



## Europa in een hogere versnelling

**Auteur(s):**

Oosterwijk, J.W.

De auteur is secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en voorzitter van het Economic Policy Committee van de Europese Unie. [r.w.a.roosdorp@minez.nl](mailto:r.w.a.roosdorp@minez.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4423, pagina 4, 9 januari 2004

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*De economische ontwikkeling van de Europese Unie stelt teleur. Aanscherping van de Europese beleidscoördinatie én -concurrentie bevordert het economische groeivermogen van de Unie. Daarnaast moeten afspraken over de implementatie van structurele hervormingen beter worden nageleefd.*

In weerwil van het overtreden van Europese begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact, besloten de ministers van Financiën van de Europese Unie onlangs om Frankrijk en Duitsland geen nadere budgettaire aanbevelingen op te leggen. Deze schending van gezamenlijke afspraken stelt het vertrouwen in de Europese Unie danig op de proef. Dit is zorgwekkend, zeker in het voor de eu belangrijke jaar 2004. Op 1 mei van dit jaar treden immers tien nieuwe lidstaten toe. Verder lopen de besprekingen over de Europese Grondwet door, vinden verkiezingen voor het Europees Parlement plaats en zal een nieuwe Europese Commissie aantreden. Een belangrijke plaats is hierbij ingeruimd voor ons land, dat in juli het halfjaarlijks roulerende voorzitterschap van de Europese Unie overneemt.

Al met al is er voldoende aanleiding om het economische en beleidsmatige belang van de Europese Unie voor Nederland tegen het licht te houden. Alhoewel de discussie zich deze maanden vooral lijkt toe te spitsen op het budgettaire beleid van de lidstaten, ligt de kern van de Europese economische problematiek dieper. De Europese Unie zal zonder nadere maatregelen de zogenoemde Lissabon-doelstelling om in 2010 "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld" te worden, niet halen<sup>1</sup>.

### Europese economie

Vrijwel alle lidstaten van de Europese Unie zijn in de afgelopen jaren door een diep economisch dal gegaan. De Europese Commissie heeft haar ramingen voor de eu als geheel voor 2003 en 2004 keer op keer neerwaarts moeten bijstellen. Waar de Commissie in het najaar van 2002 nog respectievelijk 2,0 procent en 2,6 procent groei voor deze jaren raamde, zijn de meest recente najaarsramingen veel somberder met respectievelijk 0,8 procent en 2,0 procent<sup>2</sup>.

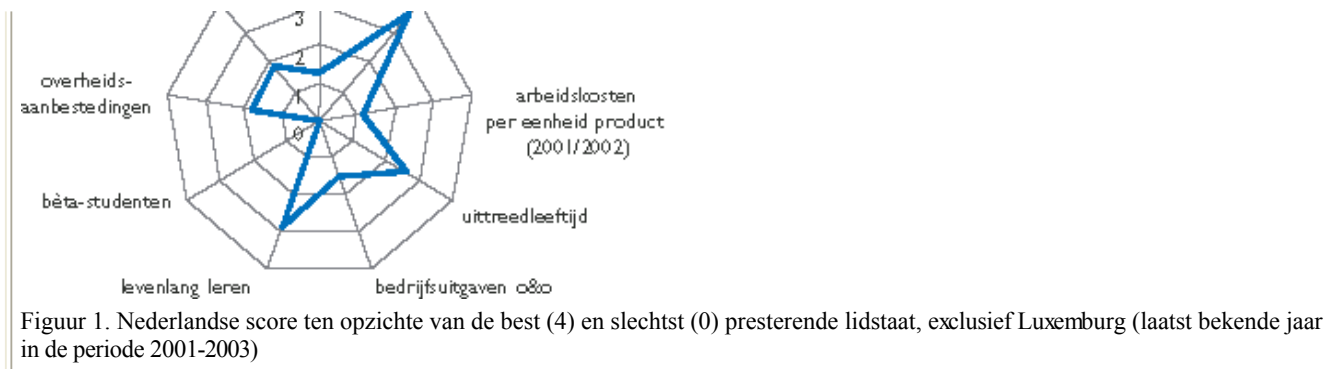
Conform deze ramingen presteert de Nederlandse economie binnen de Europese Unie het slechtste, met een verwachte krimp van 0,9 procent in 2003 en zeer beperkte groei (+0,6 procent) in 2004<sup>3</sup>. Dit is in scherp contrast met de nieuwe lidstaten, Griekenland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk aan wie de economische malaise goeddeels is voorbij gegaan met groeicijfers tussen de 2 en 6 1/2 procent in deze jaren.

