

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 6

**De grote Japanse recessie:
lessen en risico's**

P.W. Jansen en J.W.R. Lambregts

**Informatievoorziening aan
de Tweede Kamer over grote
projecten moet beter**

M.J.J. van den Heuvel en P.K. Pestman

**Het herstel van het
evenwicht op de begroting**

F.K.M. van Nispen

**Kosten-batenanalyse
Tweede Maasvlakte:
kritisch commentaar**

D.C.J.W. van Enthoven

Beleid bekeken
**Het Najaarsakkoord:
wedergeboorte of
stuiptrekking van het
poldermodel?**

P.T. de Beer

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu UITGEVERS

35^e JAARGANG

2003

Tijdschrift voor Openbare Financiën

(voortzetting van Openbare Uitgaven)

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, dr. R. Gerritse, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureauredactie

Mevr. drs. A.V. van Drunen

Redactieadres

Erasmus Universiteit Rotterdam
OCFEB, kamer H6-22
T.a.v. drs. A.P. Ros
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
Tel. (010) 408 14 40/408 24 30, fax (010) 408 91 73,
e-mail ros@few.eur.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, drs. J.A. Breed

Vormgeving

Villa Y, Den Haag

Zetwerk en opmaak

www.az-gsb.nl, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 95,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Jaarabonnement voor particulieren: € 65,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Losse nummers: € 20,- (incl. BTW, excl.
verzend- en administratiekosten)
Vrienden en donateurs van de Wim
Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Sdu Klantenservice

Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,
e-mail sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnementen)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financiën verschijnt zes keer per jaar.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2003 Sdu Uitgevers bv

ISSN 1570-9361

Nederlands
uitgeversverbond

**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

Van de redactie 255

De grote Japanse recessie: lessen en risico's 257

P.W. Jansen en J.W.R. Lambregts

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten moet beter 273

M.J.J. van den Heuvel en P.K. Pestman

Het herstel van het evenwicht op de begroting 283

F.K.M. van Nispen

Kosten-batenanalyse Tweede Maasvlakte: kritisch commentaar 297

D.C.J.W. van Enthoven

RUBRIEKEN

Beleid bekeken

Het Najaarsakkoord: wedergeboorte of stuiptrekking van het poldermodel? 307

P.T. de Beer

Verschenen 312

Van de redactie

Dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* begint met een artikel van *Jansen en Lambregts* over de Japanse economische recessie. Als gevolg daarvan kampt Japan onder andere met een hoog tekort op de overheidsbegroting, een hoge overheidsschuld, en deflatie. De rente bevindt zich op een zeer laag niveau. Een eventuele financiële crisis in Japan kan via verschillende kanalen ook negatieve gevolgen hebben voor de Nederlandse economie.

Van den Heuvel en Pestman gaan aan de hand van het recent verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer in op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten. Deze informatievoorziening blijkt nogal wat gebreken te vertonen. Zij laten zien wat er op dit punt aan schort en geven aan welke verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Van Nispen onderzoekt hoe in de afgelopen jaren in de VS en in Europa de regels voor de normering van het begrotingstekort zijn gewijzigd. Achtergrond was aan beide zijden van de oceaan de wens om de begroting (ongeveer) in evenwicht te krijgen. In de VS heeft men dit gedaan met behulp van een wijziging van de grondwet, terwijl in Europa in het Stabiliteits- en Groeipact de regels zijn aangescherpt. Er bestaat vooral ten aanzien van Europa gerede twijfel of de begrotingsnorm in economisch mindere tijden voldoende sterk is om het saldo te kunnen blijven beheersen.

Van Enthoven geeft een kritisch commentaar bij het gebruik van het instrument van de kosten-batenanalyse (KBA) voor het berekenen van de gevolgen van aanleg van de Tweede Maasvlakte. Hij stelt dat een KBA voor een dergelijk project niet geschikt is. Als alternatief noemt en beschrijft hij de Economische-effectenanalyse.

