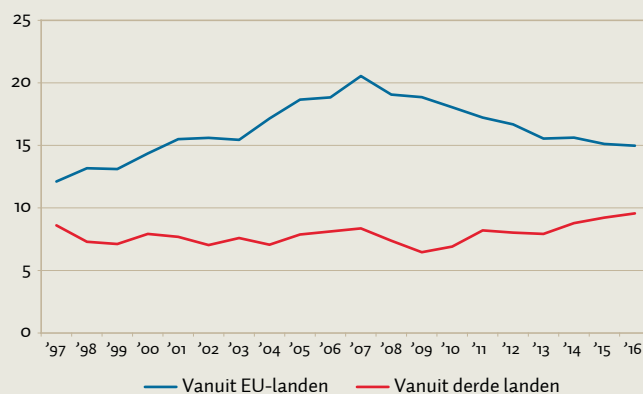
van herkomst, in andere landen van de bankenunie, in de rest van Europa en in niet-EU-landen, kunnen we de intensiteit meten van grensoverschrijdend bankieren in het eurogebied en de gehele Europese Unie. Om de activa geografisch te kunnen splitsen, maken we gebruik van de jaarverslagen van banken (Duijm en Schoenmaker, 2017).

Voorafgaand aan toetreding tot de bankenunie hielden de banken gemiddeld 61 procent van de activa in het thuisland. Dit 'thuis'-percentage steeg tot 79 procent toen de thuisbasis vergroot werd tot de gehele bankenunie. Dat is het percentage activa dat de twintig grootste Europese banken in het bankenuniegebied houden (tabel 1). Daarnaast verspreiden ze hun activa over de rest van de wereld (dertien procent), en blijft er slechts acht procent over in de EU-landen die niet deelnemen aan de eurozone. Slechts een paar banken – zoals UniCredit, KBC Group en Santander – hebben belangrijke activiteiten in EU-landen buiten de eurozone.

BUITEN DE BANKENUNIE

Van de tien grootste Europese banken buiten de bankenunie hebben die in het Verenigd Koninkrijk het merendeel van hun buitenlandse activa buiten Europa (tabel 2). Daarentegen hebben de Scandinavische banken aanzienlijke activa in de bankenunie (met name in Finland en de Baltische Staten) en de rest van Europa. Met name Nordea heeft haar activa over de

Grensoverschrijdend bankieren in Europa **FIGUUR 1**



Noot: Het aandeel wordt berekend voor het geaggregeerde bankwezen van de EU-28

Bron: Berekening door auteur op basis van ECB-gegevens

De twintig grootste banken in de bankenunie, eind 2015

TABEL 1

	Totale activa In miljarden euro's	Markt- aandeel in de bankenunie	Bankenunie		Rest van de wereld		
			Thuisland	Ander land in eurozone	EU niet- eurozone	Buiten EU	
			In procenten				
1	BNP Paribas (Fra)	1.994	5,3	25	36	11	28
2	Crédit Agricole (Fra)	1.699	6,7	81	8	2	8
3	Deutsche Bank (Dui)	1.629	3,2	26	19	9	46
4	Santander (Spa)	1.340	2,3	28	11	31	29
5	Société Générale (Fra)	1.334	4,7	72	8	10	11
6	BPCE (Fra)	1.167	4,8	91	2	1	6
7	UniCredit (Ita)	860	2,8	40	35	22	3
8	ING (Ned)	842	2,7	36	38	9	17
9	BBVA (Spa)	750	1,6	39	10	4	47
10	Crédit Mutuel (Fra)	707	3,0	89	8	1	3
11	Intesa Sanpaolo (Ita)	676	2,7	85	5	6	5
12	Rabobank (Ned)	670	2,3	74	5	2	20
13	Commerzbank (Dui)	533	1,7	52	19	16	13
14	DZ Bank (Dui)	408	1,6	82	7	5	5
15	ABN Amro (Ned)	390	1,5	73	12	3	11
16	CaixaBank (Spa)	344	1,4	86	8	3	4
17	KBC Group (Bel)	252	0,8	52	21	22	5
18	LBBW (Dui)	234	0,9	76	10	7	8
19	Dexia (Bel)	230	0,6	1	59	16	23
20	La Banque Postale (Fra)	219	1,0	99	1	0	0
	Totaal	7.115	51,6	61	18	8	13

Noot: Het marktaandeel van een bank in de bankenunie is berekend als het aandeel van de activa in de totale activa in de bankenunie. De geografische indeling verwijst naar het aandeel van de activa op de thuismarkt, de bankenunie, de rest van Europa en de rest van de wereld ten opzichte van de totale activa van de bankgroep. De aandelen voor thuisland en ander land in eurozone komen overeen met het totale aandeel van de bankenunie. Het minimum wordt berekend als gemiddeld gewogen door activa.

Bron: Duijm en Schoenmaker (2017)

De tien grootste banken buiten de bankenunie, eind 2015

TABEL 2

	Totale activa In miljarden euro's	Bankenunie		Rest van de wereld		
		Thuisland	Ander land in eurozone	EU Niet- eurozone	Buiten EU	
		In procenten				
1	HSBC (VK)	2.219	36	6	0	58
2	Barclays (VK)	1.520	40	14	6	40
3	Royal Bank of Scotland (VK)	1.107	83	5	0	12
4	Lloyds Banking Group (VK)	1.095	96	1	1	1
5	Nordea (Zwe)	647	28	17	53	2
6	Standard Chartered (VK)	590	18	5	5	72
7	Danske Bank (Den)	441	55	11	33	0
8	Svenska Handelsbanken (Zwe)	275	59	8	26	7
9	SEB Group (Zwe)	273	63	13	18	7
10	Swedbank (Zwe)	235	79	10	5	6
	Totaal	8.402	53	8	9	30

Noot: zie tabel 1

Bron: Duijm en Schoenmaker (2017)

Scandinavische landen gespreid, met slechts 28 procent van haar vermogen in het thuisland Zweden.

UITBREIDING VAN DE BANKENUNIE

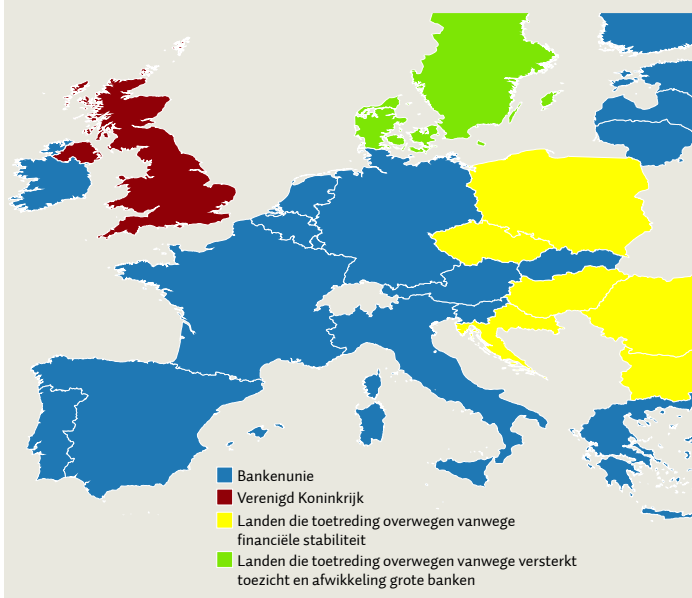
Nu we weten hoe ver de bankenunie gevorderd is, kunnen we de toekomstige ontwikkelingen nagaan. In landen die gekenmerkt worden door een groot aandeel multinationale banken vormt een mogelijke afwijking van deze banken een aanzienlijk risico. Het beroemde citaat dat “banken internationaal zijn als ze leven, maar nationaal als ze dood zijn” zegt precies waar het om gaat (Huertas, 2009). In het geval van multinationale banken betekent dit dat als het toezicht en de afwikkeling nationaal gereguleerd zijn, de autoriteiten van het thuisland, wanneer ze een bankredding overwegen, alleen rekening houden met het binnenlandse deel van die bank. Daarbij besteden ze weinig aandacht aan de grensoverschrijdende externaliteiten van hun acties (Schoenmaker, 2011). In zo'n context zal de uiteindelijke lastenverdeling een strijd worden tussen het thuis- en gastland, wat leidt tot inefficiënte resultaten die bovendien nadelig zijn voor de stabiliteit van het systeem.

Door het vertrek van het grootste land buiten de bankenunie uit de EU, na Brexit, zal de onbalans tussen de negentien landen binnen en acht landen buiten de bankenunie groter worden. Zowel de economische als de politieke invloed van de landen buiten de bankenunie zal sterk afnemen. De landen buiten de eurozone kunnen zich aansluiten bij de bankenunie door het mechanisme van nauwe samenwerking dat is opgenomen in de SSM-regelgeving. Gezien de grensoverschrijdende bancaire banden tussen de EU-lidstaten is het aannemelijk dat de meeste, zo niet alle, niet-eurolanden zich in de toekomst bij de bankenunie zullen aansluiten (figuur 3) (Hüttel en Schoenmaker, 2015).

Denemarken en Zweden worden gekenmerkt door een bankwezen dat omvangrijk grensoverschrijdend opereert in landen binnen de bankenunie. Deze landen kunnen zich aansluiten om het toezicht en de afwikkeling te versterken aangaande hun grote banken, mochten die in de problemen komen. In 2017 hebben beide landen aangegeven dat ze zo'n nauwe samenwerking rond 2019 zouden overwegen. Nordea wilde niet wachten op de beslissing van de Zweedse overheid en heeft begin september besloten om haar hoofdkantoor naar Helsinki te verhuizen. Het grensoverschrijdend bankieren van West-Europese banken is daarentegen belangrijk voor de zes landen buiten de bankenunie in Centraal- en Oost-Europa. En de stabiliteit van het

De toekomst van de bankenunie

FIGUUR 2



financiële systeem van deze landen hangt af van de gezondheid van deze buitenlandse banken.

HET VERVOLMAKEN VAN DE BANKENUNIE

De bankenunie heeft een goede start gemaakt, met gemeenschappelijk toezicht door de ECB vanaf 2014 en een gemeenschappelijke afwikkeling door de *Single Resolution Board* (SRB) vanaf 2016. Ondanks aanloopproblemen en af en toe een verkeerde inschatting, blijkt

De redenen om aan te sluiten bij de bankenunie

FIGUUR 3

Type grensoverschrijdend bankieren	Binnenlands bankieren	Buitenlands bankieren
Reden voor toetreding tot de bankenunie	Financiële stabiliteit	Versterken van toezicht en crisismanagement van grote banken
Landen	Bulgarije, Hongarije, Kroatië, Polen, Roemenië en Tsjechië	Denemarken en Zweden

uit een eerste beoordeling dat het toezicht op de Europese banken over het algemeen effectief, nauwgezet en eerlijk is (Schoenmaker en Véron, 2016).

Wat betreft de afwikkeling is het beeld gevarieerder. Eerder dit jaar had de SRB drie zieltogende banken onder zijn hoede. In het geval van Banco Popular hebben de SRB en de Spaanse nationale afwikkelingsautoriteit in het publieke belang gehandeld door de bank te verkopen aan Banco Santander. In het geval van Banca Popolare di Vicenza en van Veneto Banca besloot de SRB dat deze banken failliet mochten gaan en dat de liquidatie van de banken plaats zou vinden onder nationale procedures. Niettemin heeft de centrale bank van Italië besloten deze banken te steunen met publiek geld.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de huidige opzet van de bankenunie nog steeds een mix is van nationale en Europese elementen. Dit biedt ruimte voor inconsistenties en bureaucratische strijd tussen nationale en Europese instellingen. Bovendien is de derde pijler, het depositogarantiestelsel, nog steeds volledig nationaal en moet dus ook naar Europees niveau worden getild om de bankenunie te voltooien (EC, 2015). Meer nog dan de daadwerkelijke uitbetaling, is het depositogarantiestelsel van belang als signaal aan het publiek dat de banken vertrouwd kunnen worden en dat spaargeld tot een maximum bedrag gegarandeerd is. Door de depositogarantie op Europees niveau te organiseren, laten de autoriteiten zien dat we van nationale naar Europese banken zijn gegaan.

Om redenen van efficiëntie kan het *Single Resolution Fund* – dat wordt beheerd door het SRB – samen gevoegd worden met het *European Deposit Insurance Fund* tot een *Single Resolution and Deposit Insurance Fund* (Gros en Schoenmaker, 2014). Het laatste onderdeel voor het voltooien van de bankenunie is om een kredietlijn in te stellen van het Europees Stabiliteitsmechanisme naar dit gecombineerde fonds. Dit lijkt op de *Federal Deposit Insurance Corporation*, die een kredietlijn met het Amerikaanse Ministerie van Financiën heeft. Dit zou het Europees Stabiliteitsmechanisme onderdeel maken van de risicodeling door banken. En de Europese afspraken zouden dan overeenkomen met de Amerikaanse regelingen.

LITERATUUR

- Battistini, N., M. Pagano en S. Simonelli (2014) Systemic risk, sovereign yields and bank exposures in the euro crisis. *Economic Policy*, 29(78), 203–251.
- Duijm, P. en D. Schoenmaker (2017) *European banks straddling borders: risky or rewarding?* CEPR Discussion Paper, DP12159.
- EC (2015) *De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie*. Brussel: Europese Commissie.
- Goodhart, C. en D. Schoenmaker (2009) Fiscal burden sharing in cross-border banking crises. *International Journal of Central Banking*, 5(1), 141–165.
- Gros, D. en D. Schoenmaker (2014) European deposit insurance and resolution in the banking union. *Journal of Common Market Studies*, 52(3), 529–546.
- Huertas, T. (2009) *The Rationale for and limits of bank supervision*. Artikel te vinden op www.lse.ac.uk.
- Hüttl, P., en D. Schoenmaker (2015) Should the 'outs' join the Banking Union? *European Economy*, 2015(3), 89–112.
- Schoenmaker, D. (2011) The financial trilemma. *Economics Letters*, 111, 57–59.
- Schoenmaker, D. en N. Véron (red.) (2016) *European banking supervision: the first eighteen months*. Bruegel Blueprint Series, 25. Brussel: Bruegel.

In het kort

- ▶ Er is besloten om de verantwoordelijkheid voor het banktoezicht naar Europees niveau te tillen.
- ▶ De huidige bankenunie is nog steeds een mix van nationale en Europese elementen.
- ▶ Een Europees depositogarantiestelsel zal de bankenunie voltooien.

Risicodeling in de eurozone: de moeilijke weg vooruit

Sinds de crisis staat de versterking van de eurozone hoog op de agenda. Een belangrijk punt hierbij is het delen van risico's tussen landen. Wat kan er worden gedaan om de mate van risicodeling te vergroten?

WILLIAM DE VIJLDER
Hoofdeconoom
BNP Paribas Group

Voor een goed functioneren van een muntunie is het belangrijk dat de deelnemende landen een open economie en flexibele markten hebben. In dat geval zorgen prijsaanpassingen, loonaanpassingen en arbeidsmobiliteit er namelijk voor dat schokken die één land treffen, kunnen worden opgevangen. De eurozone is echter geen optimale muntunie. Daarvoor zijn arbeidsmobiliteit en prijs- en loonflexibiliteit niet groot genoeg, terwijl de structurele verschillen juist te groot zijn. Hierdoor kunnen asymmetrische schokken tot economische divergentie leiden en negatieve externe effecten veroorzaken. Hetzelfde is zelfs mogelijk bij symmetrische schokken, omdat grote structurele verschillen, onder andere in arbeidskosten, de balanskwaliteit van de banksector en de schuldgraad, voor sterk uiteenlopende reacties kunnen zorgen. Voor de stabiliteit van de unie is het daarom belangrijk dat het risico op schokken gedeeld wordt.

Er valt een onderscheid te maken tussen *intertemporele* en *geografische* risicodeling (Alcidi et al., 2017). Bij intertemporele risicodeling, spreiding van risico's over de tijd, zorgen beslissingen van de overheid (zoals automatische stabilisatoren en contracyclisch begrotingsbeleid) voor een afvlakking van cyclische schom-

elingen. Hierbij is er sprake van solidariteit tussen belastingbetalers. Ook beslissingen van gezinnen en bedrijven (zoals sparen, besteden en ontlenen) kunnen bijdragen aan deze vorm van risicodeling, maar omdat het louter gaat om het verschuiven van consumptie of investeringen in de tijd wordt deze vorm van risicodeling ook soms gewoonweg *consumption smoothing* genoemd.

Geografische risicodeling gebeurt via internationale arbeidsmobiliteit (met eventueel internationale overdracht van lonen tot gevolg), door internationale spreiding van beleggingsportefeuilles of, in landen met een federale structuur, door overdracht van budgettaire middelen. Bij geografische risicodeling bepalen structuurkenmerken in welke mate risicodeling zal plaatsvinden (Ahrend et al., 2011): een zeer open economie zal een negatieve inkomensschok bijvoorbeeld deels doorschuiven naar de handelspartners door minder in te voeren. Daarnaast zorgen loonflexibiliteit en arbeidsmobiliteit, zowel tussen sectoren, regio's als internationaal, voor het beter opvangen van schokken. Een flexibele wisselkoers kan ook helpen, zoals in het Verenigd Koninkrijk waar na het Brexitreferendum in 2016 de daling van het pond de uitvoer ondersteunde. Binnen een muntunie is deze laatste factor vanzelfsprekend niet van belang indien het gaat om landspecifieke schokken, tenzij deze zo groot zijn dat ze de koers van de eenheidsmunt beïnvloeden.

DE MATE VAN RISICODELING

Empirisch onderzoek laat zien dat de mate van risicodeling in de Europese Unie relatief beperkt is in vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Milano

en Reichlin (2017) schatten de mate van risicodeling empirisch aan de hand van vier verhoudingen (Asdrubali et al., 1996). De eerste verhouding, die tussen het bbp en het nationaal inkomen (NI), wordt geassocieerd met risicodeling op basis van internationale spreiding van beleggingsportefeuilles. Het netto nationaal inkomen slaat immers op het inkomen van de bewoners van een land, los van waar het wordt gegeneerd, terwijl het bbp slaat op de inkomens geproduceerd binnen een bepaald land. De tweede verhouding, nationaal inkomen op beschikbaar nationaal inkomen (NI/BNI), weerspiegelt het effect van publieke risicodeling via belastingen en inkomensoverdrachten. Tot slot tonen BNI/(BNI+G) het effect van sparen of ontsparen van de publieke sector via wijzigingen in de overheidsbestedingen (G), en (BNI+G)/(C+G) het (ont)sparen van de privésector via wijzigingen in de consumptie (C) (Ferrari en Rogantini Picco, 2016).

De schattingen van Milano en Reichlin (2017) laten zien dat de mate van risicodeling in de VS tussen 1999 en 2014 57 procent bedroeg, terwijl deze in de EU slechts 29 procent was. Dit heeft te maken met het feit dat risicodeling in de VS verloopt via de kapitaalmarkt, via overdrachten van het federale niveau en besparingen, terwijl de kapitaalmarkt in de eurozone slechts een geringe bijdrage levert en risicodeling vooral via het overheidsbudget verloopt.

NAAR MEER RISICODELING

Het verhogen van de risicodeling is nauw verbonden met de noodzaak om de unie te verstevigen. Hierover bestaat een brede overeenstemming, maar dat is dit veel minder het geval over wat nu te doen staat. Wat zijn de opties voor *geografische* en *intertemporele* risicodeling?

Geografische risicodeling

Een grotere rol voor geografische risicodeling veronderstelt een grotere internationalisering van factorinkomsten (arbeid en kapitaal) en budgettaire risicodeling tussen de landen van de eurozone. Volgens de Europese Commissie kent de arbeidsmobiliteit in de eurozone sinds 2006 een stijgende trend, die vooral op rekening komt van de nieuwe lidstaten van de Europese Unie (EC, 2016). Het absolute niveau blijft echter laag (in 2015 kwam iets minder dan vier procent van de werknemers in de eurozone uit een ander EU-land) en de geografische verschillen zijn groot, zo heeft Cyprus meer dan tien procent buitenlandse werknemers afkomstig uit de EU; Portugal slechts 0,6 procent. Bovendien daalt de

mobiliteit wanneer het economisch minder goed gaat.

Wat betreft de factor kapitaal kan internationale spreiding van vermogensportefeuilles voor risicodeling zorgen. Dit helpt zowel om de inkomsten als om inkomens- en kapitaalverlies als gevolg van wanbetalingen en faillissementen internationaal te spreiden. De mate van risicodeling van de inkomsten hangt echter ook af van de returnvolatiliteit van de diverse markten en de onderlinge correlatie. Bij een asymmetrische schok kunnen lokale dividenden onder druk staan. Internationale spreiding van aandelenbeleggingen, in beide richtingen, laat toe die schok te delen en te genieten van hogere dividenden in andere landen.

Omwille van risicodeling en -diversificatie lijkt het dus wenselijk dat cyclische en structurele heterogeniteit tussen landen voldoende groot is. Tegelijkertijd zou dit echter ook de frequentie van asymmetrische schokken kunnen verhogen. Bovendien lijkt er een hoge correlatie tussen de conjunctuurcycli van landen in de eurozone te zijn. Het diversificatie-effect kan ook afhankelijk zijn van de economische omgeving: in normale tijden zal een internationale spreiding van beleggingen in overheidsobligaties van de eurozonelanden omwille van de hoge correlaties tussen de markten en een gering idiosyncratisch risico, voor weinig risicovermindering zorgen. Dit is op zich geen probleem, want in normale tijden komt de vraag van risicodeling niet op. In extreme omstandigheden zouden (al dan niet latente) koersverliezen op obligaties internationaal worden gespreid, wat dus bijdraagt aan risicodeling. Een soortgelijke redenering geldt voor beursgenoteerde aandelen. Het gebruik van referentie-indexen (benchmarks) kan echter risicodeling beperken indien het gewicht van een land qua marktkapitalisatie veel geringer is dan zijn gewicht op basis van het bbp.

Tot slot zijn, althans vanuit theoretisch perspectief, tijdelijke budgettaire overdrachten tussen landen een aantrekkelijk instrument voor geografische risicodeling. Dergelijk discretionair beleid laat bovendien toe in te grijpen waar de nood het hoogst is en rekening te houden met verschillen in budgettaire multiplicatoren (zie in dit verband Bernardini et al. (2017) voor de VS). De economische wenselijkheid lijkt echter proportioneel aan de moeilijkheid van de praktische uitvoering. Zo is er het probleem van *moral hazard*: wordt de tijdelijke overdracht wel ooit terugbetaald en werden tijdens de hoogconjunctuur wel voldoende inspanningen geleverd om de economie te verstevigen? Mocht er een discretionair budget bestaan, dan rijst de vraag wie er beslist over



de omvang, de verdeling en het tijdstip van terugbetaling van de steun. Dit pleit voor een mechanisme gebaseerd op regels, zoals een supranationale werkloosheidssteun: als de drempelwaarde wordt overschreden ontvangt een land automatisch steun uit een supranationaal budget. Ook hier ontsnapt men echter niet aan de vraag hoe ervoor te zorgen dat die steun tijdelijk is.

Intertemporele risicodeling

Naast geografische risicodeling kan er ook intertemporele risicodeling plaatsvinden. Deze vorm van risicodeling vergt een goede toegang tot bankkrediet, een soepel functionerende kapitaalmarkt en een overheid die zich vlot kan financieren (afwezigheid van bezorgdheid bij beleggers over liquiditeit of solvabiliteit). Een nationaal contracyclisch begrotingsbeleid zou in principe een belangrijke component moeten vormen van intertemporele risicodeling tussen economische agenten. In de realiteit is dit echter bijzonder complex. Zo is de bepaling van de intertemporele bewegingsruimte (*fiscal space*) bijzonder ingewikkeld en sterk afhankelijk van de gebruikte veronderstellingen. Hoe strak of soepel is de houding van de Europese Commissie in het kader van de supervisie van het nationale begrotingsbeleid wanneer een land in recessie is? Hoe reageren

financiële markten indien een land met een hoge en stijgende schuldgraad maatregelen neemt die zorgen voor een toename van het structurele begrotingstekort?