In korte tijd is het 'Dutch miracle' van eind jaren negentig veranderd in een 'Dutch depression'. Structurele economische hervormingen en de gestegen arbeidsparticipatie hadden de Nederlandse economie voorheen een stevige basis verschaft. De euforie van alle economische actoren, consumenten, producenten én overheid was rond de millenniumwisseling echter vooral gestoeld op niet-duurzame bronnen, zoals vermogenswinsten, de goedkope euro en overschatting van de kortetermijneffecten van ict-toepassingen. Nu het economische tij is gekeerd, blijkt de reactiesnelheid van de loonvorming nog veel te laag te zijn. Dit heeft geleid tot een ernstige verslechtering van de prijsconcurrentiepositie, waardoor de winsten van ondernemingen zijn geërodeerd en de bedrijfsinvesteringen dramatisch zijn gedaald.

### Structurele tekortkomingen

De kern van de Nederlandse problematiek is het tekortschietende groeivermogen. Dit hangt samen met structurele tekortkomingen in onze economie. In [figuur 1](#) is de Nederlandse positie op een aantal zogenoemde structurele indicatoren, die de Europese Raad gebruikt voor het evalueren van de voortgang in het Lissabon-proces, afgezet tegen de best (4) en de slechtst (0) presterende lidstaat (exclusief Luxemburg)<sup>4</sup>. Nederland blijkt dan nog ver op de Europese koploper achter te lopen, bijvoorbeeld op het terrein van bedrijfsinvesteringen, bedrijfsuitgaven aan onderzoek en ontwikkeling (o&o) en het aantal bèta-studenten. Het kabinet-Balkenende-II heeft de aanpak van deze knelpunten dan ook terecht hoog op de politieke agenda geplaatst.





In de laatste weken van 2003 zijn de groeiramingen voor de Europese Unie weer licht opwaarts bijgesteld. Dit is hoofdzakelijk gedaan onder invloed van signalen dat de Amerikaanse economie aantrekt. Alhoewel dat op zich positief is, ligt de tragiek verscholen in het feit dat de Europese Unie niet in staat is om zichzelf, laat staan de wereld, uit het economische moeras te trekken.

### Uitruil

Onlangs heeft André Sapir hierover een interessante analyse gemaakt<sup>5</sup>. Hij stelt dat de Europese Unie de laatste decennia groei heeft uitgeruild tegen sociale samenhang. Wil de Europese Unie echter zijn economische ambities conform de Lissabon-doelstelling waarmaken, dan dient volgens Sapir groei voorrang te krijgen en moet de veerkracht van de economie worden vergroot.

Ook de wr concludeert dat de 'stabiliteitscultuur' die de emu heeft gebracht voor het begrotings- en monetair beleid "*het beste kan worden gecombineerd met langetermijnstrategieën van structurele hervormingen en innovatie*"<sup>6</sup>. Juist deze laatste elementen zijn tot dusverre maar matig ontwikkeld, waardoor marktinstituties en marktgedrag in Europa een schrale bodem vormen voor ondernemen en investeren. Waar op de kapitaal- en financiële markten onder druk van de emu al veel barrières zijn geslecht, vormen de relatief rigide Europese arbeidsmarkten nog belangrijke obstakels<sup>7</sup>.