In de rubriek *Beleid bekeken* gaat *De Beer* nader in op het onlangs gesloten sociaal akkoord tussen de sociale partners en de overheid. Hij is sceptisch over de betekenis van het akkoord; het zou vooral symbolisch van aard zijn. In het verlengde daarvan betoogt hij dat het Nederlandse overlegmodel ('polderen') op langere termijn gezien geen betere economische prestaties oplevert dan andere modellen.

Arie Ros
eindredacteur

De grote Japanse recessie: lessen en risico's

P.W. Jansen en J.W.R. Lambregts*

Samenvatting

In reactie op de economische problemen heeft de Japanse overheid zowel het monetaire als het budgettaire beleid ingezet. Deze beleidsreactie heeft voor Japan zeer nadelig uitgepakt. Ruim tien jaar na het leeglopen van de luchtbel op de aandelen- en onroerendgoedmarkt kampt Japan met hoge en onhoudbare begrotingstekorten, een hoge overheidsschuld, een grote achterstand in de vergrijzingsfinanciering, grote problemen in de financiële sector, een laag consumentenvertrouwen en tot slot een hardnekkige deflatie. Ofschoon de kredietwaardigheid van Japan sterk is afgenomen, blijft de rente op een zeer laag niveau. Een eventuele Japanse financiële crisis kan via een aantal kanalen negatieve gevolgen hebben voor de Nederlandse economie.

Trefwoorden

Japan, monetair beleid, budgettair beleid, rente, financiële crisis

1 Inleiding

In de jaren negentig van de twintigste eeuw heeft Japan zijn economische activiteit sterk zien verslechteren. In dit geval wordt ook wel gesproken van 'de grote Japanse recessie'.¹ Vreemd is dat Japan in deze situatie een zeer lage rente op de overheidsschuld betaalt (ook in reële termen), terwijl de kredietwaardigheid² inmiddels gelijk is aan die van Tsjechië, Barbados en Israël.³ De risicopremie lijkt niet overeen te komen met de kredietwaardigheid.

Dit artikel onderzoekt wat er in de Japanse economie is misgegaan en waarom dat is gebeurd, hoe de Japanse overheid hierop heeft gereageerd, welke lessen hieruit kunnen worden geleerd en welke risico's de Japanse crisis voor ons land kan opleveren. Paragraaf 2 beziet de oorsprong van de Japanse problemen. Vervolgens wordt in respectievelijk paragraaf 3 en 4 het Japanse monetaire en budgettaire beleid sinds het begin van de jaren negentig besproken. Paragraaf 5 geeft aan in welke richtingen oplossingen gezocht kunnen worden. In paragraaf 6 proberen we een antwoord te geven op de vraag waarom de Japanse rente zo laag blijft, terwijl het risico op overheidsobligaties juist is toegenomen. Paragraaf 7 bespreekt de economische gevolgen van de lage rente. In paragraaf 8 gaan we in op de risico's voor Nederland: via welke kanalen kan een eventuele financiële crisis in Japan Nederland bereiken? Tot slot geeft paragraaf 9 de belangrijkste conclusies weer.

* De auteurs zijn werkzaam bij respectievelijk de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het Ministerie van Financiën en bij de Rabobank Group Treasury in Singapore. Zij danken Robert Haffner, Emile Spijkerman, Gita Salden en Willem Kooi voor commentaar bij een eerdere versie.