Tijdens de eurozonecrisis versterkte een beleid gericht op de beperking van het overheidstekort in de periferie de economische neergang. Dit zorgde voor groeiende twijfel over de houdbaarheid van een dergelijk beleid en leidde tot toenemende renteversillen met Duitsland en dus tot een financieringscrisis. Het terugkoppelingseffect naar de nationale banksector zorgde voor een versterking van de negatieve spiraal. Vandaar het belang van de creatie van de Europese bankenunie en de uitbouw van de kapitaalmarktunie, waarbij deze laatste voor een grotere, complementaire financiering moet zorgen voor de kleine en middelgrote ondernemingen en voor infrastructuurprojecten. Voor de voltooiing respectievelijk realisatie van beide zaken moet echter nog veel werk verricht worden.

BELEIDSLIJNEN

Het is van belang dat de mate van risicodeling in de EU wordt vergroot. Dit is echter een proces van lange adem. De bijdrage van geografische risicodeling door de privé-sector dreigt gedurende lange tijd gering te blijven vanwege een geringe arbeidsmobiliteit en de beperkingen

waaraan risicodeling via internationale beleggingen onderhevig is. Geografische risicodeling via de overheid, via internationale overdrachten, zal vooral een zaak zijn van toenemend wederzijds vertrouwen om de vrees om *moral hazard* te elimineren zonder de nationale beslissingsmacht al te sterk in te perken. En intertemporele risicodeling vergt de vervollediging van de Europese bankenunie en de uitbouw van de kapitaalmarktunie. De rol van de overheid dreigt beperkt te blijven, want de al hoge schuldgraad geeft weinig ruimte voor contracyclisch beleid. Het zal om deze redenen lastig blijken de risicodeling op korte termijn flink te vergroten.

Naast het vergroten van de mate van risicodeling dienen daarom ook drie andere beleidslijnen gevolgd te worden. Ten eerste is er *risicovermijding*, het motto indachtig dat een goede gezondheid begint met vermijden ziek te worden. Het gaat daarbij om het voeren van het gepaste monetaire, budgettaire en macroprudentiële beleid om onevenwichtige groei, inclusief zeepbellen, te voorkomen. Ten tweede gaat het om *risicobeperking*: het beperken van de gevolgen wanneer een risico zich manifesteert. Structureel beleid gericht op potentiële groei, economische flexibiliteit en gezonde overheidsfinanciën zijn daarbij cruciaal, net als het doorbreken van de terugkoppeling van de kredietwaardigheid van een land naar de nationale banksector. Tot slot is er *risicobeheersing*. Dit betekent dat, wanneer een crisis zich voordoet, een geloofwaardig draaiboek wordt gevolgd om de gevolgen in te perken. Voorkomen moet worden dat twijfel over het bestaan van een draaiboek een negatieve spiraal voedt. De Europese Centrale Bank en het Europees Stabiliteitsmechanisme zullen daarin een sleutelrol spelen. Risicobeheersing zal gemakkelijker zijn indien de drie overige beleidslijnen eveneens voldoende vooruitgang zien. Dit is des te belangrijker gezien de impact van economische schokken op de inkomens- en vermogensverdeling, omwille van de verschillen in mogelijkheden om zich als individueel gezin in te dekken tegen schokken, wat afhangt van de omvang en structuur van zijn vermogen en de financiële kennis, en omwille van de externa-

liteiten tussen economische sectoren (gezinnen versus bedrijven versus de overheid) en landen.

TOT BESLUIT

Risicodeling vormt een wezenlijk onderdeel van de versterking van de eurozone. Het omgevingskader maakt bovendien snelle vooruitgang noodzakelijk: lage rentetarieven en een grote balans van de Europese Centrale Bank beperken de monetaire beleidsruimte en in de meeste landen ontbreekt de budgettaire bewegingsruimte. Bovendien dreigen financiële markten ooit wel eens opnieuw ten prooi te vallen aan paniek, wat zou kunnen leiden tot een opdrogen van kapitaalmobiliteit binnen de muntunie. Een structurele vermindering van het risico is noodzakelijk. Slaagt men daar niet in, dan zullen twijfels over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (EMU) steeds terugkeren, met alle gevolgen voor onze welvaart van dien.

LITERATUUR

- Ahrend, R., J.M. Arnold en C. Moeser (2011) *The sharing of macroeconomic risk: who loses (and gains) from macroeconomic shocks*. OECD, Economics Department Working Paper, 877.
- Alcidi, C., P. D'Imperio en G. Thirion (2017) *Risk-sharing and consumption-smoothing patterns in the US and the euro area: a comprehensive comparison*. CEPS Working Document, 2017/04.
- Asdrubali, P., B.E. Sorensen en O. Yosha (1996) Channels of interstate risk sharing: United States 1963–1990. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(4), 1081–1100.
- Bernardini, M., S. De Schryder en G. Peersman (2017) *Heterogeneous government spending multipliers in the era surrounding the Great Recession*. CESifo Working Paper, 6479.
- EC (2016) Cross-border risk sharing after asymmetric shocks: evidence from the euro area and the United States. *Quarterly Report on the Euro Area*, 15(2), 7–18.
- Ferrari, A. en A. Rogantini Picco (2016) *International risk sharing in the EMU*. ESM Working Paper, 17/2016.
- Milano, V. en P. Reichlin (2017) *Risk sharing across the US and EMU: the role of public institutions*. LUISS School of European Political Economy. Policy Brief te vinden op www.sep.luiss.it.

In het kort

- ▶ In een muntunie is risicodeling belangrijk om asymmetrische schokken op te vangen.
- ▶ De mate van risicodeling is binnen de eurozone veel beperkter dan in de VS.
- ▶ Er is ook aandacht nodig voor het vermijden, beperken en beheersen van risico's.

Verder lezen

Uitgelicht: Zombieleningen

Het opkoopprogramma van de Europese Centrale Bank zorgt sinds 2012 voor een toename van de waarde van voornamelijk Zuid-Europese staatsobligaties, wat het Europese banksysteem indirect herkapitaliseerde. Toch lijkt dit zich niet in extra economische groei te vertalen. Acharya et



al. laten zien dat dit veroorzaakt zou kunnen worden doordat het aandeel bankleningen aan 'zombiebedrijven' sinds 2012 toenam van vier tot twaalf procent. Deze zombiebedrijven zijn over het algemeen laag-productief en wenden het kapitaal niet aan voor investeringen of werkgelegenheid. De leningen worden met name verstrekt aan bestaande klanten van (nog altijd) laaggekapitaliseerde banken en gaan ten koste van leningen aan kredietwaardige bedrijven.

Acharya, V.V., T. Eisert, C. Eufinger en C. Hirsch (2017) *Whatever it takes: the real effects of unconventional monetary policy*. CEPR Discussion Paper, 12005.

Uit 1991: Is de EG klaar voor één munt?



“Er [is] een economisch argument is om een Europese muntunie met meerdere snelheden aan te gaan. Met alle landen samen loopt een Europese muntunie het risico dat de interne conflicten hoog oplopen omdat er te veel divergerende nationale ontwikkelingen zullen zijn die aanleiding zullen geven tot uiteenlopende visies over het te voeren monetaire beleid. Deze conflicten verhogen de kans op een erratisch en onvoorspelbaar monetair beleid in Europa. Het is dan ook aan te bevelen minder ambitieus te zijn, en een

muntunie aan te gaan tussen een beperkte groep van landen die een homogener economisch geheel vormen. Monetaire eenwording in verschillende snelheden is een betere garantie voor monetaire stabiliteit in Europa dan eenmaking met zijn allen. Deze laatste strategie loopt het gevaar uit te monden in monetaire instabiliteit in Europa die de baten van wisselkoersstabiliteit teniet doet.”

Paul de Grauwe

De Grauwe, P. (1991) Is de EG klaar voor één munt? *ESB*, 76(3837), 1218-1219.

Personen

Als gevolg van het Europese samenwerkingsproject kunnen burgers vrij reizen en werken in de verschillende lidstaten. Het sociale beleid is echter vooral nationaal vormgegeven: wat zijn de effecten hiervan? Zou de rol van Europa vergroot moeten worden? En wat vinden Nederlanders eigenlijk van het vrije verkeer van personen?

GOVERNANCE

Waarom we een nieuw sociaal Europa nodig hebben

Nationale politici en Europese overheden die willen breken met de ‘efficiënte markthypothese’ moeten werk maken van sociale investeringen die tot inclusieve groei leiden. De nieuwe rol van Europese Unie (EU) is om ruimte te bieden aan EU-brede sociale toerusting van burgers die de opwaartse convergentie aanwakkeren. Dat laatste is, politiek gezien, van levensbelang voor Europese integratie.

ANTON HEMERIJCK
Hoogleraar politico-
logie en sociologie
aan het European
University Institute
in Florence

Europese en binnenlandse beleidsmakers, waaronder Jeroen Dijsselbloem als voorzitter van de Eurogroep, zijn het er allemaal over eens dat er geen alternatief was voor de stevige bezuinigingen in de eurozone, om de gemiste structurele hervormingen uit de jaren negentig en nul in te halen – vooral in de zuidelijke landen.

De op 26 april 2017 door de Europese Commissie gepubliceerde *Europese pijler van sociale rechten* is in dat licht een verademing. Het manifest is bedoeld om het verlies aan sociaal gezicht, in de nasleep van de wereldwijde kredietcrisis, die de levensvatbaarheid van de euro bedreigde, goed te maken (EC, 2017). In de stukken staan twintig hoofdbeginselen en rechten voor het ondersteunen van eerlijke en goed functionerende arbeidsmarkten en welvaartsstaten als een “kompas voor hernieuwde

convergentie” met betere arbeids- en levensomstandigheden in Europa (Europese pijler, 2017).

Hoewel er veel redenen zijn om het Europese project te resocialiseren, is de politieke realiteit dat de Europese kiezers nog steeds hun *nationale* politici verantwoordelijk houden voor hun sociaal-economische geluk en tegenslag. Opmerkelijk is dat het heden ten dage de rechts-populisten zijn die het keynesiaanse naoorlogse sociale contract het meest fanatiek verdedigen, ten behoeve van de eigen bevolking. Geert Wilders in Nederland, Marine le Pen in Frankrijk, Beppe Grillo in Italië en de Ware Finnen verklaren *unisono* dat de nationale welvaartsstaat, met pensionering op je 65e, in stand kan blijven door een verbod op migratie, economisch protectionisme en bovendien door afscheid te nemen van de Europese economische samenwerking. Tussen enerzijds het rechts-populistisch welzijnschauvinisme (gebaseerd op een nostalgisch beeld van de goede tijden van de naoorlogse sociale verzorgingsstaat), en anderzijds de voortdurende roep om fiscale versobering (vooral een speerpunt van de Duitse minister van Financiën Wolfgang Schäuble) bevinden de Europese Unie en pro-Europese politieke partijen zich in een diep politiek vacuüm.

Inmiddels is de economische groei teruggekeerd naar het Europese continent, maar er zijn grote verschillen. Zo is de participatiegraad in Nederland 77 procent en in Italië 62 procent, en is de jeugdwerkloosheid in sommige landen hoog.

Het is goed om lessen te trekken uit de ervaringen en beleidsveranderingen die onder de acute druk van de eurocrisis zijn gemaakt. Mijn diagnose is dat de productieve bijdrage van sociaal beleid veel nadrukkelijker naar voren moet worden gebracht en dat investeren in menselijk kapitaal en het beter toerusten van burgers en gezinnen, om succesvolle transities in de arbeidsmarkt en de levensloop te maken, expliciet verankerd moet worden in nieuwe spelregels voor het Stabiliteits- en Groeipact. Dit is niet alleen een kwestie van wijs – evidence-based – beleid, maar tevens van politieke prudentie in een periode van Europees onbehagen.

SOCIAAL EUROPA

Ondanks de groeiende lippendienst die de commissie-Juncker aan de sociale dimensie van Europa levert, is het beleid nog steeds verankerd in een beleidsparadigma van marktliberalisering, evenwichtige budgetten en lage inflatie. Over de *Single European Act* van 1986 en de Economische en Monetaire Unie (EMU) van 1999 werd er onderhandeld op een moment dat de ‘aanbodkantrevolutie’ in de economische theorie hoogtij vierde. De architecten van de interne markt en de eenheidsmunt geloofden toentertijd dat het Verdrag van Maastricht de lidstaten

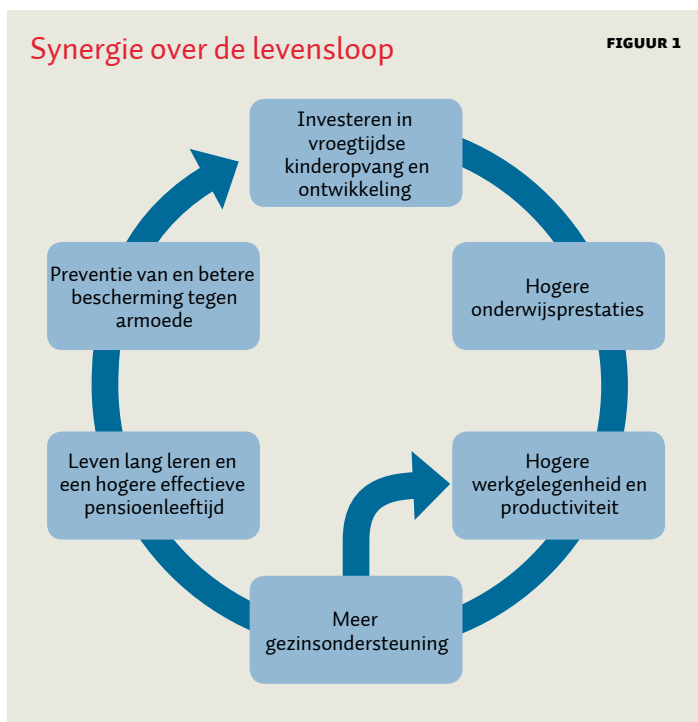
zou disciplineren om hun verkwistende welvaartsstaten onder controle te houden. Anderen – waaronder Jacques Delors als president van de Europese Commissie – geloofden dat de werking van de interne markt en de eenheidsmunt onvermijdelijk zou leiden tot een versterking van de *sociale dimensie*. Echter, de felle tegenstand geleid door het Verenigd Koninkrijk maakte de Europese sociale dimensie veel zwakker dan Delors had gehoopt. Desondanks is er de afgelopen decennia aanzienlijke vooruitgang geboekt op de standaarden voor gezondheid en veiligheid op de werkplek, en ook op de belangrijke rechten voor de ‘mobiele’ arbeidskrachten in de EU wat betreft de toegang tot sociale voorzieningen, coördinatie van sociale zekerheid en een indrukwekkend aantal anti-discriminatie wetten (Hemerijck, 2013). Maar een stevige pan-Europese basis van sociale rechten voor alle werknemers, waaronder ook de meerderheid van de niet-mobiele werknemers, kwam nooit tot stand.

Er wordt beweerd dat de EU-wetgeving ten gunste van mobiele (buitenlandse) werknemers de mogelijkheden van de nationale welvaartsstaten heeft ondermijnd om investeringen te doen, de arbeidsmarkten eerlijk te reguleren en de sociale zekerheid te waarborgen (Scharpf, 2016). Achteraf gezien is wel gebleken dat de vrees voor sociale dumping geen bewaarheid is geworden. Echter, sinds het midden van de jaren nul zien we zowel de groeiende ongelijkheid binnen een aantal van de meest ontwikkelde welvaartsstaten in de EU, als – met het uitbreken van de financiële crisis in 2008 – een diepe sociaal-economische kloof tussen de lidstaten onderling, met name in de eurozone (Vandenbroucke, 2017). De ervaring van de recente crisis dwingt ons om de vraag te heroverwegen hoe de Unie een succesvolle *unie* kan zijn van bloeiende *verzorgingsstaten* voor iedereen – mobiele en niet-mobiele werknemers – in overeenstemming met de artikelen 3a en 3b van het Verdrag van Lissabon. Die artikelen verplichten de EU om te werken aan een concurrerende sociale markteconomie, gericht op volledige werkgelegenheid, evenwichtige economische groei, prijsstabiliteit en sociale vooruitgang, en met een hoog beschermingsniveau voor iedereen.

Dit vereist niets minder dan een paradigma-verschuiving in Europees beleid, waarbij nationaal sociaal beleid meer wordt gezien als productiefactor dan als een obstakel voor het concurrentievermogen.

SOCIALE INVESTERING

In de loop van het afgelopen decennium heeft het idee van sociale investering en toerusting behoorlijk aan



populariteit gewonnen in het debat over de toekomst van de welvaartsstaat (Hemerijck, 2017). Tot op heden is de belangrijkste bekrachtiging van die toerusting-agenda het in 2013 door de Europese Commissie gelanceerde *Sociaal investeringspakket voor groei en cohesie*. Daarin worden de lidstaten aangespoord om beleid te maken dat individuen, gezinnen en gemeenschappen toerust om het hoofd te bieden aan de veranderende aard van sociale risico's in de kenniseconomie en de vergrijzende maatschappij. Het is nodig om te investeren in menselijk kapitaal vanaf de kindertijd tot aan de oude dag, in plaats sociale tegenslagen na momenten van economische of persoonlijke crisis slechts te 'repareren' via compensatie met een uitkering (EC, 2017).

Een van de belangrijkste transmissiemechanismen tussen ongelijkheid en groei zijn de ontwikkeling, het onderhoud en de bescherming van menselijk kapitaal (OESO, 2015). Tegenwoordig beweren ook de OESO en de Wereldbank – voormalige kampioenen van het neoliberalisme – dat een goed sociaal investeringsbeleid inclusieve groei, werkgelegenheid, productiviteit en sociale bescherming waarborgt.

Een goed voorbeeld is onderwijsbeleid. Hoewel er altijd een kloof zal zijn in de onderwijsresultaten van individuen met een verschillende sociaal-economische achtergrond, is de cognitieve kloof bijzonder groot in landen met een hoge ongelijkheid, waar de minder bevoorrechte gezinnen onevenredig weinig kansen krijgen tot goed kwalitatief onderwijs voor hun kinderen, van jongs af aan.

Elke vermindering van ongelijkheid tussen arm en rijk vereist dus de inzet van een breed scala aan beleidsmaatregelen (figuur 1). Van het emanciperen van eenvoudige deeltijdbanen voor vrouwen in volwaardige carrières (*flow*), tot een proactieve ontwikkeling in de kindertijd en het onderwijs voor jongeren en leven lang leren voor volwassenen (*stock*), en tot het versterken van effectieve sociale zekerheid (*buffer*). Er zijn genoeg OESO-studies die aantonen dat een effectief stock-, flow- en buffer-beleid elkaar versterken (OESO, 2008; 2011; 2015). En op basis van deze observaties en inzichten kunnen we zelfs een multipliereffect afleiden. Effectieve en hoogwaardige vroege kinderopvang en educatie dragen mettertijd bij aan een hoger onderwijspeil, dat op zijn beurt op langere termijn een positief effect heeft op de kwaliteit van de beroepsbevolking, wat weer leidt tot hogere en productievere werkgelegenheid. Wanneer de arbeidsparticipatie dan nog wordt ondersteund door effectief gezinsbeleid, met name ouderschapverlof, valt er een nog hoger

werkgelegenheidsniveau te verwachten, met kleinere verschillen tussen man en vrouw. En als in de latere fase van het leven dit beleid opgevolgd wordt door beleid dat gericht is op een leven lang leren, zou een hogere effectieve pensioenleeftijd gerealiseerd kunnen worden.

TOERUSTING ALS 'DRAGENDE OMGEVING' VOOR DE EMU

Europa heeft een dringende behoefte aan een groeistrategie die economisch levensvatbaar en politiek legitiem is en gezien wordt als sociaal rechtvaardig. En dat allemaal tegelijkertijd. Het idee dat de lichtgewicht governancestructuur van de EMU een effectief instrument voor 'structurele' welvaartservormingen is – zonder een *lenders-of-last-resort*-faciliteit, een goede bankenunie en een fiscale backstop voor overheden, en gebaseerd op zowel een monetair beleid van harde valuta als een fiscaal beleid op basis van non-discretionaire regels – moet achteraf als onverantwoord naïef worden beschouwd (Hemerijck, 2016). Gezien de omvang van de schulden-crisis en de akelige ervaring met de hervorming van de sociale investeringen in Zuid-Europa zijn er geen snelle oplossingen. Kan het pro-Europese politieke centrum – van groenen tot sociaaldemocraten, christendemocraten en sociaalliberalen – samen met de sociale partners tot een nieuwe consensus komen? Willen de beleidsprioriteiten voor sociale investeringen politiek kunnen overleven, dan moet de EU in de eerste plaats de beleidsnalatenschap loslaten waarin de sociale investeringsagenda gedegradeerd is tot 'dienstmeid' van het neoliberalisme: verstandig om na te streven wanneer de economie groeit, maar absoluut verboden wanneer het slecht gaat.

Voor de nationale politici die willen breken met de efficiënte markthypothese, legitimeren sociale investeringen de rol van de overheid in de nieuwe gemengde kenniseconomie met nieuwe kwaliteitsnormen in het gezinsbeleid, in het onderwijs en in de werkgelegenheid met een beleidsagenda geënt op inclusieve groei.

Is er een politieke rol voor de EU in landspecifieke sociale hervormingsagenda's? Ik denk van wel. Er is geen reden voor de EU om de kernfuncties van de nationale welvaartsstaten over te nemen, maar het is wel degelijk nodig dat de EU actief de nationale hervormers steunt in hun streven naar productieve sociale toerusting. De fiscale versoberingsreflex heeft bewezen contraproductief te zijn, juist omdat het binnenlandse hervormers demobiliseert en delegitimeert. En impliciet ondermijnt het ook de geloofwaardigheid van de EU als een unie van actieve nationale verzorgingsstaten.

De rol van EU-instellingen is om de politieke ruimte te bieden die kan fungeren als een ‘dragende omgeving’ waarbinnen actieve nationale welvaartsstaten kunnen bloeien. Het begrip ‘dragende omgeving’ verwijst naar een zone van veerkracht, gebaseerd op gedeelde waarden, met een gemeenschappelijk doel en competente instituties. De functie van een dragende omgeving is om stress te verminderen, maar ook om druk te zetten ter mobilisering van nationale hervormers, en om voortgang te monitoren op het gebied van ingewikkelde maatschappelijke problemen. De normatieve kern en het gemeenschappelijk doel van de EU als een ‘dragende omgeving’ voor de nationale welvaartsstaten wordt in het eerder genoemde Verdrag van Lissabon goed toegelicht. Tijden

van nood, zoals tijdens de eurocrisis, nopen tot ingrijpende sociale hervormingen, maar binnenlandse hervormers kunnen niet aan hun lot overgelaten worden bij het veilig stellen van hun nationale welvaartsstaten.

VOORSTEL

In overeenstemming met de notie van de EU als een dragende omgeving voor actieve welvaartsstaten is mijn concrete voorstel om, voor een periode van ongeveer tien jaar, een uitzondering te maken voor sociaal investeringsbeleid op het terrein van menselijk kapitaal (*stock*) bij de beoordelingscriteria van het Stabiliteits- en Groeipact en het Fiscaal Akkoord. Op die manier is er het komende decennium ruimte voor sociale investeringen van één tot twee procent van het bbp, nauwlettend gemonitord door het Europees Semester en in overeenstemming met een effectieve arbeidsmarktregulering. Dat verzacht de transitie op de arbeidsmarkt voor individuen en gezinnen, en versterkt de effectiviteit van de sociale zekerheid in de EU-lidstaten.