De lidstaten van de Europese Unie worstelen al lang met structurele hervormingen. Daaraan liggen niet alleen nationale, maar ook Europese factoren ten grondslag, zoals de gebrekkige Europese economische beleidscoördinatie en de zwakke waarborgen voor de naleving van overeengekomen afspraken.

### Beleidscoördinatie

Europese beleidscoördinatie betekent dat er een bepaalde mate van afstemming is tussen de lidstaten over het te voeren beleid. Het kent dwingende vormen, tot harmonisatie aan toe, maar ook lichtere vormen die de nationale beleidssoevereiniteit grotendeels intact laten.

De optimale beleidscoördinatie varieert per beleidsveld, in lijn met het subsidiariteitsbeginsel. Conform dit beginsel is optreden op communautair niveau voordelig wanneer beleidsdoelstellingen onvoldoende door de individuele lidstaten kunnen worden gerealiseerd én beter op eu-niveau kunnen worden aangepakt. In de praktijk doet zich dit voor bij schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten (positief én negatief) van beleid<sup>8</sup>.

Beleidscoördinatie omtrent de randvoorwaarden van economisch beleid leidt tot een herordening van markten op Europese schaal. Dit levert een belangrijke bijdrage aan het goed functioneren van de interne markt. Voorts vergroot beleidscoördinatie de transparantie van het nationale overheidsoptreden, wat vervolgens de beleidsconcurrentie tussen lidstaten stimuleert. "*Beleidsconcurrentie zal de overheid efficiënter maken omdat inefficiënt beleid wordt afgestraft via een verlies aan economische aantrekkingskracht*"<sup>9</sup>.

Coördinatie en concurrentie sluiten elkaar dus niet uit; ze versterken elkaar. Het voordeel voor lidstaten om economische hervormingen door te voeren, wordt namelijk duidelijker: verstandig economisch beleid geeft een lidstaat een voorsprong in de concurrentie om de vestigingsplaats voor economische bedrijvigheid. Zo zijn studenten beter in staat om internationaal de curricula van universiteiten te vergelijken door de Europabrede invoering van de bama-structuur in het hoger onderwijs. Overheden kunnen nu meer gaan concurreren, bijvoorbeeld door collegegelddifferentiatie toe te staan, om de kwaliteit van de onderwijsinstellingen te verhogen.

### Trends

Beleidscoördinatie is geen statisch gegeven. Twee trends, die zich al enige tijd voordoen en de komende tijd zeker sterker zullen worden, veranderen het belang van beleidscoördinatie op tal van terreinen.

Allereerst verandert de visie op de rol van de overheid in belangrijke delen van het economisch proces, van interveniërend naar ordenend, waarbij liberalisering en - waar mogelijk - privatisering een katalyserende rol vervullen. Hierdoor worden activiteiten, die vroeger tot het exclusief nationale publieke domein behoorden, zoals energie, telecommunicatie en post, de zorg, het vervoer en het onderwijs, onderdeel van het vrije economische verkeer. Daarmee worden ze in toenemende mate onderworpen aan de regels van de interne markt.

De tweede trend is de internationalisering. Door de voortschrijdende Europese integratie is vanzelfsprekend de verwevenheid van de open Nederlandse economie met die van de andere lidstaten steeds intenser geworden. Hierdoor lijdt onze economie ook steeds meer onder tekortschietende structurele hervormingen in andere lidstaten.

Beide trends zijn manifest maar leiden slechts zelden tot tijdige aanpassing van nationale beleidsarrangementen. Beleidsmakers hebben

de internationale dimensie op tal van terreinen pas herkend, nadat hier eerst knelpunten zijn ontstaan. Voorbeelden van dergelijke terreinen zijn de fiscaliteit, de zorg, het onderwijs en het ondernemingsbestuur.