Voor landen die nu moeite hebben om aan het Stabiliteits- en Groeipact te voldoen, zonder hun binnenlandse sociale verplichtingen onderuit te halen, zou een dergelijke vrijstellingen een direct profijt kunnen hebben voor de vroege jeugd, de werkgelegenheid van vrouwen, de verbeterde werk-privébalans en minder voortijdige schoolverlaters, met positieve resultaten op de middellange termijn wat betreft werkgelegenheid, onderwijs en pensioenkosten.

Het mag duidelijk zijn dat dit voor landen als Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Finland betekent dat ze hun versoberingsstokpaardje moeten laten varen. De fundamentele politieke reden waarom het sociale investeringsparadigma niet langer kan worden afgewezen als ‘mooiweerpolitiek’ is dat economische stagnatie, hoge werkloosheid (ook van de jeugd) en de stijgende armoede en ongelijkheid vandaag de dag de broedplaatsen zijn voor Europees onbehagen, xenofobie populisme, de Brexit en Trump.

LITERATUUR

- EC (2013) *Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. COM (2013) 83 final. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2017) *Establishing a European pillar of social rights*. COM (2017) 250 final. Brussel: Europese Commissie.
- Europese pijler (2017) *De Europese pijler van sociale rechten*. Publicatie te vinden op ec.europa.eu.
- Hemerijck, A. (2013) *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2016) Making social investment happen for the eurozone. *Inter-economics: Review of European Economic Policy*, 51(6), 341–347.
- Hemerijck, A. (red.) (2017) *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.
- OESO (2008) *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Parijs: OESO.
- OESO (2011) *Doing better for families*. Parijs: OESO.
- OESO (2015) *In it together: why less inequality benefits all*. Parijs: OESO.
- Scharpf, F.W. (2016) The costs of non-disintegration: the case of the European Monetary Union. In: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs en C. Joerges (red.), *The end of the eurocrats' dream: adjusting to European diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, 29–49.
- Vandenbroucke, F. (2017) Risk reduction, risk sharing and moral hazard: a vaccination metaphor. *Inter-economics: Review of European Economic Policy*, 52(3), 154–159.

In het kort

- ▶ Stijgende armoede en ongelijkheid in de Europese Unie zijn broedplaatsen voor Europees onbehagen.
- ▶ Investeringsparadigma niet langer kan worden afgewezen als ‘mooiweerpolitiek’ is dat economische stagnatie, hoge werkloosheid (ook van de jeugd) en de stijgende armoede en ongelijkheid vandaag de dag de broedplaatsen zijn voor Europees onbehagen, xenofobie populisme, de Brexit en Trump.
- ▶ Dit biedt het komende decennium ruimte voor sociale investeringen van één tot twee procent van het bbp.

ARBEIDSMARKT

Werknemers en zelfstandigen in Nederland en Europa

De Nederlandse arbeidsmarkt is de afgelopen jaren sterk geflexibiliseerd. Hoe verhoudt de positie van werknemers en zelfstandigen in Nederland zich tot die in andere Europese landen?

PETER SMULDERS
Research fellow bij
TNO

WOUTER VAN DER TORRE
Onderzoeker bij
TNO

De laatste tijd zijn er toenemende zorgen over de arbeidsmarkt- en sociale zekerheidspositie van een deel van de zelfstandigen (Camps, 2017; Dekker en Kösters, 2011; Lukkezen, 2016). In een recente verkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt voor meer aandacht voor de schaduwzijden van flexibilisering gepleit (Kremer et al., 2017). Heeft deze flexibilisering ook plaatsgevonden in andere Europese landen? En hoe verhouden de werksituatie en arbeidsbeleving van Nederlandse werknemers zich tot die in andere Europese landen?

DATA

Om de positie van werknemers en zelfstandigen in Nederland te vergelijken, maken we gebruik van de European Working Conditions Survey (EWCS) van de Europese Unie. Deze enquête wordt sinds 1990 om de vijf jaar gehouden (Eurofound, 2016). In 2015 gebeurde dit onder steekproeven van werkenden in alle 28 EU-landen, plus een zevental kandidaatlanden en aan

de EU gerelateerde landen, in totaal 35 stuks. Per land werden minimaal 1.000 werkenden in de thuisituatie geïnterviewd; in totaal deden bijna 44.000 werknemers en zelfstandigen mee. Omdat bij de EWCS veel aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de steekproeftrekking en de weging van de steekproefdata, gaat het om een kwalitatief sterk en omvangrijk databestand. We beperken ons tot de vergelijking van Nederland met de eerste vijftien EU-landen (EU15) omdat Nederland hiermee in het algemeen meer overeenkomst heeft dan met de later toegetreden lidstaten.

RESULTATEN

We vergelijken de Nederlandse arbeidsmarkt met die in andere Europese landen wat betreft het percentage *zelfstandigen* en de *demografische kenmerken* van werknemers en zelfstandigen. Daarnaast vergelijken we de *werksituatie* en de *arbeidsbeleving* van werkenden.

Zelfstandigen

Figuur 1 laat over de periode 1995–2015 een lichte daling zien van het percentage zelfstandigen onder de EU15, terwijl het percentage zelfstandigen in Nederland in diezelfde periode toenam. In Nederland groeide het percentage flexwerkers en het percentage zelfstandigen al voor de crisis in 2008 begon, maar na de aanvang van de crisis versnelde deze ontwikkeling doordat ook het percentage werknemers met een vast contract daalde. Bij deze ontwikkeling spelen fiscaal beleid ten gunste

van zzp'ers en een ouder wordende beroepsbevolking – ouderen zijn met hun werkervaring eerder geneigd als zelfstandige aan de slag te gaan – een rol (Van Es en Van Vuuren, 2010; Kösters en Souren, 2014).

Overigens wordt er in het EWCS-databestand geen onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen met en zonder personeel – er wordt simpelweg gevraagd of de

geïnterviewde werkende voornamelijk zelfstandige of voornamelijk werknemer is. Uit recente EBB-cijfers van het CBS – te vinden op Statline – blijkt dat er in 2015 ruim een miljoen zzp'ers waren en circa 320.000 zelfstandigen met personeel. Het aantal zzp'ers hangt echter van de gehanteerde definitie af. Indien het zzp-schap de belangrijkste inkomensbron is, gaat het in 2014 om 800.000 personen; indien elke zzp-activiteit, hoe beperkt ook, meegeteld wordt, gaat het om 1,4 miljoen personen (Kösters, 2016).

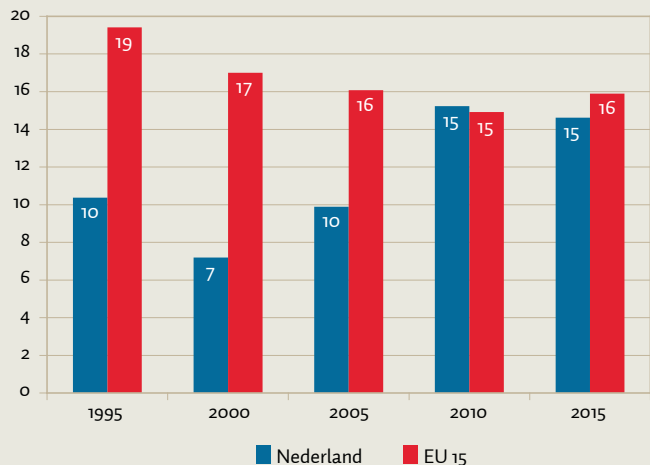
Nederland is wat betreft de toename van het aantal zelfstandigen een uitzondering in Europa: slechts in drie van de andere EU15-landen nam het percentage zelfstandigen in 2005–2015 ook toe (in Finland, van 13 naar 18 procent; in Portugal van 20 naar 25 procent en in Griekenland van 33 naar 37 procent). Ondanks de groei in de zelfstandigheid neemt Nederland in het percentage zelfstandigen nog een gemiddelde positie in. Figuur 2 laat zien dat het percentage in de zuidelijke landen Griekenland, Italië en Portugal – met 25 tot 35 procent van de werkenden – substantieel hoger is dan in de noordelijke landen – met 5 tot 15 procent van de werkenden. Dit zal een teken zijn van de meer agrarisch-industriële en op detailhandel gerichte economie in de zuidelijke landen tegenover de meer op de diensten gerichte economie in de noordelijke deel van Europa.

De procentuele groei van de zelfstandigen in Nederland heeft uiteraard als tegenhanger de daling van het percentage werknemers: dit percentage is achteruitgelopen van 72 procent in 2005 tot 60 procent in 2015. In de EU15 als totaliteit nam het percentage werknemers in vaste dienst in diezelfde periode nog iets toe, van 66 naar 69 procent.

Demografische kenmerken

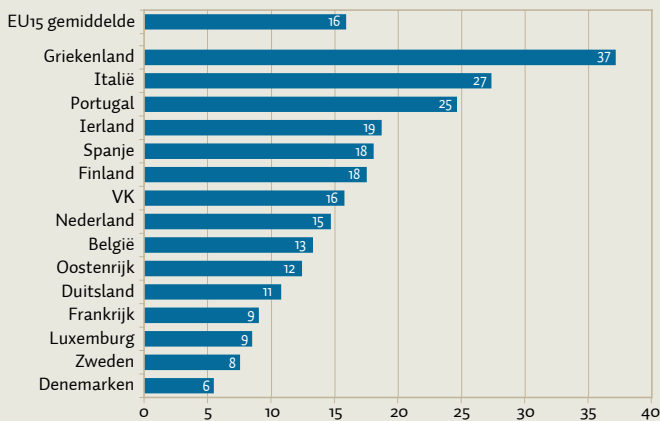
De gemiddelde Nederlandse werkende verschilt qua sekse, leeftijd, herkomst en opleidingsniveau niet veel van die in andere Europese landen (EU15). Nederlandse werkenden zijn iets jonger (41 versus 42 jaar), hebben iets minder vaak een migranten-achtergrond (13 versus 15 procent) en zijn iets vaker hogeropgeleid (39 versus 32 procent in de EU15). In lijn met eerder onderzoek (Van Es en Van Vuuren, 2010; Dekker en Kösters, 2011), laten de EWCS-cijfers echter zien dat Nederlandse vrouwen relatief minder vaak als zelfstandige werken en Nederlandse zelfstandigen iets ouder zijn dan gemiddeld in de EU15. Wat betreft herkomst en opleidingsniveau zijn de verschillen gering.

De ontwikkeling van het percentage zelfstandigen in Nederland en de EU15, 1995–2015 FIGUUR 1



Bron: EWCS

Percentage zelfstandigen per EU15-land, 2015 FIGUUR 2



Bron: EWCS

Werksituatie

Voor de werksituatie kijken we naar een drietal relevante kenmerken: het aantal werkuren per week, de ervaren werkdruk en de autonomie in het werk (figuur 3). De ervaren werkdruk is gebaseerd op twee vragen over respectievelijk snel moeten werken en te maken hebben met strakke deadlines. Autonomie is gebaseerd op drie vragen, over respectievelijk het zelf kunnen kiezen van de werkvolgorde, de methode van werken en de snelheid van werken.

Een Nederlander blijkt gemiddeld vier uren per week minder te werken dan de gemiddelde Europeaan. Het lijkt er dus op dat onze 'deeltijdcultuur' ook terug te vinden is bij zelfstandigen. Wel maken, zowel in Nederland als in de EU15, zelfstandigen meer werkuren dan werknemers. Werknemers, niet alleen in vaste maar ook in tijdelijke dienst, ervaren echter een hogere werkdruk dan zelfstandigen. Dit is zowel in Nederland als in de EU15 te zien (zie ook Van der Torre en Dirven, 2016). Het omgekeerde geldt voor de autonomie: die is voor werknemers lager dan voor zelfstandigen. Ook dit klopt voor Nederland en de EU15.

Ondanks het lagere aantal gewerkte uren in Nederland verschilt de werkdruk in Nederland niet significant van die van de EU15. Wel is de autonomie in het werk voor alle categorieën werkenden in Nederland hoger dan gemiddeld in de EU15. Men zou dit als een afspiegeling kunnen zien van de Nederlandse overleg- en delegatiestijl.

Arbeidsbeleving

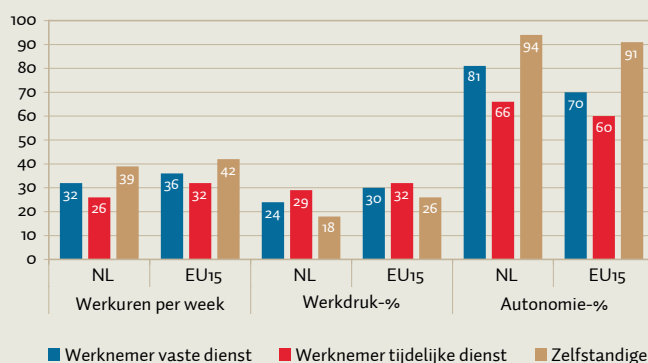
Het relatief hoge aantal werkuren van zelfstandigen kan belastend zijn, terwijl de combinatie van hoge werkdruk met lage autonomie werknemers parten kan spelen. Welk effect heeft de werksituatie op de arbeidsbeleving? We vergelijken de arbeidsbeleving van werknemers en zelfstandigen in Nederland en de rest van Europa aan de hand van de arbeidstevredenheid, werkstress en de kans op baanverlies. Arbeidstevredenheid is het gemiddelde van twee vragen over respectievelijk het salaris en de loopbaanvooruitzichten. Werkstress is gemeten aan de hand van de vraag in welke mate men stress in het werk ervaart. De kans op baanverlies, tot slot, is gebaseerd op de vraag of de respondent de komende zes maanden zijn of haar baan zou kunnen verliezen.

Figuur 4 laat zien dat de gemiddelde werkende in Nederland een hogere arbeidstevredenheid kent en ook minder werkstress ervaart dan die in de EU15. Wel

is in Nederland de kans dat je je baan verliest gemiddeld groter dan in de EU15. Zowel in Nederland als in de EU15 hebben met name flexwerkers grote kans hun baan te verliezen. Dit suggereert dat het pleidooi voor het bevorderen van meer werkzekerheid van flexwerkers en zelfstandigen, zoals te lezen is in de WRR-verkenning, met name urgent voor flexwerkers is (Kremer et al., 2017). Tot slot valt op dat werknemers iets meer werkstress ervaren dan zelfstandigen.

Arbeidskenmerken in Nederland (N = 1.952) en EU15 (N = 41.943)

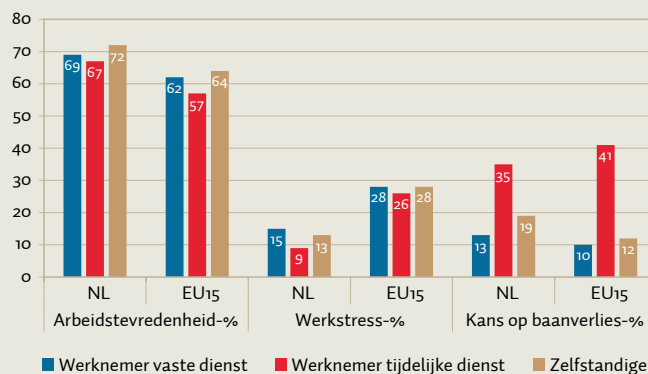
FIGUUR 3



Bron: EWCS

Arbeidsbeleving in Nederland (N = 1.831) en EU15 (N = 39.549)

FIGUUR 4



Bron: EWCS

LITERATUUR

- Camps, M. (2017) Durf te leren. *ESB*, 102(4745), 6–9.
- Dekker, R. en L. Kösters (2011) De ontmythologisering van de zzp-trend. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 27(3), 248–263.
- Es, F. van, en D. van Vuuren (2010) Een decompositie van de groei van het aandeel zelfstandigen in de beroepsbevolking. *TPEdigitaal*, 4(3), 126–148.
- Eurofound (2016) *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report*. Rapport EF1634. Luxemburg: Publications Office of the European Union. Rapport te vinden op www.eurofound.europa.eu.
- Kremer, M., R. Went en A. Knottnerus (red.) (2017) *Voor de zekerheid; de toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Studie te vinden op www.wrr.nl.
- Kösters, L. (2016) Nieuwe data over demografie, soort werk en inkomsten van zzp'ers. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(1), 66–74.
- Kösters, L. en M. Souren (2014) De toename van zzp'ers in Europees perspectief. *ESB*, 99(4683), 247–249.
- Lukkezen, J. (2016) Definitie lost probleem zelfstandigen niet op. *ESB*, 101(4743), 692–693.
- Smulders, P.G.W. en G.E. Evers (2000) Wie wordt zelfstandige en wie werknemer en wat zijn de effecten? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 16(4), 320–334.
- Torre, W. van der, en H.J. Dirven (2016) Duurzame inzetbaarheid van zelfstandig ondernemers zonder personeel. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(3), 240–247.

DISCUSSIE

In Nederland is het aandeel zelfstandigen in de afgelopen twintig jaar flink toegenomen, ook tijdens de financiële crisis, terwijl dat in de EU15 bijna nergens het geval was. Waarschijnlijk hebben de belasting-privileges voor zelfstandigen in Nederland voor een aanzuigende werking gezorgd. De werksituatie van de gemiddelde zelfstandige geeft, zowel in Nederland als in de EU15, met een relatief lage mate van werkdruk en een relatief hoge mate aan autonomie, minder kans op werkstress dan bij werknemers. Dit is anders dan twintig jaar geleden, toen de arbeidsontevredenheid, de stress en de werkonzekerheid van de zelfstandigen nog groter was dan die van werknemers (Smulders en Evers, 2000). Een mogelijke verklaring voor de verbeterde werksituatie zou kunnen zitten in het feit dat het werk van zelfstandigen de laatste twintig jaar steeds meer verschoven is van de industrie, de landbouw en de handel naar het werken als professional in de dienstensector. Dit verschijnsel is over de hele EU15 waarneembaar, maar in Nederland in sterkere mate.

In het kort

- ▶ Terwijl het percentage zelfstandigen in de meeste landen de laatste twintig jaar daalde, steeg het in Nederland.
- ▶ Zowel werknemers als zelfstandigen maken in Nederland minder uren per week dan hun Europese collega's.
- ▶ In Nederland is de werkstress lager dan in de rest van Europa, maar de kans op baanverlies is groter.

ARBEIDSMARKT

De zoektocht naar goedkope arbeid ondergraaft het arbeidsbestel

Het aantrekken van Oost-Europese werknemers staat vaak op gespannen voet met het principe van gelijk loon voor gelijk werk. Zeker als daarbij gebruikgemaakt wordt van mazen in de wet om op loonkosten te kunnen concurreren.

JAN CREMERS
Onderzoeker aan
Tilburg University

Arbeidsmobiliteit en vrij verkeer van werknemers behoren tot de kernprincipes van de Europese Unie (EU). Na het verdwijnen van de binnengrenzen hebben deze principes ervoor gezorgd dat de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en rekrutering van werknemers een integraal onderdeel is geworden van vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt. En hoewel het op de hele bevolking om bescheiden aantallen gaat – de Europese Commissie (EC, 2017a) spreekt van zestien miljoen EU-burgers die in een andere lidstaat werkzaam zijn – zijn meerdere bedrijfstakken afhankelijk geworden van deze Europese vorm van arbeidsvoorziening.

Het beeld is dat werkgevers kiezen voor het aantrekken van Oost-Europese werknemers, omdat zij tegen de geboden arbeidsvoorwaarden het onaan-trekkelijke, tijdelijke en routinematige werk willen verrichten; een segment waarvoor het aanbod op de Nederlandse markt beperkt is. En ook dat werkgevers regelmatig gebruikmaken van verdienmodellen die mazen in de wetgeving benutten en op gespannen voet

staan met het principe van gelijk loon voor gelijk werk. Als dat zo is, zouden werkgevers zich de vraag moeten stellen in hoeverre hierbij nog sprake is van een behoorlijk personeelsbeleid. Of gaat het om een aangelegenheid van de afdeling inkoop, met volledig voorbijgaan aan het humanresourcesmanagement-gedachtegoed?

In een aantal hier samengevatte studies ga ik na of dit beeld klopt. De studies, tot stand gekomen op basis van langdurige samenwerking met de Arbeidsinspectie (tegenwoordig Inspectie SZW), analyseren tegen de achtergrond van de relevante nationale en Europese wet- en regelgeving welke motieven werkgevers aanvoeren voor de inzet van buitenlandse werknemers, hoe die motieven zich verhouden tot de economische context, en in hoeverre er sprake is van een absolute of relatieve schaarste op de arbeidsmarkt. Ook ga ik in op de rol van de rekrutering. Deze geschiedt in belangrijke mate niet rechtstreeks, is vaak grensoverschrijdend en kent adviesbureaus die kunnen uitleggen hoe internationale arbeidsbemiddeling legaal kan worden opgezet (McGauran, 2016).

WET- EN REGELGEVING VAN DE EU

Het verdrag van Rome uit 1957, de grondslag voor de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, formuleert het duidelijk: Europese burgers moeten kunnen profiteren van de invoering van vrij verkeer. In het bijzonder zouden werknemers uit de ene lidstaat werk moeten kunnen zoeken in een andere



lidstaat. Het verdrag verzekerde het recht op verblijf, op werk en op gelijke behandeling (Cremers, 2012).

Bij de invoering van de interne markt kreeg de arbeidsmobiliteit een nog centralere rol in het EU-beleid. En hoewel eerdere verwachtingen over de omvang niet zijn uitgekomen, blijft die mobiliteit prominent op de agenda (EC, 2017b). De afgelopen decennia zijn er Europese richtlijnen en verordeningen op meerdere beleidsterreinen opgesteld die rechtstreeks ingrijpen in hoe deze mobiliteit verloopt. Het betreft regelgeving over vrije vestiging en vrije dienstverlening en sociale wetgeving (arbeidswetgeving, contractrecht, geldende arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid). Hier wordt de wetten regelgeving slechts kort aangestipt en wordt er verder verwezen naar andere publicaties (Cremers, 2016).

De oprichting van de meeste ondernemingen verloopt in de EU-lidstaten via nationale wetgeving. Vervolgens krijgen die nationale entiteiten vrije toegang tot de markt van alle EU-lidstaten om daar hun diensten aan te bieden. Op die grondslag kunnen de ondernemingen hun legale status ontlenen aan een registratie in een land waar geen of nauwelijks activiteiten plaatsvinden. Er is weinig wetgeving of jurisprudentie die hier effectief tegen kan worden ingezet.

De vrije dienstverlening geldt in de EU als een van de cruciale economische vrijheden. In meerdere rechtszaken heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaald dat het niet aan de lidstaten is om eenzijdig barrières op te werpen met verplichtingen voor buitenlandse dienstverleners in de sociale sfeer, zelfs als deze leiden tot een verbetering van de positie van werknemers. Dergelijke verplichtingen moeten Europees getoetst worden aan proportionaliteit en aan het publieke belang. Tot nu toe is dat publiek belang veelal beperkt tot belastingaangelegenheden en nauwelijks toegepast op het sociaal beleid. Tevens heeft het Hof bepaald dat een land geen buitenlandse dienstverlener mag wenen.

Het vrije verkeer van werknemers ging van start op basis van het werklandbeginsel, maar dit werd vrij spoedig verlaten. Eerst op het terrein van de sociale zekerheid voor EU-burgers die tijdelijk in een andere lidstaat aan de slag gingen, later ook met betrekking tot de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden. Voor vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers is er een harde kern van arbeidsvoorwaarden vastgelegd waaraan als minimum moet worden voldaan in het werkland. De verschillen in sociale zekerheidsregimes en in arbeidsvoorwaarden maken het echter mogelijk om legaal op arbeidskosten te concurreren.

VERDIENMODELLEN EN MECHANISMEN

Een analyse van het werk van de Nederlandse arbeidsinspectie op het terrein van de cao-naleving maakt duidelijk welke verdienmodellen en mechanismen op het terrein van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling een rol spelen (Cremers, 2017). De speciale unit van de inspectie, opgezet in het kader van het Sociaal Akkoord 2013, rondde in 2014 en 2015 in totaal 45 rapporten met bevindingen af. De geanalyseerde dossiers (zestig procent van die rapporten) geven een indicatie dat het gaat om meer dan alleen maar het opereren in de schemerzone van de wetgeving. Omdat het dossiers zijn waarbij al een vermoeden bestond van onregelmatigheden, zijn ze niet representatief voor de totale inzet van buitenlandse werknemers.

Tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving en een gebrek aan samenhang in beleid zorgen voor ruimte voor ‘creatieve’ vormen van inhuur

Uit de dossiers komt een scala aan malversaties naar voren. De analyse toont aan dat zowel tegenstrijdigheden in de wet- en regelgeving als een gebrek aan samenhang tussen beleidsterreinen, in combinatie met een beleid van deregulering en flexibilisering, gezorgd hebben voor een speelveld dat ruimte biedt voor ‘creatieve’ vormen van inhuur en rekrutering. Vaak gaat het om doelbewust ontwikkelde mechanismen om te kunnen concurreren op arbeidsvoorwaarden, die de concurrentieverhouding verstoren met bonafide bedrijven die zich wel aan de wet- en regelgeving en de cao's houden. De gehanteerde verdienmodellen zijn niet bij voorbaat illegaal, en als ze dat wel zijn ontbreekt veelal de effectieve sanctie om er een eind aan te maken. Zodra er een grensoverschrijdende dimensie – zoals het gebruik van een postbusfirma – optreedt, ontbeert de Inspectie SZW de bevoegdheid om daadkrachtig op te treden. De aanwezigheid van een buitenlandse entiteit bemoeilijkt het onderzoek. Immers, de inspectie heeft geen bevoegdheid op het terrein van het ondernemingsrecht, en bovendien is zo'n onderneming

geregistreerd in een ander land. Dit kan voor uitstel en zelfs afstel zorgen, doordat er feiten- en/of boekenonderzoek moet plaatsvinden via een rechtshulpverzoek aan buitenlandse inspectiediensten – ook als deze buitenlandconstructies zijn opgezet vanuit Nederland, op initiatief van Nederlandse inleners/opdrachtgevers, met Nederlandse directeuren-eigenaars.

Bij vrijwel alle projecten en werklocaties, waarbij vermoedens van cao-ontduiking en andere malversaties hebben geleid tot het indienen van een verzoek om het verrichten van nalevingsonderzoek, is er sprake van het uitbesteden van werk via onderaanneming, in- en uitleen, externe bemiddeling en andere vormen van outsourcing en externalisering. Er is geen aantoonbaar verschil in problematiek tussen de publieke en de private sector, zodra er via een keten van ondernemingen werkzaamheden worden uitbesteed. Die externalisering neemt regelmatig de vorm aan van het inzetten van werknemers via buitenlandconstructies. De werkgeversverantwoordelijkheid wordt ontlopen; werknemers worden ad hoc ingezet en arbeid wordt een waar. Uiteindelijk werden er verschillende besparingspraktijken aangetroffen (tabel 1).

SCHAARSTE GEGEVEN DE GEBODEN ARBEIDSVOORWAARDEN

De schaarste die regelmatig wordt aangevoerd als motief voor de inzet van arbeidsmigranten is geen fictie. De vraag is wel over welke schaarste het dan gaat. Arbeidsmarkttekorten worden in Nederland in kaart gebracht door verschillende instellingen, waarbij er vooral gekeken wordt naar het niet-beschikbaar zijn van arbeid, de *absolute* schaarste. UWV publiceert regelmatig analyses met een zo goed mogelijk onderbouwd overzicht van krapteberoepen. *Relatieve* schaarste, niet-beschikbare arbeid tegen de geboden voorwaarden, is moeilijker terug te vinden in werkloosheidsstatistieken en UWV-prognoses. Het gaat dan om het arbeidsvolume (of de werkgelegenheid) in banen waarvoor tegen de geboden voorwaarden – loon, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden – geen mensen te vinden zijn.

Onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, samen gaand met repetitief werk, atypische werktijden, gebrekkige carrièreperspectieven en beperkte scholingsmogelijkheden, verklaren waarom het vaak moeilijk is om mensen te vinden, zeker als er geen vaste baan in het verschiet ligt. Tijdens de recessie van de afgelopen

Overzicht van geconstateerde praktijken uit het nalevingsonderzoek

TABEL 1

Directe loonkosten	Werkgeverslasten	Sociale-zekerheidsbijdrage	Belastingafdracht
Cao-ontduiking of het omzeilen van cao-verplichtingen	Onbelast betalen van looncomponenten	Grensoverschrijdende detachering uit landen met lage sociale-zekerheidspremies	Gebruik van onbelaste looncomponenten verlaagt de afdracht
Onderbetaling en/of te lage inschaling	Werken onder goedkopere cao-regimes	Falsificatie van de zogenaamde A1-verklaring	Ondoorzichtige financiële transacties door het gebruik van tussenschakels, katvangers en stromannen
Niet-naleven van cao-afspraken over de inlenersbeloning	Het benutten van buitenlandse vestigingen die facturen sturen voor het leveren van diensten	Werknemer blijkt niet geregistreerd door de formele werkgever	Naleving van afdracht vaak niet te controleren
Niet-toekennen van toeslagen en kostenvergoedingen	Het inhuren van menskracht onder de vlag van aanneming van werk	Sz-afdracht (in het thuisland) is gebaseerd op te laag brutoloon, en overwerk wordt niet doorberekend	Geen omzet in het thuisland, geen omzet in het land waar de financiële administratie is gevestigd, geen omzet in het werkland?
Onterechte inhoudingen	Ontlopen van bijdragen voor sociale fondsen in sectoren	Willekeurige inhoudingen en dubbele loonstrookjes	Brievenbusconstructies in landen met lage vennootschapsbelasting of met een beleid van soepele vrijstelling
Niet of onvoldoende compenseren van overwerk		Werknemers worden ingezet als schijnzelfstandigen	

Bron: Cremers (2017)

jaren hebben we in Nederland kunnen zien dat een forse afname van de werkgelegenheid nauwelijks leidde tot een terugloop van het aantal arbeidsmigranten. Zo vond het CBS geen significant verband tussen arbeidsmigratie en -aanbod. In de jaren dat het arbeidsaanbod sneller steeg, kwamen er niet minder arbeidsmigranten binnen en in de jaren dat het trager steeg niet meer (CBS, 2013). De reden hiervoor is de oververtegenwoordiging van arbeidsmigranten in laagbetaalde segmenten van de Nederlandse economie. Het onaantrekkelijke werk tegen matige voorwaarden bleef beschikbaar, en ook andere werkzaamheden gingen lijden onder een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden.

Eigen onderzoeken, waarbij er in gemeentes met grote aantallen Oost-Europese inwoners naar de redenen van werkgevers gevraagd is om veelal via bemiddelaars arbeidsmigranten te rekruteren, bevestigen dit beeld (Cremers en Strockmeijer, 2016; 2017). Werkgevers kiezen voor het inzetten van arbeidsmigranten vanwege hun mentaliteit, betrokkenheid en flexibiliteit. Deze zijn bereid om lange dagen te maken en fysiek zwaar werk te doen op onregelmatige tijden. Beroepen waarin arbeidsmigranten werkzaam zijn, komen vooral voor in seizoenswerk en de opvang van pieken, met uitvoerende, repetitieve werkzaamheden in de land- en tuinbouw en productiewerk. De beweegredenen waarom werkgevers in sectoren met smalle marges met arbeidsmigranten werken, vloeien voort uit relatieve krapte en schaarste op de arbeidsmarkt: de flexibele inzetbaarheid en een werkaanbod dat anderen niet accepteren. De werkgevers realiseren zich dat het werk voor Nederlandse werknemers vaak niet aantrekkelijk is. Echter, zonder arbeidsmigranten ligt de productie in bijvoorbeeld de kassen stil.

SLOTOPMERKINGEN

Uitbesteding met als enige doel het terugdringen van de loonkosten leidt tot een ondergraven van de wet- en

regelgeving en de collectieve afspraken. Het regelwerk dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengaat, is niet langer effectief wanneer een belangrijk deel van het uitvoerend personeel buiten de afspraken valt. Belangrijke kenmerken van het Nederlandse arbeidsmarktbestel dreigen verloren te gaan als bedrijven hun toevlucht nemen tot rekrutering via uitbesteding en via andere vormen van dienstverlening die bestaan uit het leveren van goedkope arbeid. Het kwaad bloed dat ongelijke behandeling op de werkplek veroorzaakt, ondergraaft de inzet van arbeidsmigranten daar waar deze hard nodig is om de bedrijvigheid overeind te houden. Alles overziend, genoeg redenen voor werkgevers om niet langer af te wachten, maar zelf het initiatief te nemen voor gedegen afspraken die gelijk loon voor gelijk werk dichterbij brengen.

LITERATUUR

- CBS (2013) *Bevolkingsprognose 2012–2060: veronderstellingen migratie*. Den Haag: CBS.
- Cremers, J. (2012) Free movement of workers and rights that can be derived. *FMW: Online Journal on free movement of workers within the European Union*, 4, 26–32.
- Cremers, J. (2016) Economic freedoms and labour standards in the European Union. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22(2), 149–162.
- Cremers, J. (2017) *Drie jaar ervaring met intensievere cao-naleving*. Tilburg Law School. Publicatie te vinden op pure.uvt.nl.
- Cremers, J. en A. Strockmeijer (2016) *De inzet van arbeidsmigranten: eindverslag Conferentie D6 West-Brabant*. Tilburg Law School. Publicatie te vinden op pure.uvt.nl.
- Cremers, J. en A. Strockmeijer (2017) *De inzet van arbeidsmigranten in Zeewolde*. Tilburg Law School. Publicatie te vinden op pure.uvt.nl.
- EC (2017a) *Discussienota over de sociale dimensie van Europa*, 26 april 2017. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2017b) *Witboek over de toekomst van de Europese Unie*, maart 2017. Brussel: Europese Commissie.
- McGauran, K. (2016) *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue*. Brussel: SOMO/ETUC. Rapport te vinden op www.etuc.org.

In het kort

- ▶ Werkgevers kunnen via ‘creatieve’ vormen van externalisering kostenverdelen bewerkstelligen.
- ▶ Tegen de geboden vergoeding is er te weinig arbeidsaanbod in Nederland, wat zorgt voor relatieve schaarste.
- ▶ Uitbesteden om loonkosten terug te dringen ondergraaft de wet- en regelgeving en de collectieve afspraken.

Een eerlijk EU-speelveld

Op de werkvloer ervaren vrachtwagenchauffeurs, bouwvakkers of distributiemedewerkers iedere dag de negatieve gevolgen van het vrije verkeer van diensten. Zo maakt de huidige regelgeving het mogelijk dat er Roemenen op Nederlandse scheepswerven werken voor één euro bruto per uur. Dit is een voorbeeld van uitbuiting en sociale dumping in Nederland, waarbij misbruik gemaakt wordt van een van de fundamentele vrijheden van de interne markt.

Dit is onacceptabel – of je nu Roemeen bent of Nederlander, als je naast elkaar op een werkplek hetzelfde werk verricht, behoor je ook gelijk beloond te worden. Daarom eist de FNV, samen met alle andere Europese vakbonden, gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek, en treden wij op tegen uitbuiting en sociale dumping.

Zo zijn er binnen Europa bijna twee miljoen werknemers tijdelijk aan het werk in een ander land, veelal in de bouw-, transport- en landbouwsector. Deze zogenoemde gedetacheerde werknemers uit andere EU-landen vallen – in het kader van het ‘vrije verkeer van diensten’ – niet onder alle Nederlandse arbeidsvoorwaarden, maar enkel onder de minimum-arbeidsvoorwaarden uit de Detacheringsrichtlijn. Dit maakt een gedetacheerde werknemer goedkoper dan een werknemer uit Nederland.

In de praktijk worden zelfs deze minimum-arbeidsvoorwaarden uit de Detacheringsrichtlijn slecht nageleefd. Gebrekkige handhaving draagt eraan bij dat deze misstanden blijven bestaan. Dagelijks ontvangen duizenden werknemers geen fatsoenlijk loon en hebben ze nauwelijks sociale zekerheid in hun land van herkomst of in het werkland. Ze worden verplicht tot veel te lange werktijden, krijgen geen goede gezondheids- en veiligheidsopleiding en zijn niet verzekerd. Daar hadden de lidstaten zelf al lang keihard tegen moeten optreden met meer



TUUR ELZINGA

Dagelijks bestuurder bij FNV

controles en hoge boetes voor overtreding van de minimum-wetgeving.

Maar naast ontduiking en fraude, maken te veel bedrijven handig gebruik van allerlei constructies op de interne markt om zo goedkoop mogelijke arbeidskrachten te kunnen leveren. Er zijn legio legale constructies mogelijk, zoals bijvoorbeeld de Cyprus-route. Het werk verandert niet, werknemer en leidinggevende verhuizen niet naar Cyprus, maar middels een administratieve constructie vallen de werknemers voor de premieafdracht wél onder het fors goedkopere

Cypriotische stelsel van sociale zekerheid.

Als zelfs nationale afdrachten, sociale premies en pensioenen verworpen tot een element van de concurrentie op loonkosten, lijkt de interne markt voor veel werkenden geen succesverhaal van welvaart en welzijn te zijn. Meer en meer lijken burgers en werknemers dan ook het vertrouwen in de EU te verliezen. Een EU die focust op grootse zaken van begrotingstoezicht en regulering van de kapitaalmarkt, verliest makkelijk een binding met haar kern: de burgers en werknemers.

Voor de FNV staat voorop dat groei een middel is voor meer welvaart en welzijn van alle burgers en werknemers. Dat betekent dat een sociaal Europa geen lege huls mag blijven. Er moet nu ingezet worden op echte banen, gezond en veilig werken, fatsoenlijke arbeidstijden en gelijk loon voor gelijk werk. De EU mag dat niet in de weg staan, sterker nog: de EU moet dit ondersteunen.

Dergelijke sociale rechten moeten niet langer ondergeschikt zijn aan de interne markt. Alleen dan borg je daadwerkelijk een eerlijk speelveld, waarin werknemers geen pion in de concurrentie tussen bedrijven en lidstaten zijn. En geef je uitvoering aan de EU-doelstelling van de sociale markteconomie: een sociaal, solidair én economisch sterk Europa.

Geen sprake van sociale dumping

Het vrije verkeer van werknemers is een onderwerp van scherpe verdeeldheid binnen de Europese Unie (EU) geworden. In de gepolariseerde discussie gaat het om de grenzen open óf dicht. Een deel van de Europese bevolking en politici wil buitenlandse werknemers uit met name Midden- en Oost-Europa tegenhouden. Een ander deel ziet vooral kansen voor buitenlandse arbeid.

Het vrije verkeer van werknemers en diensten vormt de basis voor een gemeenschappelijke markt. Arbeidsmobiliteit draagt bij aan een betere allocatie van arbeid en het helpt ook om economische schokken in de Economische Monetaire Unie (EMU) op te vangen (Van Beers et al., 2014). Door arbeidsmigratie hoeven asymmetrische schokken niet per se te leiden tot een hogere werkloosheid. Daarnaast kan de detachering van werknemers de versterking van andere aanpassingsmechanismen tot gevolg hebben (De Wispelaere en Pacolet, 2015). Vrij verkeer zorgt zo voor meer economische groei, werk en welvaart.

Maar de regels voor detachering van werknemers zijn tot stand gekomen in een kleinere EU met beperkte verschillen in welvaart. Met de toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa zijn die verschillen vergroot en zet arbeidsmigratie de arbeidsmarkten in de welvarende landen onder druk. De stelling dat iedere vorm van verschil in beloning een vorm van sociale dumping zou zijn, is echter niet houdbaar. De omstandigheden zijn immers verschillend: de tijdelijk werkenden vormen onderdeel van een andere arbeidsmarkt waar arbeidsrecht, belastingregime en koopkracht verschillend zijn. Convergentie, mede als gevolg van toegenomen kapitaalintensiteit (Sinn, 2003), heeft de afgelopen jaren de welvaart in Midden- en Oost-Europa doen stijgen. Naarmate de interne markt succesvoller is, zullen arbeidsmigranten die werk vonden in de meer welvarende EU-lidstaten, terugkeren naar hun oorspronkelijke land.

De Europese Detacheringsrichtlijn zorgt ervoor dat een aantal basisrechten, zoals een minimumloon, van het tijdelijke werkland



MARIO VAN MIERLO
Secretaris Sociale Zaken
bij VNO-NCW en
MKB-Nederland



PAUL VAN KEMPEN
Secretaris Economische
Zaken bij VNO-NCW en
MKB-Nederland

van toepassing zijn als die beter zijn dan de rechten in het woonland. En ook voor arbeidsomstandigheden is er een uniform Europees regelgevend kader. De Nederlandse wet- en regelgeving gaat verder dan de Europese regels: ook voor de gedetacheerde werknemer moeten de cao-loonschalen worden toegepast volgens de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) en de nieuwe Wet aanpak schijnconstructies handhaaft het mini-

imumloon steviger. Van sociale dumping is geen sprake.

De Europese Commissie en ook regeringsleiders als Macron reageren op de maatschappelijke verdeeldheid door de doelstelling van een goed functionerende EMU weliswaar te handhaven, maar tegelijkertijd concurrentieverschillen op de arbeidsmarkt uit te willen schakelen, zie bijvoorbeeld EC (2016). De gesignaleerde misstanden lijken echter eerder een gevolg van gebrekkige handhaving dan van gebrekkige regelgeving; inzet op betere handhaving is dan ook nodig. Een goed uitgangspunt zou een sluitend systeem van controle op afdrachten van socialezekerheidspremies in het woonland van gedetacheerden zijn.

Ook voor Nederlandse werknemers die tijdelijk over de grens werken, is deze controle op afdrachten van groot belang. Voor hen en hun werkgevers is het wenselijk dat zij zich verzekerd weten van hun Nederlandse arbeidsvoorwaarden en zekerheden. Aan een gat in de WW-opbouw of pensioenopbouw heeft niemand behoefte.

LITERATUUR

- Beers, N. van, M. Bijlsma en G. Zwart (2014) *Cross-country insurance mechanisms in currency unions: an empirical assessment*. CPB Background Document, 17 april 2014.
- De Wispelaere, F. en J. Pacolet (2015) *Posting of workers as stabilising mechanism*. Working Paper, KU Leuven.
- EC (2016) *Wijziging van Richtlijn 96/71/EG. Voorstel tot herziening van de Detacheringsrichtlijn*, COM (2016) 128. Brussel: Europese Commissie.
- Sinn, H.W. (2003) *The New Systems Competition*. Hoboken: Wiley.

Winnaars en verliezers van vrij verkeer van werknemers

Europese politici benadrukken vaak vooral de mogelijke negatieve effecten van arbeidsmigratie, zoals verdringing op de arbeidsmarkt. Daardoor kan een negatief beeld ontstaan van het vrije verkeer van werknemers. Op basis van een recente enquête brengt dit artikel in beeld hoe Nederlanders aankijken tegen vrij verkeer van werknemers in de EU.

**REBEKKA
TSELMS**

*Beleidseconoom bij
De Nederlandsche
Bank (DNB)*

**JANTE
PARLEVLIJT**

*Hoofd afdeling
Algemeen-Econo-
misch Beleid bij
DNB*

**MATTHIJS
ROODUIJN**

*Politiek socioloog
aan de Universiteit
van Amsterdam*

Vrij verkeer van werknemers is een belangrijke pijler van de Europese integratie, en een belangrijke bron van welvaartsgroei (SER, 2014). Daarnaast is arbeidsmigratie ook belangrijk als stabiliseringsmechanisme in de monetaire unie, omdat landen geen eigen monetair beleid kunnen voeren om economische schokken te dempen (Mundell, 1961; Krugman, 2012). Tegelijkertijd is het duidelijk dat iemands houding ten opzichte van arbeidsmigratie kan variëren met zijn personeigenschappen, zoals het opleidingsniveau, wat ook gevolgen heeft voor het draagvlak ervoor. Uit recent onderzoek op basis van de Eurobarometer volgt dan ook dat er grote verschillen zijn in hoe Europeanen het vrije verkeer van werknemers waarderen (Vasilopoulou en Tarving, 2017). Zoals verwacht, staan inwoners van armere Europese landen positiever tegenover het vrije verkeer dan mensen uit rijkere landen. Daarnaast heeft opleidingsniveau

een duidelijk effect: hoogopgeleiden staan positiever tegenover het vrije verkeer van werknemers.

Opvattingen over de EU worden, onder invloed van radicaal-rechtse populistten, niet zelden in verband gebracht met ideeën over immigratie en het vrije verkeer van werknemers. Zo is in gebieden in het Verenigd Koninkrijk waar zich veel Oost-Europese arbeidsmigranten hebben gevestigd, relatief vaker gestemd voor het verlaten van de Europese Unie (Becker en Fetzer, 2016). Overigens spreken ook West-Europese politici in het midden, zoals Macron in Frankrijk en Asscher en Buma in ons land, vaak vooral over de hinder die West-Europese werknemers kunnen ondervinden van immigratie uit met name Oost-Europese landen.

DATA EN METHODE

Om de houding van Nederlanders tegenover arbeidsmigratie te meten, is aan de leden van het CentERpanel gevraagd naar hun verwachtingen van de effecten van vrij verkeer van werknemers. De uiteindelijke steekproef komt uit op 1.897 respondenten. Met een multivariaat regressiemodel (OLS) is geschat welke kenmerken de houding van respondenten beïnvloeden.

Als afhankelijke variabelen gebruiken we de reacties van respondenten op twee stellingen: (1) “Het komt de economische activiteit in Nederland ten goede dat mensen in de Europese Unie overal in de Europese Unie kunnen werken”, en (2) “Het zijn vooral de laagst opgeleide werknemers die nadelen ondervinden van vrij ver-

keer van werknemers binnen de Europese Unie”. Beide stellingen zijn geïnspireerd op vragen die in 2013 gesteld zijn in het Me Justice Economenpanel (Me Justice, 2013).

Politici en beleidsmakers zouden meer kunnen uitdragen welke voordelen arbeidsmigratie oplevert

Als verklarende variabelen zijn demografische en financiële kenmerken opgenomen. Daarnaast zijn twee variabelen toegevoegd die aangeven of respondenten vertrouwen hebben in andere mensen en in de politiek. Ook is een dummy opgenomen voor respondenten die zichzelf aan de rechterzijde van het politieke spectrum plaatsen. Ten slotte is een variabele geconstrueerd voor de populistische oriëntatie van respondenten. Deze variabele is gebaseerd op werk van politicologen en is opgebouwd uit reacties op zes stellingen over de politiek, zoals “Politici in de Tweede Kamer moeten zich laten leiden door de meningen van het volk” (Akkerman et al., 2014).

RESULTATEN

De effecten van de verklarende variabelen op de mening van respondenten zijn samengevat in tabel 1. We gaan hier nader in op twee aspecten uit het onderzoek: de *voordelen* en de *nadelen* van het vrije verkeer.

Voordelen van vrij verkeer van werknemers

Nederlandse huishoudens blijken niet overweldigend positief over de baten van vrij werknemersverkeer. Waar 88 procent van de economen van het Economenpanel het eens of zeer eens is met de stelling dat vrij verkeer van werknemers de economische activiteit in Nederland ten goede komt (de overige 12 procent is neutraal), is dit slechts 44 procent van de huishoudens in onze enquête.