## Niet te licht, niet te zwaar

Geen of te lichte coördinatie leidt ertoe dat beleidshervormingen niet snel genoeg van de grond komen. Zo blijft het voor bedrijven kostbaar om te ondernemen in één markt met 15 en binnenkort 25 verschillende stelsels voor vennootschapsbelasting. Convergentie is niet snel genoeg vanzelf tot stand gekomen. Grondslagharmisatie zou derhalve moeten worden overwogen, wat de concurrentie tussen overheden op tarieven zal bevorderen. Een ander voorbeeld is innovatie. Een sterk nationale opstelling van de lidstaten heeft hier geleid tot een suboptimale allocatie van productiefactoren: vrijwel alle lidstaten proberen thans zelf topinstituten voor onderzoek in te stellen en te excelleren op terreinen als bio- en nanotechnologie. Deze segmentatie van onderzoeksmarkten draagt ertoe bij dat de Europese Unie achterblijft bij de Verenigde Staten. Het combineren van nationale innovatiesubsidies, het opstellen van uniforme prestatiecriteria voor onderzoeks- en onderwijsinstellingen, alsmede het aanmoedigen van de internationale mobiliteit van onderzoekers en studenten, dragen bij aan het beperken van deze achterstand. Tot slot, fundamentele verschillen tussen nationale regels voor ondernemingsbestuur binnen de Unie vormden een barrière voor grensoverschrijdende overnames en acquisities. Pas in november 2003 besloot de Raad van Ministers voor het Concurrentievermogen na bijna vijftien jaar discussie enkele belangrijke aspecten hiervan op Europees niveau aan te pakken.

Aan de andere kant moet de beleidscoördinatie ook weer niet te dirigistisch zijn, waardoor lidstaten ertoe kunnen neigen zich te onttrekken aan het uitvoeren van gemaakte afspraken. Zo is coördinatie gericht op het verbeteren van de arbeidsparticipatie ontaard in de veel te gedetailleerde afspraak voor lidstaten om "*voor 2010 te voorzien in kinderopvang voor ten minste negentig procent van de kinderen tussen drie jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33 procent van de kinderen onder drie jaar*"<sup>10</sup>. Een ander voorbeeld zijn de overmatig strikte Europese aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten die beogen discriminatie van buitenlandse producenten tegen te gaan. Overheidsaankopen zijn echter vaak complex van aard en gaan daardoor gepaard met hoge transactiekosten. De laagste prijs staat dan niet altijd gelijk aan minimalisatie van de totale kosten, waardoor verlaging van de totale welvaart het gevolg kan zijn<sup>11</sup>. Enige versoepeling van de regels, bijvoorbeeld door verhoging van de drempelwaarde van het aanbestedingsbedrag, zal de economische efficiëntie van het aanbestedingsproces bevorderen. Het laatste voorbeeld van een overmatig dirigistische Europese aanpak is het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit beleid was na de Tweede Wereldoorlog mede ingegeven om de voorziening van landbouwproducten veilig te stellen, maar de huidige mondiaal georiënteerde wereld is meer gebaat bij liberalisering van deze markten<sup>12</sup>. In dit licht past ook het Nederlandse initiatief om tijdens ons voorzitterschap van de Europese Unie deregulering en beperking van de administratieve lasten nadrukkelijker op de Europese agenda te zetten.

## Naleving van afspraken

Naast het zoeken van de juiste balans tussen beleidscoördinatie en -concurrentie, is adequate naleving van gemaakte afspraken cruciaal voor het halen van de Lissabon-doelstelling. In maart 2003 concludeerde de Europese Raad: "*De Unie en de lidstaten moeten thans met name hun toezeggingen inzake economische hervormingen nakomen door de daad bij het woord te voegen.*" De Europese Commissie spreekt in dit verband van een 'delivery gap'.

In essentie vloeit deze tekortkoming voort uit het niet volledig parallel lopen van economische rationaliteit en politieke realiteit. Er bestaat een zekere risicoaversie binnen lidstaten tegen hervormingen van product- en arbeidsmarkten. Dat hangt samen met mogelijke kosten of erosie van gevestigde belangen die zich op korte termijn voordoen, terwijl de voordelen zich pas op de middellange termijn doen voelen.