Uit de regressie blijkt ten eerste dat zowel jongeren als ouderen significant positiever zijn dan mensen van middelbare leeftijd over het vrije werknemersverkeer (tabel 1). Dit kan ermee samenhangen dat hun afstand tot de arbeidsmarkt groter is. Ten tweede schatten respondenten met een hbo- of universitaire opleiding

de effecten van arbeidsmigratie een stuk positiever in dan andere groepen. Dit is niet verwonderlijk, aangezien hoogopgeleide Nederlanders vaker dan andere groepen gebruikmaken van de mogelijkheid om in een ander EU-land te gaan werken (Kahanec et al., 2014). Daarnaast is het aannemelijk dat universitair geschoolden minder concurrentie vrezen van arbeidsmigranten, omdat deze vaker in lagere segmenten aan het werk gaan, waar zij niet gehinderd worden door opleidings- of taalbarrières (Berkhout et al., 2014), en zijn zij mogelijk ook kosmopolitisch ingesteld, en daarom inherent positiever over Europese integratie (Lampert en Blanksma, 2017; Vasilopoulou en Tarving, 2017).

Respondenten met vertrouwen in de politiek en in de medemens kijken positiever naar de gevolgen

Mening over arbeidsmigratie

TABEL 1

	Arbeidsmigratie heeft ...	
	een positief effect op de economie	vooral nadelen voor de laagst opgeleide werknemers
Leeftijd (referentiecategorie: 35–50 jaar)		
tot 35 jaar	0,17**	0,16**
50 tot 65 jaar	0,04	0,08
65 jaar en ouder	0,25***	0,20**
Opleidingsniveau (referentiecategorie: laag)		
Havo/vwo	0,06	0,09
Mbo	0,00	0,06
Hbo	0,15**	0,08
Universiteit	0,32***	-0,05
Maatschappelijke houding		
Vertrouwen in anderen	0,12**	0,08*
Vertrouwen in politiek	0,26***	-0,05
Politiek rechts	-0,16***	-0,01
Populistisch	-0,28***	0,19***
Constante	3,54***	3,11**
N	1.897	1.874
R ²	0,20	0,04

*/**/*** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Noot: Naast de getoonde variabelen zijn ook arbeidsbetrekking, sekse, partner en inkomen als controlevariabelen opgenomen

van arbeidsmigratie in de EU. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat mensen die geloven dat anderen te vertrouwen zijn, ook geloven in goede intenties van arbeidsmigranten om bij te dragen aan het arbeidsproces. Mensen met vertrouwen in de politiek hebben wellicht ook meer vertrouwen in Europese instituties en de positieve effecten daarvan. Ten slotte blijken respondenten die zichzelf aan de rechterzijde van het politieke spectrum plaatsen en respondenten met een populistische houding de gevolgen van arbeidsmigratie voor de economie negatiever in te schatten. Opvallend is dat de populistische houding zelfs het grootste deel

van de verklaarde variatie in de data kan duiden (bijna veertig procent). Dit zou ermee te maken kunnen hebben dat de populistische houding gezien kan worden als een antagonistisch en moralistisch wereldbeeld, waarin 'het volk' inherent goed is en 'de elite' door en door slecht. Het is niet ondenkbaar dat mensen met een populistisch wereldbeeld daarom eerder geneigd zijn om arbeidsmigratie in de EU als een bedreiging voor het 'eigen' volk te zien.

Nadelen van vrij verkeer van werknemers

Bij de tweede stelling is het opvallend dat de jongste en oudste respondenten vaker dan anderen verwachten dat de nadelen van vrij verkeer van werknemers vooral de laagst opgeleide werknemers raken. Ook respondenten met een populistische houding verwachten vaker dat de nadelen vooral bij de mensen met de laagste opleiding terecht komen. Tegen de verwachting in laat opleidingsniveau geen significant effect zien. Van de totale steekproef verwacht 62 procent dat de nadelen voor een groot deel voor rekening van de laagst opgeleide werknemers komen. Overigens verwachtten ook de meeste deelnemers van het Me Justice Economenpanel dat dit het geval was (63 procent).

CONCLUSIE

Veel Nederlanders geloven niet in de positieve economische effecten van vrij verkeer van arbeid binnen de EU. Dit geldt vooral voor lageropgeleiden en mensen die weinig vertrouwen hebben in de politieke elite. Hier ligt voor beleidsmakers en politici een belangrijke uitdaging. In plaats van mee te gaan in het discours dat arbeidsmigratie voornamelijk negatieve gevolgen heeft, zouden zij veel meer uit kunnen dragen welke voordelen vrij werknemersverkeer voor huishoudens oplevert – bijvoorbeeld als consument – en hoe geborgd wordt dat er geen oneerlijke concurrentie optreedt, zoals het werklandprincipe en handhaving (SER, 2014).

LITERATUUR

- Akkerman, A., C. Mudde en A. Zaslove (2014) How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1324–1353.
- Becker, S.O. en T. Fetzer (2016) Does migration cause extreme voting? CAGE Working Paper, 306.
- Berkhout, E, P. Bisschop en M. Volkerink (2014) Grensoverschrijdend aanbod van personeel, verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001–2011. SEO-rapport, 2014-49.
- Kahanec, M, M. Pytliková en K.F. Zimmermann (2014) The free movement of workers in an enlarged European Union: institutional underpinnings of economic adjustment. IZA Discussion Paper, 8456.
- Krugman, P. (2012) Revenge of the optimum currency area. In: D. Acemoglu, J. Parker en M. Woodford (red.), *NBER Macroeconomics Annual 2012*, Vol. 27, 439–448.
- Lampert, M. en A. Blanksma (2017) Why elites are failing and people revolt. Artikel te vinden op www.glocalities.com.
- Me Justice (2013) Me Justice Economenpanel: migratie gewogen. Artikel te vinden op www.mejustice.nl.
- Mundell, R.A. (1961) A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, 51(4), 657–665.
- SER (2014) Arbeidsmigratie. Advies, 14/09. Den Haag; Sociaal-Economische Raad.
- Vasilopoulou, S. en L. Tarving (2017) Issue-based Euroscepticism: public attitudes on EU freedom of movement. Paper te vinden op eustudies.org.

In het kort

- ▶ Opvattingen over de EU worden vaak in verband gebracht met ideeën over het vrije verkeer van werknemers.
- ▶ Hogeropgeleiden zijn vaker positief over de economische baten van vrij verkeer van werknemers dan lageropgeleiden.
- ▶ Mensen met weinig vertrouwen in de politieke elite schatten de gevolgen van arbeidsmigratie negatiever in.

Verder lezen

Uitgelicht: Oost-westmigratie

De uitbreiding van de Europese Unie (EU) heeft binnen Europa tot grote oost-westmigratiestromen geleid. Kahanec en Pytliková onderzoeken op basis van data voor de periode 1980–2010 de economische effecten hiervan. Migratie vanuit de landen die onlangs bij de EU zijn gekomen blijkt een positief effect te hebben op het bbp per capita en de werkgelegenheidsgraad van de oorspronkelijke EU-landen,



maar migratie vanuit eerder getreden Oost-Europese landen blijkt een marginaal negatief

te hebben. Deze verschillen kunnen mogelijk verklaard worden uit een andere samenstelling van de migratiestromen. Als geheel suggereren de resultaten dat de open interne markt meer voordelen dan nadelen oplevert.

Kahanec, M. en M. Pytliková (2016) *The economic impact of East-West migration on the European Union*. UNU-MERIT Working Paper, 2017-001.

Uit 2004: Retourmigratiegedrag van recente immigranten



“Retourmigratie is een belangrijke variabele in het migratiedebat, maar er is weinig over bekend. Onze bevindingen geven aan dat de kans op retourmigratie in de eerste jaren na aankomst aanvankelijk stijgt en daarna begint te dalen. We vinden ook sterke verschillen in retourmigratie tussen groepen immigranten. Immigranten uit vijf niet-Europese

OESO-landen en EU- en EFTA-landen verlaten Nederland vaker terwijl Turkse en Marokkaanse immigranten, vluchtelingen en gezinsvormende immigranten eerder geneigd zijn permanent te blijven. (...)

Het lijkt er op dat na enige tijd met name diegenen vertrekken voor wie immigratie formeel gezien relatief makkelijk realiseerbaar is geweest. Onder restrictief immigratiebeleid hebben immi-

granten, voor wie immigratie niet makkelijk was geweest, de neiging om niet te vertrekken. (...) Gezien de samenstelling van retourmigratie lijkt Nederland aantrekkelijk te zijn voor relatief kansarme immigranten. Onze schattingen laten zien dat het land van herkomst relevanter is dan immigratiemotieven om retourmigratiegedrag van immigranten te verklaren. Gelet op de nadruk in de beleidsdiscussies op tijdelijke migratie van arbeidsmigranten is het van belang om te constateren dat de overblijfskansen van arbeidsmigranten en studenten het kleinst zijn.

Aslan Zorlu, Joop Hartog, Arno Sprangers en Han Nicolaas

Zorlu, A., Hartog, J., Sprangers, A. en Nicolaas, H. (2004) *Retourmigratiegedrag van recente immigranten*. ESB, 89(4440), 402-406.

Goederen en diensten

Als gevolg van het Europese samenwerkingsproject kunnen goederen en diensten zich vrij bewegen tussen de verschillende lidstaten.

In hoeverre zijn de verschillende diensten- en goederenmarkten hierdoor geïntegreerd?

Welke regio's profiteren het meest van deze interne markt? En hoe kan het Europese concurrentievermogen vergroot worden?

INTERNATIONAAL

De interne markt is een onvoltooid succes

De interne markt is de belangrijkste bouwsteen van de Europese Unie (EU). Goederen, diensten, personen en kapitaal kunnen vrij bewegen door de gehele unie. Deze bijdrage focust op de interne markt voor goederen en diensten: Wat heeft deze eigenlijk opgeleverd, en valt er nog iets te winnen?

ESTER BARENDREGT
Senior econoom bij RaboResearch

MAARTJE WIJFFELAARS
Senior econoom bij RaboResearch

In 1957 ondertekenden zes landen het verdrag van Rome, ofwel het Verdrag tot de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de eerste stap in de vorming van de interne markt. Het doel van de interne markt was meer economische voorspoed en welvaart voor haar inwoners. Handelsbarrières moesten worden weggenomen zodat goederen en diensten zich vrij tussen de lidstaten, over landsgrenzen heen, konden bewegen. Hierdoor zou er meer concurrentie ontstaan tussen binnenlandse en buitenlandse producenten en dienstverleners, waardoor consumenten de keuze zouden krijgen uit meer producten en diensten, van hogere kwaliteit en voor een lagere prijs. En meer concurrentie zou weer moeten leiden tot productiviteitsstijgingen, economische groei en welvaart.

Na de ondertekening van het verdrag zijn er stap voor stap handelsbarrières weggenomen. Eerst tussen de zes grondleggers en later ook tussen andere landen die toetraden tot de interne markt. Uiteindelijk besloten de beleidsmakers van de EU in 1992 dat de interne

markt voltooid was, en werd bovendien het startschot gegeven voor de Europese Monetaire Unie, die met een stabiele gemeenschappelijke munt een stimulans aan de interne markt moest geven. Vervolgens zijn er sinds 1992 nog vele actieplannen uitgevoerd om nog altijd bestaande handelsbarrières weg te nemen. Ondertussen bestaat de interne markt uit 31 landen (de EU-lidstaten plus Noorwegen, Liechtenstein en IJsland), met maar liefst 500 miljoen consumenten.

Op de interne markt zijn maatregelen verboden die buitenlandse producenten en dienstverleners benadelen ten opzichte van binnenlandse producenten en dienstverleners. Zo zijn heffingen en quota uit den boze, mogen er geen speciale eisen worden gesteld aan buitenlandse producten en diensten, en zijn grenscontroles afgeschaft. Daarnaast zijn er richtlijnen om onbedoelde handelsbelemmeringen tegen te gaan, bijvoorbeeld wanneer producteisen in Nederland afwijken van die in België. Producten die in een lidstaat zijn geproduceerd en goedgekeurd, moeten in de hele interne markt worden toegelaten. Voor een groot aantal producten zijn standaarden en kwaliteitseisen zelfs EU-breed geharmoniseerd en verder bestaan er keurmerken. Voor dienstverleners geldt ook dat diploma's die in de ene lidstaat zijn behaald, in alle andere lidstaten moeten worden erkend.

Hebben al deze afspraken en maatregelen het beoogde doel van meer groei en welvaart bereikt? En is de interne markt voor goederen en diensten anno 2017 voltooid, of is er nog ruimte voor verbetering?

INTERNE MARKT LEIDT TOT MEER HANDEL MET EU-BUREN

Om te beoordelen wat de interne markt voor goederen en diensten ons heeft opgeleverd, is de ontwikkeling van de handel tussen lidstaten (intra-EU) een goed eerste aanknopingspunt. De handel tussen de huidige EU-lidstaten is sinds 1980 sterker toegenomen dan die met andere landen (figuur 1). Aan de hand van analyses met een zwaartekrachtmodel blijkt dat de mate van intra-EU handel groter is dan te verklaren valt op basis van gewoontelijke factoren zoals de omvang van, of de fysieke afstand tussen de betrokken landen (CPB, 2008; HM Treasury, 2004). Die onverklaarde handelomvang kan dus worden toegeschreven aan de interne markt.

INTEGRATIE DIENSTENMARKT BLIJFT ACHTER

De interne markt draagt bij aan de handelsstromen tussen de lidstaten van de EU, maar de integratie van de dienstenmarkt loopt nog sterk achter bij die van de goederenmarkt. Grote dienstensectoren zoals luchtvaart, telecom, en consumentenbanken en -verzekeraars zijn nog altijd overwegend nationaal georiënteerd.

Dit komt doordat er voor vrij verkeer van diensten meer belemmeringen zijn dan voor goederen. Zo is het lastiger om wet- en regelgeving aangaande diensten in de lidstaten te harmoniseren, en spelen taal- en cultuurbarrières een grotere rol. In de eerste decennia van de

interne markt was er voornamelijk oog voor het vrije verkeer van diensten die invloed hadden op productiekosten of goederenhandel.

Met het groeiende aandeel van diensten in de economie (inmiddels gemiddeld zo'n zeventig à tachtig procent voor de EU) nam echter ook de aandacht van beleidsmakers voor de potentiële winst van verdere dienstenintegratie toe. In 2006 werd daarom de Dienstenrichtlijn geïntroduceerd. Maar er zijn veel uitzonderingen en andersoortige belemmeringen. Zo is de regulering van professionele diensten, zoals notarissen en deurwaarders, veelal een nationale aangelegenheid. Volgens de Europese Commissie waren er in Europa in 2015 meer dan 5000 gereguleerde 'vrije beroepen', waardoor de mobiliteit van vijftig miljoen dienstverleners onnodig wordt beperkt.

De Europese Commissie heeft geschat dat betere implementatie van de Dienstenrichtlijn het bbp van de EU met 1,8 procent zou verhogen (zie tabel 1). Het onderzoek stamt weliswaar uit 2012, maar gezien de ogenschijnlijk geringe progressie lijkt het nog steeds aardig van toepassing. Bedenk daarnaast dat enkele belangrijke sectoren, zoals financiële diensten, vervoer en uitzendbedrijven, buiten de toepassing van de Dienstenrichtlijn zijn gehouden, en het zal duidelijk zijn dat er nog heel wat winst is te behalen.

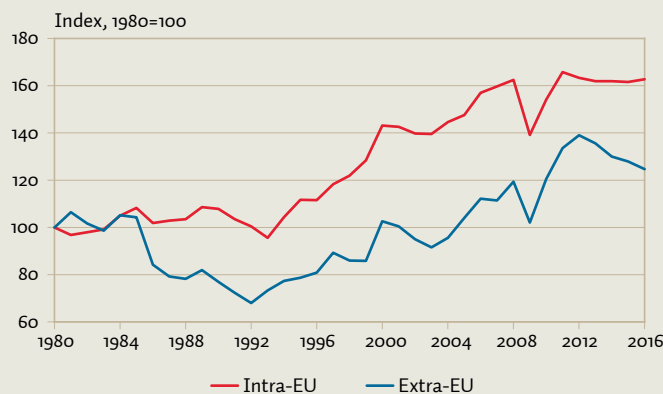
MEER HANDEL ZORGT VOOR DIRECTE EN INDIRECTE WELVAARTSWINST

Grotere intra-EU-handelsstromen dragen direct bij aan hogere economische groei, mits ze niet ten koste gaan van exporten naar derde landen. Daarnaast hebben ze ook indirecte welvaartseffecten. Door meer concurrentie dalen de prijzen door grotere efficiëntie en ontstaat er meer keuze voor consumenten. Ook komt er meer innovatie als gevolg van concurrentie en een toename van internationale kennisoverdracht.

De totale directe en indirecte welvaartseffecten zijn het beste te schatten via het effect van de interne markt voor goederen en diensten op het bruto binnenlands product (bbp). Dit is niet gemakkelijk, want een *counterfactual* is niet aanwezig en het is lastig om de bbp-effecten van de interne markt voor goederen en diensten te scheiden van die van de totale interne markt. Tabel 1 geeft een overzicht van enkele relevante analyses. De verwachte effecten lopen uiteen, maar volgens bestaande literatuur heeft de interne markt voor goederen en diensten een positief effect gehad op het bbp van de deelnemende landen.

Handel tussen EU-lidstaten en met andere landen

FIGUUR 1



Noot: Handel is import plus export. De EU is in alle jaren de huidige EU-28, ook gedurende de jaren dat landen nog niet tot de EU behoorden.

Bron: IMF, Macrobond, bewerkingen Rabobank

Een belangrijke uitzondering op dit positieve beeld vormt Griekenland. In de analyse van AmCham EU (2017) heeft de interne markt zelfs een negatieve uitwerking gehad op het Griekse bbp. Dat is mede te wijten aan de veel diepere economische crisis in Griekenland dan in de rest van de EU na 2008.

Op termijn kan de positieve uitwerking volgens de meeste onderzoeken groter zijn dan de reeds gerealiseerde effecten. Er is tijd nodig om de economische voordelen van de interne markt via meer innovatie, hogere productiviteit en betere allocatie van productiefactoren te realiseren (CPB, 2008). Ook betere implementatie van de regels zou helpen (EC, 2007; 2012).

DE INTERNE MARKT IS GEEN ONVERDEELD SUCCES

Ondanks de bijdrage aan de welvaart in de landen van de EU is de interne markt voor goederen en diensten geen onverdeeld succes. Allereerst zijn niet alle beoogde effecten aantoonbaar gerealiseerd. Zo blijken prijzen nog altijd minder flexibel dan men zou verwachten en blijft innovatie achter bij de VS en Japan (EC, 2012). Bovendien heeft niet iedereen alleen maar baat bij de gerealiseerde integratie. Burgers ervaren enerzijds voordelen van integratie als consument, bijvoorbeeld als ze kosteloos in het buitenland geld pinnen. Anderzijds kunnen ze zich als werknemer bedreigd voelen door meer concurrentie uit het buitenland, bijvoorbeeld van vrachtwagenchauffeurs uit landen met lagere lonen

(Rabobank, 2017b). Ook het toezicht op naleving van Europese keurmerken op consumentenproducten laat nog wel eens steken vallen (Rabobank, 2017a). Ten slotte is de interne markt voor goederen en diensten bepaald geen *voltooid* succes. Integendeel, de behaalde resultaten zijn naar verwachting nog altijd kleiner dan de potentiële winst, zie ook tabel 1. Er bestaan namelijk nog altijd flinke handelsbelemmeringen.

AANPAKKEN VAN HANDELS-BELEMMERINGEN BLIJFT NODIG

De resterende handelsbelemmeringen bevinden zich op verschillende niveaus. Allereerst is er nog sprake van nationale uitzonderingen op de Europese regels: overheden mogen producten uit het buitenland weren of aanvullende eisen stellen als redelijkerwijs kan worden vastgesteld dat ze een gevaar vormen voor bijvoorbeeld de volksgezondheid, nationale veiligheid of het milieu. De wetten en regels hiervoor kunnen per lidstaat verschillen. Zo acht Nederland bijvoorbeeld brood met een zoutpercentage boven de 1,2 procent schadelijk voor de volksgezondheid, terwijl een broodproduct in Spanje 2,2 procent zout mag bevatten. Dergelijke nationale vrijheid geldt in nog sterkere mate in de dienstensector.

Ten tweede is de implementatie van Europese regelgeving vaak gebrekkig. Volgens de Europese Commissie was eind 2016 zeven procent van alle EU-richtlijnen door minimaal één lidstaat niet overgenomen.

Analyses welvaartseffecten interne markt

TABEL 1

Wie	Periode	Titel	Scope	Verklarende variabele	Gerealiseerde effect op bbp EU	Totaal potentieel effect op bbp EU
AmCham EU, 2017	1995–2015	The EU Single Market: Impact on Member States	EU27	Single market indicator	1 procent	Effect neemt toe met de tijd
CPB, 2008	1960–2005	The internal market and the Dutch economy	EU15/EU25	Toename intra-EU handel in goederen en diensten	2–3 procent	10 procent
Europese Commissie, 2012	2006–2012	The economic impact of the services directive	EU27, Diensten	Toename in arbeidsproductiviteit	0,8–1,6 procent	2,6–3,4 procent
Europese Commissie, 2007	1992–2006	A contribution to the Single Market review	EU15/EU25	Afname prijs-kosten opslag, toename totale factor productiviteit	2,2 procent	4,4 procent

Noot: Voor een uitgebreide evaluatie van de empirische literatuur, zie National Board of Trade (2015). De landen die binnen de scope vallen worden vanaf het begin van de aangegeven periode geanalyseerd. Ook gedurende de jaren dat ze nog niet tot de EU behoorden.

Ten derde loopt het regelgevend kader om handels-integratie te bevorderen soms achter bij economische ontwikkelingen. Zo is de digitale wereld van steeds groter belang voor consumenten, producenten en onze economie. Een recente doorbraak was de door Europese regels geforceerde afschaffing van roamingkosten in het buitenland. Daar zullen deze zomer veel mensen plezier van hebben gehad tijdens hun vakantie elders in Europa. Maar op andere vlakken bestaan er nog altijd hobbels voor de digitale consument, zoals discriminatie bij online-aankopen op basis van de verblijfplaats van de koper.

Ten vierde blijft er sprake van natuurlijke handels-belemmeringen. Voorkeuren van consumenten, taal- en cultuurbarrières vormen belemmeringen waar wet- en regelgeving moeilijk invloed op kunnen uitoefenen. *Home bias* – de voorkeur van consumenten voor producten en diensten uit eigen land of regio – is in

Europa afgenomen, maar is nog altijd veel sterker dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Ten slotte voeren niet alle lidstaten de euro. Een Duitse autoproducent ervaart dus nog altijd wisselkoersrisico's bij het importeren van Tsjechische onderdelen.

Omdat de resterende belemmeringen van verschillende aard zijn, moeten ze ook op verschillende niveaus worden benaderd: in sommige gevallen met nieuwe Europese wetgeving, in andere door actie van of deregulering door nationale regeringen, en soms is het de consument zelf die zijn gedrag zal moeten veranderen om de voordelen van de interne markt voor goederen en diensten volledig te kunnen benutten. De consensus is daarom dat noeste arbeid op vele fronten nodig zal zijn om de potentiële voordelen van de interne markt voor goederen en diensten volledig te kunnen benutten.

LITERATUUR

AmCham EU (2017) *The EU Single Market: impact on member states*. Brussel: AmCham EU.

CPB (2008) *The internal market and the Dutch economy: implications for trade and economic growth*. CPB Document, 168.