Om naleving van afspraken te bevorderen, is zowel versterking van de communautaire instellingen nodig, als aanscherping van de peer pressure, de zogenoemde 'peer pressure': landen die elkaars prestaties beoordelen en proberen elkaar te overtuigen van de noodzaak om beleidswijzigingen door te voeren.

### Communautaire instellingen

De recente schending van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact heeft duidelijk gemaakt dat de rol van de communautaire instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie en het Hof van Justitie, moet worden versterkt. Toegang tot het Hof had de Nederlandse positie in deze discussie kunnen verbeteren<sup>13</sup>. Verder zou beoordeling van de economische inspanningen van de lidstaten door een onafhankelijk Europees instituut, à la het cpb, de positie van de Europese Commissie versterken. In de concept-Grondwet krijgt de Europese Commissie weliswaar iets meer macht, maar nog onvoldoende om in de toekomst voldoende zekerheid te hebben over naleving van de afspraken.

### 'Peer pressure'

Waar conform het subsidiariteitsprincipe nationale overheden een sterke rol hebben in de beleidsvoering, bijvoorbeeld op het terrein van pensioenen en werkgelegenheid, is aanscherping van de peer pressure nodig. Naleving van gemaakte afspraken vereist hier niet noodzakelijkerwijs een vlucht naar voren in zware sanctiemechanismen, zoals boetes. Juist voor kleinere lidstaten, zoals Nederland, geldt dat hun invloed kan toenemen bij effectievere toepassing van peer pressure, omdat hier de economische argumentatie een grotere rol speelt dan het politiek gewicht van de spelers.

De omvangrijke sociale hervormingen, waartoe recentelijk in Duitsland is besloten, zijn niet geheel los te zien van de internationale peer pressure. Hetzelfde geldt voor hervorming van pensioenstelsels in bijvoorbeeld Finland en Oostenrijk. Het zou een verkeerde voorstelling van zaken zijn, indien deze ontwikkelingen volledig op het conto van het Europese coördinatieproces worden geplaatst, maar enig veldonderzoek leert dat de Europese druk wel degelijk aan deze cruciale beleidswijzigingen heeft bijgedragen.

Versterking van de peer pressure kan worden bereikt door verbetering van de transparantie, resultaatgerichtheid en betrokkenheid bij de beleidscoördinatie:

» transparantie door kwantificering van afspraken, opname van tijdpaden en heldere (tussentijdse) doelstellingen. De huidige afspraken zijn vaak nog te algemeen, zoals de opdracht aan de lidstaten "to agree on and implement measures to strengthen corporate governance, at national and at Community level"<sup>14</sup>;

» resultaatgerichtheid door grotere aandacht voor de prestaties, zoals de rangorde die de Commissie begin 2003 heeft gepubliceerd over de mate waarin lidstaten afspraken over beleidshervormingen zijn nagekomen. Zweden en Denemarken zijn de beste leerlingen uit de klas; Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Oostenrijk en Finland de slechtste<sup>15</sup>;

» betrokkenheid door zelf de afspraken uit te voeren waartoe wij ons in Brussel verplichten. Alleen dan kan Nederland op een geloofwaardige manier andere lidstaten aanspreken op een eventueel gebrek aan hervormingen.

## Tot besluit

Het cynisme in de samenleving over de Europese Unie is zeker na het rumoer over het Stabiliteits- en Groeipact fors toegenomen<sup>16</sup>. Nederland kan echter niet met de rug naar Europa gaan staan. Daarvoor is onze welvaart te afhankelijk van de economische voorspoed in de Europese Unie. Helaas is het structurele economisch beleid een zwakke schakel in de Europese integratie, waardoor realisatie van de Lissabon-doelstelling uit zicht dreigt te raken.

Op terreinen als innovatie, fiscaliteit en ondernemingsbestuur hebben de lidstaten zich te lang naar binnen gekeerd en het belang van de Europese Unie en economische beleidscoördinatie onderschat. Er wordt te lang vastgehouden aan nationale arrangementen op terreinen die een sterke internationale dimensie hebben gekregen. Dit is illusiepolitiek waaraan in toenemende mate welvaartskosten zijn verbonden.

Eén markt en één munt vergen beleidscoördinatie op de essentiële randvoorwaarden van het economisch handelen. Binnen de afgebakende randvoorwaarden wordt dan het spel van beleidsconcurrentie tussen lidstaten krachtiger gespeeld. Dat zal bijdragen aan herstel van het zwakke groeivermogen. Voor de naleving van Europese afspreken zijn verdere versterking van de communautaire instituties en peer pressure onmisbaar.

Wanneer het hervormingstempo onvoldoende blijft, kan Nederland het initiatief nemen tot een demarrage uit het Europese peloton. Afhankelijk van het onderwerp kan de kopgroep van hervormers bestaan uit steeds wisselende coalities die het voortouw nemen bij cruciale economische hervormingen als voorloper op een volledig communautaire benadering. Het Verdrag betreffende de Europese Unie biedt deze mogelijkheid voor nauwere samenwerking. Daarmee kan Nederland bijdragen aan een hogere economische groei in de Europese Unie. Verstandig beleid en welbegrepen eigenbelang gaan hierbij hand in hand.

## Jan Willem Oosterwijk

---

1 Europese Raad van Lissabon, Conclusie 5, 23/24 maart 2000, zie <http://www.ue.eu.int/en/info/eurocouncil/index.htm>

2 Europese Commissie, *Economic forecasts autumn 2003*, European Economy nr. 5, 2003, zie [http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/forecasts\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm)

3 Ter vergelijking: het CPB raamde in december 2003 respectievelijk -0,75 procent en +1,0 procent groei voor de jaren 2003 en 2004 (CPB, *Economierapportage*, Den Haag, december 2003, zie <http://www.cpb.nl>).

4 Zie voor de volledige lijst de website van Eurostat, zie <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>

5 A. Sapir e.a., *An agenda for a growing Europe*, juli 2003, zie <http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/>

6 WRR, *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Sdu, Den Haag, 2003, blz. 52.

7 Zie voor een volledig overzicht het *EPC Annual report on structural reforms 2003 (ECFIN/EPC/083/03-EN)*, 28 februari 2003, zie [http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/epc\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_en.htm)

8 Zie ook CPB, *Four futures of Europe*, Sdu, Den Haag, oktober 2003, hoofdstuk 7.

9 R.A. de Mooij, *Internationalisering en Europese integratie*, in: CPB en SCP, *Trends, dilemma's en beleid - Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag, september 2000.

10 Europese Raad van Barcelona, *Conclusie 32*, 15/16 maart 2002, zie <http://www.ue.eu.int/en/info/eurocouncil/index.htm>

11 Zie bijvoorbeeld J. Ulff-Møller Nielsen en L. Gottlieb Hansen, *The EU public procurement regime - Does it work?*, *Intereconomics - Review of international trade and development*, september/oktober 2001.

12 Artikel 33 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

13 L.A. Geelhoed, *Beleidsintegratie en institutionele fragmentatie in de voltooide Economische en Monetaire Unie*, in: I. de Jong e.a. (red.), *Liber Amicorum Bernard Bot: rêves européens face aux réalités quotidiennes*, [s.l.], december 2002.

**14** Aanbeveling van de Raad voor de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor de periode 2003 -2005 (2003/555/EC), *Official Journal of the European Union L195/1*, Brussel, 26 juni 2003.

**15** European Commission, *Report on the implementation of the 2002 broad economic policy guidelines*, Brussel, European Economy nr. 1, 2003, zie [http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/implement\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/implement_en.htm)

**16** Zie bijvoorbeeld F. Kalshoven, Kunnen we - met behoud van lekker eten - van Europa af?, *De Volkskrant*, 29 november 2003.