EC (2007) *Steps towards a deeper economic integration: the internal market in the 21st century: a contribution to the Single Market Review*. Brussel: Europese Commissie.

EC (2012) *The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation*. Economic papers, 456.

HM Treasury (2004) *EU Membership and Trade*. Artikel te vinden op www.gov.uk.

National Board of Trade (2015) *Economic effects of the European Single Market: review of the empirical literature*. Stockholm: Kommerskollegium. Document te vinden op www.kommers.se.

Rabobank (2017a) *Europa gebaat bij onafhankelijk toezicht*. Themabericht te vinden op economie.rabobank.com.

Rabobank (2017b) *De EU en de Nederlandse transportsector: winnaars en verliezers*. Themabericht te vinden op economie.rabobank.com.

CONCLUSIE

De interne markt voor goederen en diensten is een succes te noemen, maar geen onverdeeld succes, en zeker geen voltooid succes. Want de interne markt heeft gezorgd voor meer handel tussen de landen die eraan deelnemen, en uiteindelijk voor hogere economische groei. Bovendien is de verwachting dat deze jaarlijkse impuls met de tijd groter zal worden. Via dynamische effecten zoals efficiëntere allocatie van productiemiddelen, zullen voordelen zich met de jaren namelijk meer gaan manifesteren. Wel verschillen de welvaartseffecten behoorlijk per land en per individu.

Het opwaarts potentieel is bovendien nog altijd groot: als de vele nog bestaande non-tarifaire handels-belemmeringen worden weggenomen, is meer welvaartswinst te boeken. Momenteel richt de Europese Commissie zich daarom onder andere op betere implementatie van bestaande richtlijnen en nieuwe Europese regelgeving voor digitale diensten en voor netwerk-industrieën, zoals de energiesector.

In het kort

- ▶ Na de ondertekening van het verdrag van Rome zijn er stap voor stap handelsbarrières tussen EU-lidstaten weggenomen.
- ▶ Dat heeft voor extra welvaart gezorgd, maar de integratie van de dienstenmarkt loopt achter bij die van de goederenmarkt.
- ▶ Er zijn nog verschillende belemmeringen die op verschillende niveaus moeten worden benaderd.

ENERGIE & MILIEU

Nationale energietransities in Europese energiemarkten

Energietransitie gebeurt vooral op nationale en regionale schaal, terwijl energiemarkten steeds meer binnen Europa worden geïntegreerd. Wanneer overheden meer rekening houden met deze Europese integratie, kunnen de kosten van de energietransitie worden verlaagd.

MACHIEL MULDER
Hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit
Groningen

Het beleid voor de energiesector in Europa kent verschillende ruimtelijke dimensies die elkaar soms versterken, maar soms ook tegenwerken. Veel nationale en lokale overheden hebben als doel om in de komende decennia het aandeel duurzame energie in het eigen land of de eigen regio sterk te doen toenemen. Sommige van hen, zoals de Waddeneilanden, ambiëren zelfs om in honderd procent van de eigen energiebehoefte te voorzien middels in de eigen regio geproduceerde duurzame energie. Tegelijkertijd werken overheden in Europa al jarenlang aan het integreren van de nationale energiemarkten tot Europese markten, waarbij alle netwerken aan elkaar zijn gekoppeld en er vrijwel geen prijsverschillen meer bestaan. De twee tendensen – enerzijds een transitie naar lokale duurzame-energiesystemen en anderzijds naar Europese integratie – lijken op gespannen voet met elkaar te staan omdat ze uitgaan van verschillende visies op de rol van markt en overheid. Zo is de energietransitie erop

gericht om bedrijven en consumenten andere keuzes te laten maken: minder energie; meer duurzame energie, al dan niet uit de eigen regio; geen kolenstroom. Het beleid voor marktwerking in de elektriciteitssector is daarentegen gericht op het bewerkstelligen van zo veel mogelijk keuzevrijheid voor producenten en consumenten, waardoor de energievoorziening zo efficiënt mogelijk kan worden. In hoeverre passen de nationale en lokale energietransities in het Europese beleid om de stroommarkten te integreren?

INTEGRATIE ENERGIEMARKTEN

In de afgelopen twintig jaar is er in Europa gewerkt aan het creëren en integreren van nationale en regionale energiemarkten, een proces dat nog steeds niet helemaal voltooid is. Tot die tijd werden de elektriciteits- en gassector per land of regio centraal aangestuurd. Investerings- en inzet van conventionele centrales werden op nationaal niveau gecoördineerd, en de stroomprijzen werden gezamenlijk bepaald op basis van de kosten van het gehele systeem van productie, transport en distributie (Mulder, 2017). Er werden verbindingen met buurlanden gebouwd om tot een doelmatiger inzet van vooral kolen- en waterkrachtcentrales in de verschillende Europese landen te komen, en om elkaar te ondersteunen bij het bewaken van de frequentie in het net (UCTE, 2010). Het bijzondere aan de creatie van energiemarkten is dat de beslissingen over investeringen voor bijvoorbeeld nieuwe centrales zijn

gelegd bij decentrale organisaties (zoals elektriciteitsbedrijven), terwijl de energieprijzen op markten tot stand komen. Tegelijkertijd met de introductie van marktwerking begonnen EU-landen met de integratie van hun elektriciteitsmarkten.

Hoewel de transitie voortkomt uit gezamenlijke Europese doelstellingen, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering ervan

Dit gebeurde ook bij de gasmarkt, maar in een ander tempo. De gasmarkt verschilt van de stroommarkt doordat de landen hier sterk uiteenlopende posities innemen. Naast netto-productielanden (zoals Nederland) en netto-consumptielanden (zoals Italië, Duitsland en Frankrijk), bestaan er landen die nauwelijks gas produceren of consumeren (zoals Denemarken), terwijl de EU als geheel in toenemende mate gas moet importeren uit vooral Rusland. Deze verschillende posities zorgen ervoor dat landen ook verschillende belangen hebben bij marktintegratie, terwijl er veel meer dan bij elektriciteit een geopolitieke dimensie aan zit die het belang van marktwerking minder groot maakt. Mede hierdoor is marktintegratie bij de gasmarkt veel later en minder succesvol op gang gekomen dan bij elektriciteit. Omdat ook de energietransitie zich tot dusverre vooral richt op de elektriciteitsvoorziening, is het vervolg van dit artikel gefocust op de stroommarkt. Op vooral deze markt doet zich de tegengestelde ontwikkeling voor van enerzijds Europese marktintegratie en anderzijds het streven van lokale overheden en burgers naar verduurzaming van hun eigen energievoorziening. Wat zijn eigenlijk de voordelen van de integratie van stroommarkten, en hoe werkt regionale en lokale energietransitie in een geïntegreerde markt?

POSITIEVE WELVAARTSEFFECTEN

Integratie van stroommarkten kan leiden tot lagere productiekosten, meer concurrentie, grotere voorzieningszekerheid en minder prijsverschillen. De lagere productiekosten ontstaan doordat de inzet van centrales

op een grotere geografische schaal kan worden geoptimaliseerd, waardoor de minder efficiënte centrales – die in een systeem van nationale markten nog wel nodig zijn – worden vervangen door efficiëntere centrales in andere, gekoppelde markten. Als de stuwmeren in Noorwegen bijvoorbeeld goed gevuld zijn, kan het goedkoper zijn om stroom daar vandaan te importeren dan om gascentrales dit te laten produceren in eigen land. Marktintegratie kan eveneens een positief effect hebben op concurrentie vanwege het grotere aantal marktpartijen in een meer omvangrijke markt, waardoor afzonderlijke aanbieders minder snel onmisbaar zijn en het tevens moeilijker wordt om samen te spannen. Ongeveer tien jaar terug werd de Nederlandse markt, net als in veel andere Europese landen, gekenmerkt door een oligopolie met slechts enkele aanbieders (Van Damme, 2005), maar mede door de versterkte koppeling met buurlanden zijn de marktaandeelen van deze spelers sterk afgenomen, waardoor ze minder of geen invloed meer kunnen uitoefenen op de stroomprijzen (Mulder, 2015).

Integratie draagt eveneens bij aan een grotere leveringszekerheid doordat in een uitgebreider systeem de kans kleiner is dat er zich in een aanzienlijk deel van de markt tegelijkertijd aanbod- of vraagshokken voordoen, terwijl er bovendien meer opties voor flexibiliteit bestaan. Toen in Nederland in de zomer van 2006 diverse centrales hun productie moesten verminderen omdat het rivierwater te warm dreigde te worden en dus niet meer voor koeling kon worden gebruikt, had dat vrij sterke prijseffecten. Nu zou zo'n gebeurtenis tot minder sterke prijseffecten leiden, omdat deze aanbodshok gemakkelijker in een grotere markt kan worden opgevangen. Marktintegratie leidt ook tot minder prijsverschillen tussen landen, wat vooral voor energie-intensieve bedrijven die op de Europese schaal opereren van groot belang is.

MAATREGELEN VOOR INTEGRATIE

De integratie van stroommarkten gebeurt door het vergroten en het efficiënter benutten van de grensoverschrijdende transportcapaciteit en het voor marktpartijen eenvoudiger maken om in meerdere landen actief te zijn. De Nederlandse stroommarkt is zo meer gekoppeld geraakt aan de stroommarkt in de buurlanden door nieuwe verbindingen met Noorwegen (NorNed, 700 MW) en het Verenigd Koninkrijk (BritNed, 1100 MW). Even belangrijk voor de marktintegratie is de sterk verbeterde benutting van de bestaande transportcapaciteit. Door de introductie van de zogenaam-



de *flow-based* marktkoppeling in Noordwest-Europa wordt het netwerk zo optimaal mogelijk benut, zodat er zo min mogelijk onbenutte transportcapaciteit is in het geval dat er wel vraag is naar import of export (Van den Bergh et al., 2016). In het verleden kwam het vaak voor dat de transportcapaciteit tussen landen niet volledig werd benut, terwijl de stroomprijzen tussen die landen verschilden. Wat de marktintegratie ook sterk heeft bevorderd, is de koppeling van beurzen waar stroom wordt verhandeld. De aanvankelijk Nederlandse stroombeurs APX maakt nu onderdeel uit van een Europese beurs, EPEX-SPOT, met Parijs als hoofdstad. Hier wordt er stroom uit een groot aantal Europese landen (waaronder Benelux, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) verhandeld. Als resultante van al deze ontwikkelingen is de handel binnen Europa sterk toegenomen en zijn de stroomprijzen dichter bij elkaar komen te liggen (ACER, 2015).

ENERGIETRANSITIE

Naast deze toenemende integratie van stroommarkten in Europa voeren nationale en regionale overheden beleid voor energietransitie. Hoewel dit beleid voort-

komt uit gemeenschappelijke Europese doelstellingen, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Op grond van de EU-richtlijn Hernieuwbare energie zijn er sinds 2009 bindende doelstellingen voor het aandeel duurzame energie op zowel EU-niveau als per lidstaat (EU, 2009). In de EU als geheel moet het aandeel van duurzame energie in de totale energieconsumptie in 2020 twintig procent zijn, met voor de afzonderlijke lidstaten verschillende afzonderlijke doelstellingen. Voor Nederland is er de verplichting om in 2020 minimaal veertien procent met duurzame energie op te wekken, maar voor de Scandinavische landen bijvoorbeeld ligt dit percentage tussen de 30 en 49 procent. Deze verschillen in verplichtingen per lidstaat hangen samen met verschillen in uitgangspositie en in de mogelijkheden om duurzame energie te bevorderen. De lidstaten zijn verder vrij in de uitwerking van deze verplichtingen, zowel wat betreft de aanscherping van doelstellingen als de keuze van beleidsinstrumenten. Nederland heeft met het Energieakkoord zijn EU-verplichting voor 2020 zelf aangescherpt tot een verdere verhoging van het aandeel duurzame energie tot zestien procent in 2023. Om deze doelen te

halen zijn er tal van maatregelen voorzien, zoals bevordering van de uitrol van grootschalige windparken, bevordering van decentrale duurzame opwekking en sluiting van een aantal kolencentrales. Andere lidstaten nemen vergelijkbare maatregelen, met Duitsland als in dit opzicht meest ambitieuze EU-land. Hier heeft men reeds doelen geformuleerd voor het jaar 2050: in dat jaar moet zestig procent van het totale energieverbruik en tachtig procent van het totale elektriciteitsverbruik uit duurzame bronnen komen.

GRENSOverschrijdende effecten

De nationale maatregelen om de samenstelling van de elektriciteitsproductie te beïnvloeden, hebben grensoverschrijdende effecten vanwege de integratie van elektriciteitsmarkten. Door de nauwe koppeling van de Nederlandse met de Duitse stroommarkt bijvoorbeeld, zijn door de Duitse energietransitie niet alleen de stroomprijzen in de groothandelsmarkt in Duitsland gedaald, maar ook die in Nederland (Mulder en Scholtens, 2016). Deze daling van de Nederlandse stroomprijs als gevolg van de Duitse energietransitie maakt dat het subsidiëren van duurzame energie in Nederland duurder is geworden, omdat de subsidies het verschil dekken tussen de kosten van duurzame energie en de stroomprijs. De daling van de stroomprijs heeft ook tot gevolg dat de salderingsregeling voor particulieren onaantrekkelijker wordt, omdat de (impliciete) vergoeding voor investeringen in zonnepanelen omlaag gaat. Overigens, wanneer de grenscapaciteit beperkt van omvang is, kan beleid om in het ene land duurzame energie te stimuleren, leiden tot grotere prijsverschillen tussen dat land met zijn buurlanden – zoals zich ook heeft voorgedaan tussen Duitsland en Frankrijk. Door nationale energietransities worden dus de effecten van marktintegratie deels tenietgedaan.

Behalve dit grensoverschrijdende prijseffect, is er ook een grensoverschrijdend effect op de inzet van centrales. Wanneer Duitse windturbines meer elektriciteit produceren, vervangen zij in Duitsland conventionele productie, maar in Nederland kan dit juist leiden tot meer conventionele productie. Dit paradoxale resultaat komt doordat het stroomaanbod van windturbines in Noord-Duitsland zich een weg moet banen door het net naar de afnemers in vooral het westen en zuiden van het land, en zo, vanwege natuurkundige wetten, ook het elektriciteitsnetwerk in Nederland belasten. Hierdoor heeft een hoge windenergieproductie in Duitsland een negatief effect op de voor handelsdoeleinden beschikba-

re transportcapaciteit, waardoor er in Nederland minder geïmporteerd kan worden (Mulder en Pangan, 2017).

Nationale maatregelen om de productie door kolencentrales duurder te maken (bijvoorbeeld via een kolenheffing) of zelfs onmogelijk (via geforceerde sluiting), kunnen de productie door kolencentrales in de buurlanden juist stimuleren. Zo'n nationale maatregel doet de aanbodcurve van de binnenlandse productie omhoog (bij kolenheffing) of naar links (bij sluiting) schuiven, waardoor andere (binnen- en buitenlandse) centrales competitiever worden. Een sluiting in Nederland van kolencentrales leidt er dus toe dat in de buurlanden meer met kolencentrales zal worden opgewekt waardoor aldaar de CO₂-emissies toenemen. Dit betekent niet alleen dat het binnenlandse milieueffect

Als Duitse windturbines meer produceren, kan dit in Nederland leiden tot meer conventionele productie

deels teniet wordt gedaan, maar ook dat de buurlanden meer kosten moeten maken om hun doelstellingen voor energietransitie te realiseren. Wanneer overheden bij de energietransitie rekening houden met de grensoverschrijdende effecten, kunnen de totale kosten in de EU daarvan worden gedrukt. Ingrepen in de nationale energiesector – zoals sluiting van kolencentrales – die door reacties in andere landen weer worden geneutraliseerd, hebben weinig effect op de verduurzaming van de Europese energiesector, maar zijn wel duur. De geïntegreerde Europese stroommarkt kan daarentegen bijdragen aan het zo laag mogelijk houden van de kosten voor het permanent op elkaar afstemmen van vraag en aanbod, wat in een kleine regionale markt veel duurder is dan in een grote markt met meer bronnen voor flexibiliteit.

EUROPESE EMISSIEHANDEL

Energietransitie is geen doel op zichzelf, maar komt voort uit de wens om het risico van verdere klimaatverandering te verminderen. Uiteindelijk gaat het om het verminderen van de emissies van broeikasgassen.

Naast de duurzame-energiedoelen bestaan er op EU-niveau dus ook doelen voor de vermindering van CO₂-emissies: –20 procent in 2020 en –40 procent in 2030 ten opzichte van het niveau in 1990. Deze doelen zijn toegerekend zowel aan de sectoren die onder het Europese emissiehandelssysteem (ETS-sectoren) vallen, als aan de overige sectoren (de zogenaamde non-ETS-sectoren). De doelen voor beide groepen zijn vervolgens toegerekend aan lidstaten. De nationale doelen voor emissiereductie in de ETS-sectoren vormen de basis voor de uitdeling van emissierechten. De elektriciteitssector behoort tot de ETS-sectoren, wat wil zeggen dat alle elektriciteitsopwekking in centrales boven een bepaalde ondergrens verplicht meedoet aan het ETS. De verplichte deelname van de elektriciteitssector aan het ETS heeft grote consequenties voor de effecten van energietransitie in de elektriciteitssector op de uitstoot van CO₂. Vergroting van het aandeel duurzame energie of sluiting van kolencentrales heeft weliswaar effecten op de samenstelling van de elektriciteitsproductie, maar niet op de totale uitstoot van CO₂ in Europa. Dit is het zogenaamde ‘waterbedeffect’ van het ETS (Mouse en Mulder, 2017). Maatregelen om nationaal de prijs voor emissies van CO₂ te verhogen – door bijvoorbeeld het opleggen van een CO₂-belasting, of door het introduceren van een vloer in de prijs – hebben daarom geen milieueffect. Zulke maatregelen mogen nationaal leiden tot een vermindering van de CO₂-uitstoot, maar door de werking van het ETS zal dit leiden tot een lagere emissierechtenprijs, waardoor elders in het systeem meer zal worden uitgestoten.

CONCLUSIES

Om de kosten van energietransitie zo laag mogelijk te houden, is internationale inbedding noodzakelijk. Ook al zijn lokale initiatieven betreffende duurzame energie aantrekkelijk voor sommigen, lokale oplossingen zijn per definitie duurder dan oplossingen die in

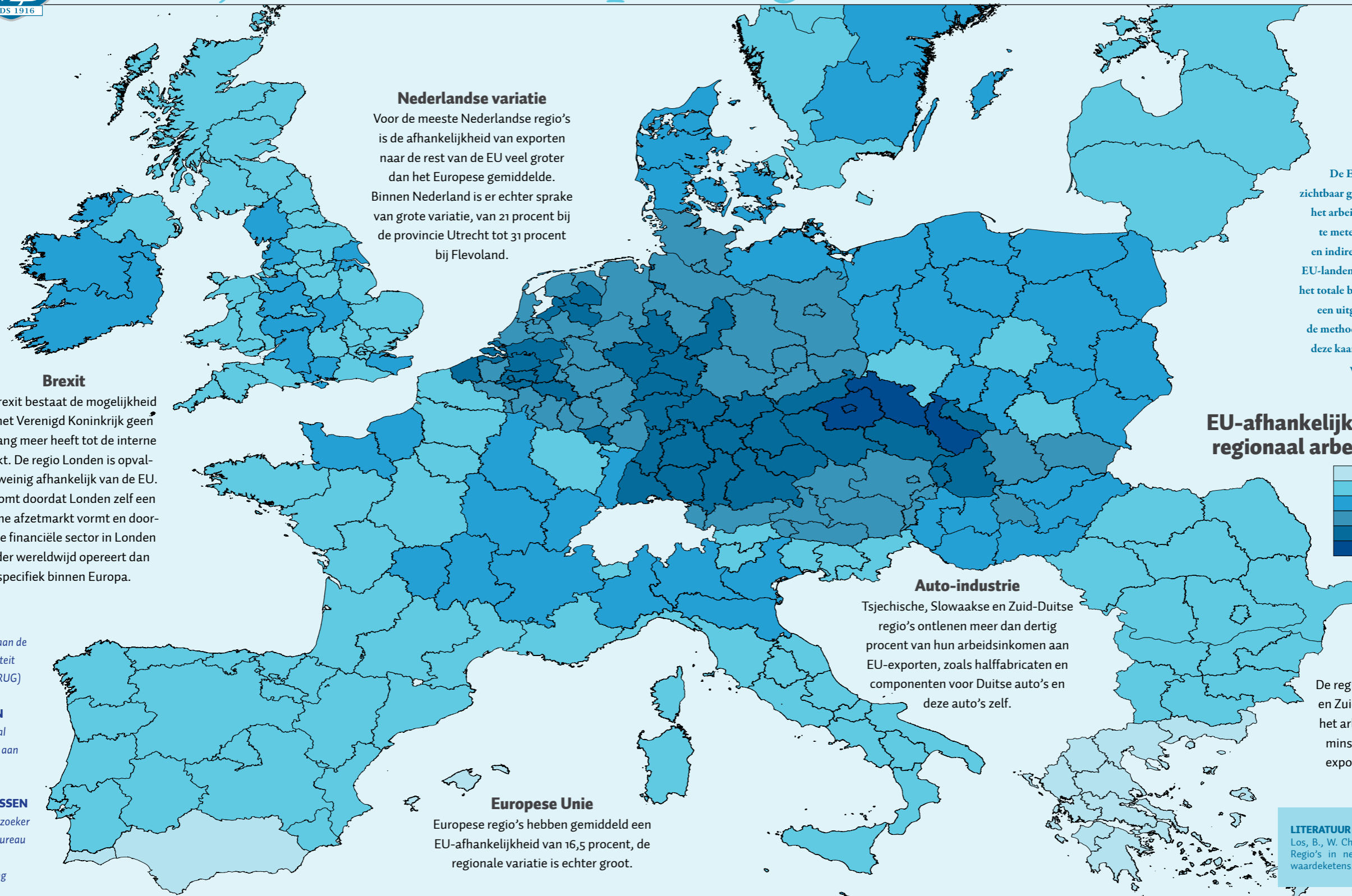
een internationaal systeem naar voren komen. Daarnaast is internationale coördinatie van energietransitie wenselijk omdat elektriciteitsmarkten internationale markten zijn, waardoor nationale interventies in het elektriciteitssysteem grensoverschrijdende effecten hebben. Wanneer nationale en lokale overheden met deze effecten rekening houden, kunnen de kosten van energietransitie in Europa worden gedrukt.

LITERATUUR

- ACER (2015) *Market monitoring report: annual report on the results of monitoring the internal electricity and natural gas markets in 2014*. Ljubljana/Brussel: ACER/CEER. Rapport te vinden op www.acer.europa.eu.
- Bergh, K. van den, J. Boury en E. Delarue (2016) The flow-based market coupling in Central Western Europe: concepts and definitions. *The Electricity Journal*, 29(1), 24–29.
- Damme, E. van (2005) Liberalizing the Dutch electricity market. *The Energy Journal*, 26: 155-179.
- EU (2009) *Richtlijn 2009/28/EG van het Europese Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG*. Brussel: Europese Unie.
- Mouse, S. en M. Mulder (2017) *Schonere energiesector leidt tot meer vervuiling industrie, ESB*, 102(4574), te verschijnen.
- Mulder, M. (2015) Competition in the Dutch electricity market: an empirical analysis over 2006–2011. *The Energy Journal*, 36(2), 1–28.
- Mulder, M. (2017) *Energietransitie en elektriciteitsmarkt: verkenning van een gespannen relatie*. Rijksuniversiteit Groningen. Centre for Energy Economics Research Policy Paper, 1.
- Mulder, M. en M. Pangan (2017) Influence of climate policy and market forces on coal-fired power plants: evidence on the Dutch market over 2006–2014. *Economics of Energy & Environmental Policy*, 6(2), 1–24.
- Mulder, M. en B. Scholtens (2016) A plant-level analysis of the spill-over effects of the German Energiewende. *Applied Energy*, 183, 1259–1271.
- UCTE (2010) *The 50 year success story – evolution of a European interconnected grid*. Brussel: UCTE. Publicatie te vinden op www.entsoe.eu.

In het kort

- ▶ De markt voor stroom is in toenemende mate een geïntegreerde Europese markt.
- ▶ Effecten van nationale en regionale energietransities lekken deels weg in de Europese markt.
- ▶ De kosten van de energietransitie worden lager als de transitie meer in Europees verband gebeurt.



Nederlandse variatie

Voor de meeste Nederlandse regio's is de afhankelijkheid van exporten naar de rest van de EU veel groter dan het Europese gemiddelde. Binnen Nederland is er echter sprake van grote variatie, van 21 procent bij de provincie Utrecht tot 31 procent bij Flevoland.

Brexit

Na Brexit bestaat de mogelijkheid dat het Verenigd Koninkrijk geen toegang meer heeft tot de interne markt. De regio Londen is opvallend weinig afhankelijk van de EU. Dit komt doordat Londen zelf een enorme afzetmarkt vormt en doordat de financiële sector in Londen eerder wereldwijd opereert dan specifiek binnen Europa.

BART LOS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

WEN CHEN

Postdoctoraal onderzoeker aan de RUG

MARK THISSEN

Senior onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

Europese Unie

Europese regio's hebben gemiddeld een EU-afhankelijkheid van 16,5 procent, de regionale variatie is echter groot.

Auto-industrie

Tsjechische, Slowaakse en Zuid-Duitse regio's ontleen meer dan dertig procent van hun arbeidsinkomen aan EU-exporten, zoals halffabricaten en componenten voor Duitse auto's en deze auto's zelf.

Periferie

De regio's in Griekenland en Zuid-Spanje zijn voor het arbeidsinkomen het minst afhankelijk van exporten naar de rest van de EU.

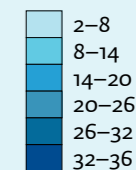
LITERATUUR

Los, B., W. Chen en M. Thissen (2017) Regio's in netwerken van mondiale waardeketens. ESB, 4748(102), 158-161.

Methode

De EU-afhankelijkheid wordt zichtbaar gemaakt door het deel van het arbeidsinkomen van een regio te meten dat afhangt van directe en indirecte exporten naar andere EU-landen. Dit wordt gedeeld door het totale bbp van de regio. Zie voor een uitgebreide behandeling van de methode Los et al. (2017). Voor deze kaart is een verbeterde versie van de database gebruikt.

EU-afhankelijkheid van het regionaal arbeidsinkomen



Een nieuwe richting voor het Europese industriebeleid

Ook bij industriepolitiek speelt de vraag waar nationaal beleid ophoudt en waar Europees beleid begint. De realiteit is dat economieën sterk met elkaar zijn verweven. Veel vraagstukken kunnen alleen worden opgelost door op Europees niveau samen te werken.

ELLEN VAN DER VELDEN
Beleidsmedewerker
bij het Ministerie
van Economische
Zaken (EZ)

HILBERT DE JONG
Beleidsmedewerker
bij EZ

Veel invloedrijke landen in de wereld voeren een industriebeleid of zijn van plan dit te doen vanwege de toegenomen concurrentie in de mondiale economie.

Met *Made in China 2025* voert China een innovatiegericht industriebeleid om de eigen industrie te upgraden. De Verenigde Staten sturen met *America First* en *Buy American, Hire American* nadrukkelijker op de vermeende belangen van het eigen bedrijfsleven. En ook het Verenigd Koninkrijk werkt aan een nieuwe industriestrategie voor na de Brexit.

In de Europese Unie is industriebeleid in de eerste plaats een nationale competentie. Maar bij veel lidstaten is het besef toegenomen dat er een intensievere samenwerking nodig is om de Europese industrie in een geglobaliseerde wereldeconomie succesvol te laten zijn.

Op verzoek van de lidstaten kwam de Europese Commissie in september 2017 met een nieuwe strate-

gie voor het Europese industriebeleid (EC, 2017). De strategie bouwt voort op reeds in gang gezet, voorwaardenscheppend beleid. Men kan zich afvragen of er op onderdelen niet een meer actieve rol van de Europese Unie wenselijk is. Daarbij is het ook de vraag welke concrete stappen het Europese industriebeleid tot een succes zouden kunnen maken.

URGENTIE VOOR EUROPESE ACTIE

Industriebeleid heeft verschillende verschijningsvormen. In het algemeen richt het zich op het versterken van de economische structuur met het oog op een hogere economische groei. De discussie over industriebeleid is weer actueel omdat de Europese industrie voor grote uitdagingen staat. De industrie heeft in toenemende mate te maken met concurrentie op de wereldmarkt, terwijl ze tegelijkertijd voor een aantal grote investeringsopgaven staat.

Opkomende economieën, zoals China en India, winnen aan concurrentiekracht. Bovendien heeft de Amerikaanse politieke agenda het afgelopen jaar duidelijk een protectionistischer tint gekregen. De Europese Unie wordt door deze ontwikkelingen nadrukkelijker gewezen op de eigen economische kracht. Voor een sterke concurrentiepositie op de wereldmarkt zijn sleuteltechnologieën, zoals digitale technologie, nanotechnologie en geavanceerde materialen, in het bijzonder van belang (EC, 2015). Het zijn technologieën

die aan de basis staan van de vernieuwingskracht van economieën. Ze zijn niet alleen belangrijk voor innovatieve koplopers om zo een breed scala aan nieuwe toekomstige toepassingen te kunnen ontwikkelen, maar ook voor de volgers om de productieprocessen efficiënter te kunnen inrichten (OESO, 2015).

De afhankelijkheid van andere landen van sleuteltechnologieën kan economieën kwetsbaar maken. Ook de Europese Unie kan op enig moment in een meer afhankelijke positie terechtkomen. Nu al zijn er veel economieën afhankelijk van een klein aantal Silicon Valley-bedrijven, die op basis van hun eigen netwerk een (quasi-)monopolie hebben kunnen opbouwen. Bovendien investeert China met *Made in China 2025* sterk in de ontwikkeling van nieuwe technologieën (OESO, 2017). Oost-Azië is wat betreft het aantal patentaanvragen voor sleuteltechnologieën de Europese Unie en de Verenigde Staten al voorbijgestreefd (figuur 1).

Afhankelijkheid is vooral een probleem wanneer dominante marktspelers en niet-marktgeoriënteerde economieën de toegang tot hun kennis en technologieën niet langer verlenen op grond van economische overwegingen, maar keuzes maken op grond van (geopolitieke) strategische belangen. Het probleem speelt bijvoorbeeld al bij zeldzame aardmetalen, die worden gebruikt in de hightech-industrie. Momenteel komt meer dan 95 procent van de zeldzame aardmetalen uit China. Eerder heeft het land al eens exportbeperkingen opgelegd, die later zijn geschrapt.

Daarnaast ligt er een grote uitdaging voor de Europese industrie wat betreft de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zoals een meer duurzame economie ten behoeve van klimaat en leefomgeving. Het probleem hierbij is dat de industrie 'gevangen' kan zitten in goed werkende, maar ouderwetse routines, dominante kennissystemen en verouderde verdienmodellen (Acemoglu, 2001; Aghion et al., 2010). Dit belemmert de totstandkoming van en de overschakeling op radicaal nieuwe toepassingen en doorbraaktechnologieën. In de economische literatuur wordt dit ook wel aangeduid als *transitiefalen* (Frenken en Hekkert, 2017; Mazzucato, 2015). Zeker in de beginfase van een transitie is het falen aanwezig. Doordat nog onzeker is welke investeringen het meest kansrijk zijn en de kennis en technologieën nog niet zijn uitontwikkeld, zijn de kosten van omschakeling hoog. Pas na verloop van tijd zorgen leercurve-effecten voor een daling van de kosten, zodat uiteindelijk de oude technologie economisch ingehaald en vervangen wordt door de nieuwe.

UITBREIDING VAN DE EUROPESE ROL

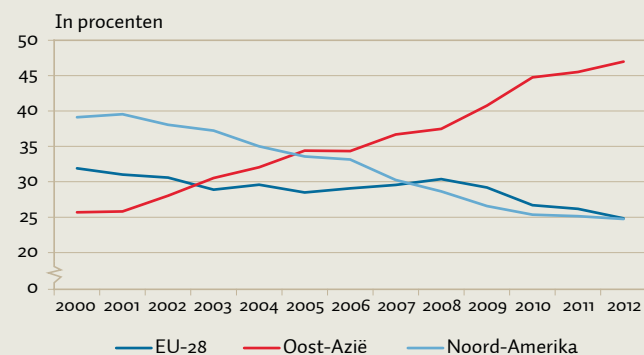
Het Europese industriebeleid biedt nog onvoldoende antwoord op de hierboven geschetste uitdagingen. Industriebeleid is primair een nationale competentie, vanuit de gedachte dat nationale overheden beter rekening kunnen houden met de specifieke omstandigheden en preferenties van de industrie. Om overheidsingrijpen op Europees niveau te legitimeren moeten – vanuit de subsidiariteitsgedachte – de potentiële schaalvoordelen of grensoverschrijdende effecten groter zijn dan de voordelen die het overheidsingrijpen op nationaal niveau met zich meebrengt (Ederveen et al., 2008).

De Europese Commissie heeft momenteel in het industriebeleid vooral een coördinerende en ondersteunde rol. Het beleid is voorwaardenstellend en ook geïntegreerd in ander Europees beleid (EPC, 2014). Centraal staat het project van de Europese interne markt, met uniforme regels en gemeenschappelijke standaarden. Door de interne markt kan de industrie haar producten en diensten vrij verkopen in de hele Europese Unie. De Commissie zorgt daarbij met het mededingingsbeleid voor borging van de concurrentie en voorkoming van misbruik van machtsposities door dominante spelers. Aanvullend waarborgen staatssteunkaders het gelijke speelveld, door grenzen te stellen aan de steun die nationale overheden aan hun eigen industrieën verlenen.

Naast deze randvoorwaarden zijn er Europese instrumenten waarmee investeringen worden bevoor-

Het relatieve aandeel patenten van Oost-Azië voor sleuteltechnologieën is de afgelopen jaren sterk gestegen

FIGUUR 1



Bron: EC (2017)

derd. Zo worden er, met het programma *Horizon 2020*, industriële onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten financieel ondersteund om zogenaamd positieve grensoverschrijdende kennisspillers te stimuleren. Kennis is een publiek goed, dat eenvoudig doorsijpelt naar andere landen. Zonder Europese financiering zouden deze projecten niet of in mindere mate tot stand komen. Er zijn ook instrumenten die zich deels richten op het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling. Denk hierbij aan het Europese fonds voor regionale ontwikkeling, het mkb-fonds *COSME*, de gezamenlijke technologie-initiatieven (*JTI's*) en de kennis- en innovatie-community's (*KIC's*). Verder wordt er met het Europese investeringsinstrument (*EFIS*) met publieke middelen privaat kapitaal aangetrokken voor investeringen die de kapitaalmarkt (nog) niet uit zichzelf oppakt, vanwege de moeilijk in te schatten risico's en externe effecten.

Om de geschatte uitdagingen voor de industrie aan te pakken is er echter meer nodig. Zo is er een overheid nodig die stuurt op de beschikbaarheid van sleuteltechnologieën en maatschappelijke veranderingen. Omdat het hier mondiale uitdagingen betreft met een sterk grensoverschrijdend karakter, vraagt dit om een uitbreiding van de Europese rol in het industriebeleid. Het is niet efficiënt als iedere lidstaat afzonderlijk de beschikbaarheid van sleuteltechnologieën gaat borgen. De samenwerking bij de ontwikkeling en toepassing van sleuteltechnologieën levert schaalvoordelen op en versterkt het innovatieve vermogen. Ook is het niet efficiënt om bij de lidstaten de verantwoordelijkheid neer te leggen van het tot stand brengen van maatschappelijke veranderingen die over landsgrenzen heen gaan. Omdat in de loop van de tijd de kosten van een transitie door leereffecten afnemen, kunnen er prikkels zijn voor landen om mee te liften op de inspanningen van andere landen. Dit kan het gelijke speelveld van de industrie binnen Europa beïnvloeden en lidstaten onder druk zetten om de inspanningen terug te schreeven.

MEER ACTIE EN STURING NODIG

Vervolgens is het de vraag hoe de uitbreiding van de Europese rol er dan uit moet komen te zien. Voorkomen moet worden dat het uitmondt in defensieve bescherming van gevestigde belangen binnen de industrie. Beter kan het momentum worden gebruikt om de vernieuwingskracht en de wendbaarheid van de Europese industrie in den brede te versterken –inclusief de toeleverende diensten. Dit vereist Europese actie op een aantal terreinen.

Missie-gedreven doelen

Ten eerste zouden lidstaten gezamenlijk *missie-gedreven* doelen moeten vaststellen aangaande de twee grootste uitdagingen van de industrie: verduurzaming en digitalisering. Het gaat hierbij om een zodanige formulering dat er uiteindelijk een concreet maatschappelijk vraagstuk wordt opgelost. Een voorbeeld van een missie-gedreven doel voor de industrie is *duurzame mobiliteit*. De Europese Commissie kan vervolgens meer regie op zich nemen, en aldus inspanningen van lidstaten coördineren en helpen bijsturen.

Investeren in concurrentievermogen

Ten tweede zou er binnen de begroting van de Europese Unie meer prioriteit moeten worden gegeven aan investeringen in het concurrentievermogen van de Europese Unie. Iets minder dan acht procent van het budget gaat nu naar onderzoek en innovatie. Dat is relatief beperkt gezien de toegevoegde waarde die het oplevert. Daarbij zijn de middelen ook nog eens versnipperd over verschillende Europese instrumenten en fondsen, zoals bij sleuteltechnologieën. Middelen kunnen coherenter worden ingezet door per doel een beleidskader vast te stellen. Daarnaast heeft de keuze voor missie-gedreven doelen gevolgen voor de vormgeving van onderzoeks- en innovatiebeleid (Van Elk et al., 2017). Bij een missie-gedreven aanpak hoort dat het instrumentarium zich meer gaat richten op het financieren van de toepassing van nieuw ontwikkelde kennis en technologieën in de industrie – zoals innovatiehubs, experimenteerzones en demonstratiecentra, en ook het creëren van de juiste marktcondities.

Ruimte voor kopgroepen

Ten derde is er ruimte nodig voor kopgroepen van lidstaten die in de industriecontext verdergaand willen samenwerken. Dit verdient Europese ondersteuning, omdat het een impuls kan geven aan Europa-brede discussies die nu nog maar langzaam vorderen. Vanwege de grote industriële verschillen in de Europese Unie zorgen Europa-brede oplossingen voor industriële verandering er niet zelden voor dat de koplopers worden afgeremd, terwijl de achterblijvers onvoldoende worden geprikkeld. De ambitieuzere actie van een kopgroep, vooruitlopend op het uiteindelijke doel van een Europa-brede aanpak, kan dan helpen om transitie te versnellen. Door juist de koplopers te activeren, kunnen er leercurve-effecten optreden. Wanneer de kosten van de nieuwe technologie dalen, wordt het uiteindelijk ook voor de achterblijvers economisch aantrekkelijk

om over te stappen op de nieuwe technologie. Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld relevant in de energie-intensieve industrie, die voor een grote uitdaging staat vanwege de emissiereductiedoelen die zijn afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs.

Toegang technologie

Ten slotte is het van belang dat de opgedane kennis en nieuw ontwikkelde technologie voor de Europese industrie toegankelijk zijn en blijven. Europese bedrijven die controle hebben over sleuteltechnologieën zijn aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders – al dan niet in handen van de overheid. Binnen Europa is er een veelzijdige discussie gaande over het nut of de noodzaak om overheden de mogelijkheden te geven buitenlandse overnames op dergelijke criteria te kunnen toetsen – dit mede in het licht van het feit dat overnames niet-marktgedreven zijn en dat Europese spelers een ongelijke toegang hebben tot derde landen. De discussie zal de komende maanden worden voortgezet aan de hand van het voorstel dat de Europese Commissie gelijktijdig heeft gepresenteerd met de nieuwe strategie voor industriebeleid.

CONCLUSIE

De rol van de Europese Unie in het industriebeleid moet worden uitgebreid. Om als blok in de wereld invloed uit te kunnen blijven oefenen, is het van belang om Europa-breed de krachten te bundelen. Europa mag voor sleuteltechnologieën niet afhankelijk worden van externe dominante marktspelers en niet-marktgeoriënteerde economieën. Daarnaast moeten er daadwerkelijk stappen worden gezet bij het aanpakken van de noodzakelijke grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken. Dit laatste wordt ook bepleit in een gezamenlijke Duits-Nederlandse verklaring over de verduurzaming en digitalisering die op 14 september 2017 aan de Europese Commissie is toegezonden (Ministerie van Economische Zaken, 2017).

Beide zijn uitdagingen die niet meer door lidstaten afzonderlijk kunnen worden opgelost. Lidstaten dienen met elkaar missie-gedreven doelen af te spreken op basis waarvan de Europese Commissie actief kan meesturen. Bij een missie-gedreven aanpak hoort ook een herijking van het Europese financierings-instrumentarium. Gerichte financiering is nodig om (sleutel)technologieën te ontwikkelen en marktrijp te maken. Het is van belang om maatschappelijke vraagstukken in de industrie op een kosteneffectieve wijze op te lossen, zonder dat het ten koste gaat van de internationale concurrentiepositie.

LITERATUUR

- Acemogulu (2001) *Directed technical change*. NBER Working Paper, 8287.
- Aghion, P., J. Boulanger en E. Cohen (2011) *Rethinking industrial policy*. Bruegel Policy Brief, 2011/4.
- EC (2015) *Key enabling technologies (KETs) observatory: first annual report*. Mei 2015. Rapport te vinden op ec.europa.eu
- EC (2017) *Investing in a smart, innovative and sustainable industry: a renewed EU industrial policy strategy*. COM(2017) 479 final. Publicatie te vinden op ec.europa.eu.
- Ederveen, S., G. Gelauff en J. Pelkmans (2008) *Assessing subsidiarity*. In: G. Gelauff, I. Grilo en A. Lejour (red.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*. New York: Springer.
- Elk, R. van, A.M. Braam, B. Overvest en B. Straathof (2017) *Integraal onderzoeksbeleid: doelen en instrumenten*. CPB Policy Brief, 2017/4.
- EPC (2014) *Towards a new industrial policy for Europe*. European Policy Centre Working Paper, 78. Paper te vinden op www.epc.eu.
- Frenken, K. en M. Hekkert (2017) *Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen*. *Mejudice*, 11 april 2017.
- Mazzucato, M., M. Cimoli, G. Dosi et al. (2015) *Which industrial policy does Europe need?* *Intereconomics*, 50(3), 120–155.
- Ministerie van Economische Zaken (2017) *German Dutch non-paper on industrial policy*, 18 september 2017. Ministeries van Economische Zaken Duitsland en Nederland. Nieuwsbericht te vinden op www.permanentevertegenwoordigingen.nl.
- OESO (2015) *Frontier firms, technology diffusion and public policy: micro evidence from OECD countries*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2017) *The next production revolution: implications for governments and businesses*. Parijs: OECD Publishing.

In het kort

- ▶ Lidstaten dienen op industriegebied hun krachten te bundelen om als blok in de mondiale economie succesvol te blijven.
- ▶ De Europese Unie moet inzetten op offensief beleid, om de vernieuwingskracht van de industrie te versterken.
- ▶ Een missie-gedreven aanpak helpt om de uitdagingen van de industrie op meer kosteneffectieve wijze aan te gaan.

Technologie en innovatie: een belangrijke sleutel voor de toekomst van Europa

De discussie over de toekomst van de Europese Unie (EU) is door de Europese Commissie nadrukkelijk geagendeerd, met een witboek over de toekomst van Europa en vijf discussienota's. Opvallend hierbij is de beperkte aandacht voor technologie en innovatie.

**FRANS
VAN DER ZEE**
Senior econoom
bij TNO

Er is alle reden tot zorg over de toekomst van macro-economische groei in Europa. Zowel aan de aanbod- als aan de vraagkant van het macro-economische groei-debat is er twijfel over het potentieel voor groei op de lange termijn. Aan de vraagzijde bevindt zich Summers (2014) met zijn these dat Europa en de Verenigde Staten het risico lopen om in een situatie van langdurige seculaire stagnatie terecht te komen: een toestand van lage rente, lage groei en lage inflatie (of zelfs deflatie), gekoppeld aan hoge werkloosheid, die een plafond zet op toekomstige groei doordat er meer gespaard dan geïnvesteerd wordt. Hierdoor blijven de investeringen achter die ervoor moeten zorgen dat nieuwe technologie en innovatie ook daadwerkelijk aangewend worden en onderdeel worden van het productiekapitaal. Volgens Summers (2014), maar ook Krugman (2014), zijn de kansen dat Europa een toekomst tegemoet gaat van langdurige seculaire stagnatie aanzienlijk.

Aan de aanbodzijde vraagt Gordon (2016) zich

af of het idee van continue groei, zoals we die sinds de negentiende eeuw hebben gekend, voor de toekomst wel realistisch is. Lijnrecht tegenover Gordon staan Brynjolfsson en McAfee (2014) die juist benadrukken dat we ons in een sterk veranderend 'tweede machine'-tijdperk bevinden waarin sprake is van technologische versnelling en waarin automatisering en robotisering de fundamenteën van onze economie en vooral de toekomst van werk blijvend zullen veranderen.

Het McKinsey Global Institute (MGI) identificeerde eerder dit jaar de mix van toename in mondiale concurrentie en een groeiend anti-globaliseringssentiment in Europa als een van de drie meest kritieke mondiale krachten die de toekomst van de Europese groei bepalen (MGI, 2017). Nieuwe producten en diensten, waaronder de opkomst van digitale diensten en de platformeconomie, veranderen mondiale handelsstromen en concurrentie in snel tempo – en Europa blijft juist hier achter op de VS en (zo lijkt het) ook China. Openheid als ricardiaans devies staat nog altijd voorop, maar in toenemende mate zien we een roep om protectionisme. Een tweede kritieke kracht is de snelle technologische verandering, met sterk disruptieve gevolgen voor de Europese economie en een complexe toekomst van werk. De volgende technologische frontier – de automatisering van kenniswerk – nadert daarbij met rasse schreden. Als derde kritieke kracht wijst MGI naar de krimpende arbeidsbevolking in Europa die een rem zet op economische groei en tegelijk een toenemende druk legt op publieke financiën.

TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

Technologie en innovatie spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van economische groei als motor en aanjager van productiviteit en concurrentiekracht in een continu proces van ‘creatieve destructie’ (Schumpeter, 1942). Terwijl de Nederlandse economie de afgelopen decennia bijvoorbeeld nog kon groeien door een grotere arbeidsparticipatie, zijn we de komende jaren met een krimpende beroepsbevolking en toenemende vergrijzing aangewezen op groei van onze productiviteit (WRR, 2013). Hoopgevend is dat er op het gebied van technologie en innovatie volop ontwikkelingen gaande zijn. Zo worden computers steeds krachtiger en handzamer (denk aan tablets en smartphones), worden grondstoffen beter benut en met minder vervuiling aangewend en gerecycled, en wordt onze kapitaalvoorraad steeds efficiënter, flexibeler en beter genetwerkt (bijvoorbeeld dankzij het ‘Internet of Things’). Arbeid wordt in toenemende mate vervangen door nieuwe technologie, zoals in zelfsturende en zichzelf programmerende, door sensoren en slimme algoritmen gedreven productieprocessen (‘smart industry’). De aandacht voor en het belang van kunstmatige intelligentie (AI), machine learning, blockchain, quantum computing, 3D-printen en andere *emerging technologies* in onze samenleving neemt fors toe.

Deze ontwikkelingen vragen om investeringen, in verbeterde tastbare kapitaalgoederen, maar ook in ontastbare, zoals onderzoek, ontwikkeling, design en allerhande digitale informatie zoals software en databanken. Vaak zit de groei ook in een slimmere, efficiëntere combinatie van productiefactoren arbeid en kapitaal, waarbij nieuwe banen opkomen, oude ambachten verdwijnen en nieuwe vaardigheden hun intrede doen (digitale vaardigheden maar ook interactie tussen mens en machine). In de huidige discussie over EU-hervorming en scenariovarianten komen technologie, innovatie en ‘echte’ vernieuwing er echter bekaaid van af. Dit is een gemiste kans. Niet alleen omdat de combinatie van mondiale concurrentie en technologische verandering de Europese economie en samenleving direct raken en daarmee nopen tot keuzes, maar ook omdat juist daar belangrijke antwoorden en oplossingen te vinden zijn voor de inrichting van het Europa van morgen.

MISSIEGEDREVEN BELEID

Toch heeft Europa een belangrijke sleutel voor echte vernieuwing al in handen. Geïnspireerd door onder meer Mazzucato (2013), en ondersteund door recen-

te aanbevelingen van de High Level Group Lamy (EC, 2017b), wordt missiegedreven beleid een van de nieuwe pijlers onder het nieuwe Negende Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (KP9) 2021–2027, als opvolger van de maatschappelijke uitdagingen in het huidige Horizon 2020 (KP8). Missies zijn interventies op grote schaal met een duidelijk omschreven doel en tijdpad, ambitieus, exploratief, interdisciplinair en met grote potentiële impact. Ze laten zich onderscheiden naar ‘*klassieke*’ missies (denk aan het Manhattan-project of het *Man on the moon*-Apolloprogramma), gericht op doorbraakinnovaties met vaak één opdrachtgever en afnemer, en ‘*moderne*’ missies, die gericht zijn op systeeminnovaties, met betrokkenheid van vele actoren en ‘klanten’. Systeeminnovaties vragen naast onderzoek en innovatie om forse investeringen, bijvoorbeeld in infrastructuur, maar ook om het opnieuw doordenken, herdefiniëren en transformeren van het bestaande naar het nieuwe, vanuit een integraal systeemkader. Niet alleen disruptieve technologie, maar ook nieuwe standaarden, vernieuwingen in wet- en regelgeving, organisatievormen en businessmodellen, en last but not least, gedragsverandering spelen daarin een rol. De Duitse *Energiewende* is een typisch eigentijds voorbeeld van missiegedreven beleid. In Nederland adviseerde de AWTI (2017) recent het kabinet om missiegedreven beleid in te zetten op de grote, complexe transitieopgaven.

Hoewel het missiegedreven beleid van de Europese Commissie nu nog vooral op de tekentafel van het onderzoeks- en innovatiebeleid ligt, maakt het systeemkarakter van missies dat het voor de hand ligt deze niet geïsoleerd in KP9-context op te pakken, maar breder, met een duidelijke rol voor de Structuurfondsen, het EFSI (‘Junckerfonds’) en andere thematische en sectorale EU-initiatieven. Het witboek had een mooie aanleiding kunnen vormen om dit missiegedreven beleid breder op te pakken. Er zijn echter nog volop kansen. Immers, niet alleen KP9, maar ook de contouren van het Europese regionale en cohesiebeleid, het plattelandsbeleid en het EFSI van na 2020 moeten nog vorm krijgen.

Niet de lidstaten afzonderlijk maar juist Europa biedt de schaal en de mogelijkheden om grote transities succesvol te regisseren en door te zetten. Een alleingang van de lidstaten op elk van deze dossiers is niet alleen kostbaar en inefficiënt, maar kan gemakkelijk leiden tot gebrekkige aansluiting en incompatibiliteit van ‘oude’ en nieuwe systemen en ‘lock-in’. Recente voorbeelden uit het verleden daarvan liggen – ook in Nederland –

voor het opscheppen, zie bijvoorbeeld de sluiting van nieuwe kolencentrales als gevolg van een sterk veranderde energiemarkt, de aanleg van de Betuweroute zonder goede afspraken vooraf over verbinding met het Duitse achterland, de HSL en het mislukte Fyra-avontuur. Ook in termen van effectiviteit is gezamenlijk Europees optrekken te verkiezen. Het zoeken naar een passende integrale benadering op hoofdlijnen kan de effectiviteit en efficiëntie nog verder vergroten, door synergie (*economies of scope*) in oplossingen tussen domeinen. Dit betekent niet dat lidstaten zeggenschap en autonomie behoeven te verliezen. Wel dat betere

coördinatie en afstemming plaatsvindt op EU-niveau, met bijbehorende *roadmaps*, harde commitments en middelen. Dit geldt niet alleen voor thema's die evident raken aan het toekomstig functioneren van de interne markt en de EU als supranationale entiteit, maar ook voor typisch nationale beleidsterreinen als de arbeidsmarkt, sociaal beleid, zorg en gezondheid.

TOEKOMST VAN DE EU

De toekomstscenario's in het witboek zijn opgehangen aan zes kernthema's (EC, 2017a): Interne markt en handel; Economische en Monetaire Unie; Schengen, migratie en veiligheid; Buitenlandbeleid en defensie; EU-begroting; en 'Capacity to deliver'. Stuk voor stuk klassiekers als het over de inrichting van Europa gaat. Voortgang op deze kernthema's is noodzakelijk, bijvoorbeeld op de interne marktdossiers digitalisering, energie en diensten, maar onvoldoende wat betreft de uitdagingen voor Europa en de antwoorden die nodig zijn.

Andere grote thema's die evenzeer bepalend zijn voor de toekomst, blijven onaangeroerd. De toekomst van werk is zo'n thema. Maar ook de energietransitie, de circulaire economie, autonoom en elektrisch rijden, en de digitalisering van samenleving en economie – de 'grote transities' van onze tijd – blijven goeddeels onbesproken. Op sommige dossiers heeft de EU al forse stappen gezet, zoals de *digital single market* (DSM) of het *circular economy package*, en daarmee lijkt de noodzaak om inhoudelijke dossiers te betrekken bij de toekomst van de EU wellicht minder groot. Maar schijn bedriegt. Transitie op het gebied van energie, mobiliteit, circulaire economie en digitalisering zijn niet alleen groot en complex, maar zijn ook nog eens nauw met elkaar verweven en vragen daarmee dringend om een meer integrale benadering op hoofdlijnen. Met missiegedreven beleid komen impact en oplossingen op concrete thema's voorop te staan, geen luxe maar noodzaak voor het Europa van morgen.

LITERATUUR

- AWTI (2017) *Onmisbare schakels: de toekomst van het toepassingsgericht onderzoek*. Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.
- Brynjolfsson, E. en A. McAfee (2014) *The Second Machine Age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: W.W. Norton.
- EC (2017a) *Witboek over de toekomst van Europa; beschouwingen en scenario's voor de Eu-27 tegen 2025*. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2017b) *LAB – FAB – APP. Investing in the European future we want*. Brussel: Europese Commissie.
- Gordon, R.J. (2016) *The rise and fall of American growth: the U.S. standard of living since the civil war*. Princeton: Princeton University Press.
- Krugman, P. (2014) Four observations on secular stagnation. In: C. Teulings en R. Baldwin (red.), *Secular stagnation: facts, causes, and cures*. Londen: CEPR.
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State*. New York: Public Affairs.
- MGI (2017) *Rome Redux: new priorities for the European Union at 60*. McKinsey Global Institute.
- Schumpeter, J.A. (1942) *Capitalism, socialism and democracy*. Londen: Routledge.
- Summers, L.H. (2014) *Reflections on secular stagnation*. Tinbergenlezing. Amsterdam: KVS.
- WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. WRR-rapport, 90.

In het kort

- ▶ Economische groei zal in de toekomst vooral moeten komen van groei van de productiviteit.
- ▶ De Europese Unie zou daarom meer aandacht moeten besteden aan technologie en innovatie.
- ▶ Het ligt voor de hand om het Europese missiegedreven beleid breder op te pakken.

Verder lezen

Uitgelicht: Muntunie en handel

Bevorderden monetaire unies de handel? Volgens Larch et al. hebben eerdere onderzoeken de effecten van muntunies op handel tussen de lidstaten niet correct berekend. Ze stellen dat het lastig is om de juiste statistische berekeningsmethode te hanteren bij grote datasets. Daarom ontwerpen ze zelf een nieuwe methode en passen deze toe op data voor 200 landen over een tijdsperiode van 65 jaar. Terwijl



ze significante positieve resultaten vinden voor de meeste muntunies, vinden ze geen positief effect van de euro. Vervolgonderzoek moet duidelijk maken wat dit verschil verklaart.

Larch, M., J. Wanner, Y. Yotov en T. Zylkin (2017) *The currency union effect: a PPML re-assessment with high-dimensional fixed effects*. CESifo Working Paper, 6464.

Uit 1953: Enige beschouwingen over de gemeenschappelijke markt voor kolen



“Bij het ingaan der Gemeenschappelijke Markt werden de volgende maatregelen van kracht t.a.v. het onderlinge verkeer in kolen en staal: opheffing van de douanerechten, van de in- en uitvoerrechten en van de beperkingen bij de toewijzing van deviezen voor de aankoop van vaste brandstoffen. Voorts werd een compensatiesysteem ingesteld teneinde de geleidelijke aanpassing van de Belgische en Italiaanse kolenprijzen aan de voorwaarden van de Gemeenschappelijke Markt mogelijk te maken. De Hoge Autoriteit ging tevens over tot het afkondigen van maximumprijzen voor alle kolenbakkens. (...) Welke wijzigingen heeft nu het inwerkingtreden van de Gemeenschappelijke Markt

voor ons land en de Nederlandse mijnen medegebracht? De belangrijkste wijziging is wel het herstel van de toestand die vóór de oorlog door de Nederlandse Overheid werd nagestreefd: een vrije markt. Thans echter niet meer een ongebreidelde markt, die in de dertiger jaren kon leiden tot een voor de Limburgse mijnen catastrofale toestand, maar een markt die, binnen de grenzen van door de Hoge Autoriteit vast te stellen minimum- en maximumprijzen, een gezonde concurrentie tussen de kolenproducenten in het vooruitzicht stelt.”

Hendrik Wemmers

Wemmers, H.H. (1953) Enige beschouwingen over de gemeenschappelijke markt voor kolen. *ESB*, 38(1893), 701-703.

Vluchtelingen spelen steeds belangrijker rol in toekomst van Europa

In de discussie over de toekomst van Europa zou het aantal VN-vluchtelingen dat Nederland jaarlijks toelaat aanzienlijk verruimd moeten worden. Nu worden, op voordracht van de VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR), jaarlijks gemiddeld 500 vluchtelingen tot ons land toegelaten. Wij stellen voor dat op te hogen naar ten minste 5.000, oplopend tot 25.000. Dit rekenmodel nemen wij over van Jesse Kla-

ver en Kathalijne Buitenweg, die deze cijfers (500, 5.000, 25.000) op vrijdag 9 juni inbrachten bij de onderhandelingen over een nieuw kabinet tussen VVD, CDA, D66 en GroenLinks. Hun voorstel bleek echter een politieke tijdbom, wat op maandag 12 juni leidde tot het definitieve einde van die onderhandelingen.

Het begrip ‘VN-vluchtelingen’ komt uit het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951. In dat verband heeft de wenselijkheid dat vluchtelingen op enig moment terugkeren naar hun herkomstland, zodra dat land weer veilig is, altijd een grote rol gespeeld. Zo’n terugkeer zou dus ook kunnen plaatsvinden nadat vluchtelingen volledig zijn ingeburgerd en werk hebben gevonden in hun gastland. Vluchtelingen kunnen dus voor een kortere of een langere tijd in Nederland verblijven, maar op een zeker moment toch weer vertrekken. Zolang ze in ons land zijn, kunnen ze echter een economische bijdrage leveren, in het bijzonder vanwege de toenemende vergrijzing waarmee Nederland te maken heeft.

Toen wij deze ideeën publiceerden op de opiniepagina van *NRC Handelsblad* (8 augustus), kwam ons dat op de nodige kritiek te staan, vooral van economen en commentatoren die ervan overtuigd zijn dat vluchtelingen niet uit de voeten kunnen op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat daarom de kosten van



RUUD LUBBERS

Voormalig hoogleraar globalisering en Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties



PAUL VAN SETERS

Hoogleraar aan Tilburg University

hun opvang tot een onhoudbaar niveau oplopen.

Een dag na ons stuk (9 augustus) publiceerde *NRC Handelsblad* echter over een initiatief van Transvorm, het samenwerkingsverband van de Brabantse zorginstellingen, om 200 vluchtelingen te gaan werven. De zorg in Brabant kampt momenteel met 1.100 onvervulbare vacatures. Bij Transvorm is men ervan overtuigd dat vluchtelingen een nuttige bijdrage kunnen

leveren: “We hebben ze gewoon nodig. Denk aan mensen die bijvoorbeeld dementerenden gezelschap kunnen houden. Daar missen we handen, mensen die niet per se heel hoog opgeleid hoeven zijn.” Ook over de gebrekkige taalvaardigheid is nagedacht: “Het gaat soms niet alleen om wat je zegt. Soms gaat het veel meer om gevoel. Ik denk aan mijn eigen moeder. Op een gegeven moment herkende ze mij bijvoorbeeld niet meer, maar ze had een hele goede band met een medewerker die niet per se goed Nederlands sprak.” Ook gebeurt er iets met de opleiding van de vluchtelingen. Vier dagen in de week gaan zij aan het werk (eerst stage of werker-varingsplaats, later een betaalde baan), een dag in de week volgen zij een opleiding bij een ROC, in taal en beroepsvaardigheden.

Onheilsprofeten beweren met grote stelligheid dat vluchtelingen uitsluitend tot last zijn van de Nederlandse economie. Het initiatief van Transvorm laat zien dat er in de praktijk wel degelijk mogelijkheden zijn voor een positieve bijdrage, juist ook vanwege de toenemende vergrijzing. Wellicht kijken onze critici te eenzijdig door een beperkte economische bril. Bovendien hebben zij onvolledige oog voor de politieke kant van het vluchtelingenvraagstuk.

Als we het perspectief verleggen van Nederland naar Europa, blijkt dat daar het tegenovergestelde het geval is. De vluchtelin-

genproblematiek is een van de meest klemmende vraagstukken waarvoor de Europese Unie momenteel een oplossing zoekt. In het witboek over de toekomst van Europa van de Europese Commissie (EC) is het dan ook een van de hoofdonderwerpen. Het witboek benadrukt dat Europa op dit moment te maken heeft met “de grootste vluchtelingencrisis sinds de Tweede Wereldoorlog” (EC, 2017). In 2015 kwamen er 1,2 miljoen vluchtelingen naar het grondgebied van de Europese Unie. Maar de vijf scenario's voor de toekomst van Europa draaien alle niet in de eerste plaats om *economische* maar om *politieke* keuzes en argumenten.

DE VIJF SCENARIO'S

Het eerste scenario ('op dezelfde voet doorgaan') kiest voor verdere stappen op weg naar een gemeenschappelijk asielsysteem. Het tweede scenario ('de interne markt en verder niets') kent geen uniform beleid voor asiel of migratie. Het derde scenario ('wie meer wil, doet meer') is in dit opzicht gelijk aan het eerste. Het vierde scenario ('minder en efficiënter') voorziet een systematische samenwerking op het gebied van asielbeleid. En het vijfde scenario ('veel meer samen doen') is ten aanzien van vluchtelingenkwesties een herhaling van het vierde scenario.

In vier van de vijf scenario's speelt het vluchtelingenvraagstuk dus een prominente politieke rol, zonder dat hierbij veel aandacht is voor de economische consequenties. Wat in dit verband het meest opvalt, is de verwijzing in het vierde scenario naar een nog op te richten 'Europees asielagentschap'. Dat laatste zou de Europese tegenhanger moeten of kunnen worden van de UNHCR, en zou dus een enorme impuls kunnen geven aan de ontwikkeling van een *Europees* vluchtelingenbeleid.

In Nederland gaat de discussie vooral over de (al dan niet vermeende) economische gevolgen van de komst van vluchtelingen naar ons land, en wat betreft de toekomst van Europa gaat de discussie vooral over de politieke implicaties. Een mooi voorbeeld

van hoe beide invalshoeken gecombineerd kunnen worden, is te vinden in het beleid van de nieuwe regering van Canada. De kern van dat beleid werd op 6 juni uiteengezet door Chrystia Freeland, minister van Buitenlandse Zaken, in een indrukwekkende toespraak tot het Canadese parlement.

Freeland ging onder meer in op het belang van multiculturaliteit en diversiteit, zowel voor de samenleving als voor de economie. Zij benadrukte de historische rol van Canada, dat altijd ruimhartig onderdak heeft geboden aan vluchtelingen (“de vervolgden en de vertrapten”), en daar terecht trots op is. In dat verband verwees zij naar de meer dan 40.000 Syrische vluchtelingen die Canada de afgelopen jaren heeft opgevangen.

Freeland sprak weliswaar in het parlement, maar zij richtte zich in feite meer tot de samenleving dan tot de politiek. In Canada lijkt er ook veel meer steun voor de opvang en inburgering van vluchtelingen vanuit de bevolking zelf (de *civil society* – het legioen van individuele burgers en burgerinitiatieven) dan in ons land. Al gebeurt er ook in Nederland veel meer op dit terrein dan velen beseffen – denk bijvoorbeeld aan Vluchtelingenwerk Nederland, aan het Universitair Asiel Fonds en aan de Stichting Vluchteling.

Het debat over de toekomst van Europa ging op 1 maart jl. van start met de publicatie van het witboek van de Commissie, en zal worden afgerond op 14 en 15 december in Rome op de bijeenkomst van de Europese Raad. Wij hopen dat de komende maanden de woorden van Freeland, en het voorbeeld van Canada, een bron van inspiratie zullen zijn, en dat ook in Europa de overtuiging groeit dat de vluchtelingen ons nodig hebben, maar wij hen ook.

LITERATUUR

Europese Commissie (2017) *Witboek over de toekomst van Europa: beschouwingen en scenario's voor de EU-27 tegen 2025*. COM(2017)2025. Brussel: Europese Commissie.

Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

Dit ESB-dossier is samengesteld door de redactie en mogelijk gemaakt door financiële steun van BNP Paribas.

Redactie

Hoofredacteur: Jasper Lukkezen
Eindredacteur: Robert Kleinknecht
Redacteur: Ruben van Oosten, Paul Metzmakers
Redactiedewerkers: Sobana Sheikh

Rashid, Justus van Kesteren
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Li'ao Wang

Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses, E. de Jong, H.J. de Jong, A.C. Meijdam, J. Plantenga, P. Vergauwen en W.F.C. Verschoor

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep. De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde is houder van de merknaam ESB.

Foto's: iStock / artJazz; Gal.Istvan; mkos83; Andreas Weber; gyn9038; AdrianHancu; Mimadeo; Delpixart; bluejayphoto; doomko; chomboson; Hollandse Hoogte / Flip Franssen.

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/service/ publiceren.

Abonneren

U kunt een abonnement direct online afsluiten. Ga hiervoor naar www.esb.nu/service/abonneren.

Adverteren

Neem contact op met Jeannette van Zeijst, 020 592 86 35, jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl.

Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77
Email redactie: redactie@esb.nu
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34
Email klantenservice: klantenservice@esb.nu

Postadres: Postbus 216,
1000 AE Amsterdam
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173,
1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583



Lees de vernieuwde ESB.nu 4 weken gratis



Inzichten van
topeconomen
gebaseerd
op onderzoek

- ✓ VERBETERDE LEZERSERVARING
- ✓ BESCHIKBAAR OP ALLE DEVICES
- ✓ DAGELIJKSE RELEVANTE UPDATES



GA NAAR [ESB.NU](https://www.esb.nu) EN
PROBEER 4 WEKEN GRATIS



IN EEN VERANDERENDE WERELD,
**BIEDT ÉÉN SLEUTEL TOEGANG
TOT VELE MARKTEN.**



WERELDWIJD NETWERK MET LOKALE EXPERTISE

Voor wereldwijde toegang tot zakelijke kansen,
bieden wij met 190.000 medewerkers een
geïntegreerde dienstverlening vanuit 74 landen.

www.bnpparibas.nl



BNP PARIBAS

The bank
for a changing
world



Dossiers

Het ESB-dossier is een thematische uitgave en verschijnt een aantal keren per jaar. Het dossier behandelt per editie één actueel economisch onderwerp en vormt een platform voor discussie tussen economen, wetenschappers uit andere disciplines en beleidsmakers. Een ESB-dossier wordt samen opgezet met instanties en organisaties die bij het onderwerp zijn betrokken.

Recent verschenen:

Keuzevrijheid en pensioenen

Keuzevrijheid is een centraal thema in de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel. Nu nemen de meeste werknemers verplicht deel aan een pensioenregeling van een bedrijfstak- of ondernemingsfonds waarbinnen ze weinig kunnen kiezen, maar dat is door steeds diversere arbeidspatronen steeds minder wenselijk. Er zijn echter vele vormen van keuzevrijheid in het pensioenstelsel denkbaar, die stuk voor stuk verschillende effecten kunnen hebben. De auteurs in het dossier schetsen de mogelijkheden en onmogelijkheden van keuzevrijheid.
ESB 4703S, februari 2015



Lenen om te wonen

Hypotheeken stellen jonge huishoudens in staat om een eigen woning te kopen, maar brengen ook macro-economische risico's met zich mee. Een hoge hypotheekschuld ten opzichte van het bruto binnenlands product kan immers gevolgen voor economische groei, financiële kwetsbaarheid en ongelijkheid hebben. De auteurs in dit dossier analyseren hoe de hypotheekverstrekking georganiseerd en gereguleerd zou moeten worden zodat jonge huishoudens in staat gesteld worden om een eigen woning te kopen, terwijl gelijktijdig de schuldenopbouw binnen de perken blijft.
ESB 4749S, mei 2017



Emoties als drijfveer

Voor een breder publiek staat 'de econoom' gelijk aan eigenbelang, rationaliteit, efficiency, concurrentie, marktwerking (uiteraard zonder moraal), kostenbatenanalyses, kil rekenen in geldtermen en prikkels gebaseerd op materieel gewin. De economische wetenschap wordt niet voor niets 'the dismal science' genoemd. De auteurs in dit dossier stellen dit beeld op de proef door te laten zien dat economen bijdragen aan geluksonderzoek, hoop in kaart brengen en altruïsme in hun modellen integreren. Een belangrijke bijdrage aan begrip van wat economie is.
ESB 4742S, oktober 2016



Innovatie in betalen

Innovaties als gevolg van technologische ontwikkelingen, zoals iDEAL, contactloos betalen en de bitcoin, veranderen in rap tempo de voorkant van het betalingsverkeer, terwijl er ook aan de achterkant veel gebeurt. Het is hierbij van belang dat de betaalzekerheid gegarandeerd blijft, terwijl innovaties gestimuleerd worden en er voldoende concurrentie blijft bestaan op de betaalmarkt. De auteurs in dit dossier brengen de ontwikkelingen op de betaalmarkt in kaart en schetsen de implicaties ervan voor toezichthouders.
ESB 4753S, oktober 2017



Heeft u interesse in de gezamenlijke opzet van een ESB-dossier, neem dan contact op met de redactie