1 Kuttner en Posen (2001).

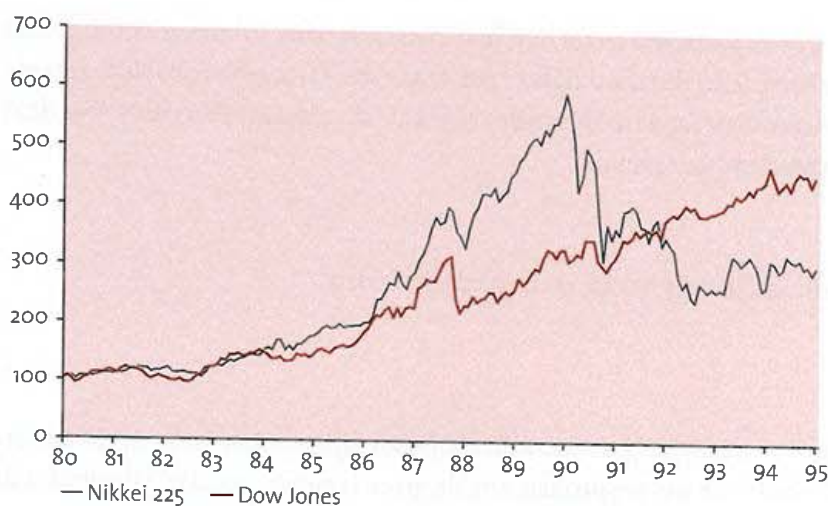
2 Eind juni 2003 bedroeg de credit rating volgens Standard and Poor's voor lange termijn staatsobligaties in binnenlandse valuta AA negative. In 1992 bedroeg de rating nog AAA stable. Sinds februari 2001 is de rating al vier keer neerwaarts bijgesteld.

3 Standard and Poor's per 1 juli 2003.

2 Oorzaak van de Japanse problemen

In het algemeen is er overeenstemming over de stelling dat de Japanse malaise zijn oorsprong vindt in het leeglopen van de luchtbel in activaprijzen (aandelen en grondprijzen) in het begin van de jaren negentig.⁴ In figuur 1 is te zien hoe de Nikkei-index in de tweede helft van de jaren tachtig accelereerde ten opzichte van de Dow Jones. In 1990 werd de correctie ingezet met een daling van 39 procent. Ook na 1990 bleef de prestatie ver achter bij de Dow Jones; ook bij andere toonaangevende beursindices. Alleen in 1994, 1996 en 1999 liet de Nikkei een stijging zien. Gedurende de jaren negentig verloor de Nikkei 70 procent van zijn waarde. Ter vergelijking: de Dow Jones steeg over diezelfde periode met 272 procent.

Figuur 1. Dow Jones en Nikkei, 1980-1995 (1980=100)



Bron: Thomson Financial Datastream

Ook aan de stijging van grondprijzen kwam in 1990 een eind. Land werd vaak als onderpand gebruikt bij het verstrekken van leningen aan het bedrijfsleven. Bedrijven konden door de snel stijgende grondprijzen makkelijk lenen terwijl het rentetarief relatief laag was.⁵ Ook niet-efficiënt werkende bedrijven konden door de lage rente en de snel stijgende waarde van onderpand doorgaan met hun activiteiten. Een stijgend vreemd vermogen (extra leningen) werd gecompenseerd door een toename van het eigen vermogen (onderpand). Hierdoor leek de solvabiliteit op peil te blijven. De problemen ontstonden nadat de luchtbel in de beurskoersen en later ook de grondprijzen was leeggelopen en er in 1992-1993 een recessie volgde. Dit leidde tot vraaguitval en een aantal leningen bleek vervolgens oninbaar te zijn. De problemen van de bedrijvensector werden afgewenteld op de financiële sector, die de oninbare leningen niet kon verhalen op het (sterk in waarde gedaalde) onderpand. Gedurende de jaren negentig bleef de voorraad oninbare leningen stijgen. Bovendien bleef er onduidelijkheid of de categorisatie van de oninbare leningen door de Japanse Financial Services Authority (FSA) een juiste weerspiegeling was van de feitelijke situatie. Hierover is tot op heden nog discussie, hetgeen regelmatig leidt tot aanpassing van de kwalificatie door de FSA.⁶

⁴ Zie bijvoorbeeld Bayoumi (2000) voor een nadere uiteenzetting.

⁵ Zie ook Baumgartner en Meredith (1995).

⁶ De FSA deelt leningen in in de categorieën 'special attention loans' en 'doubtful and bankrupt/ de facto bankrupt'. Zie <http://www.fsa.go.jp>.

De FSA heeft de laatste jaren wel belangrijke vorderingen gemaakt met de implementatie van een strengere categorisatie van oninbare leningen, die meer in overeenstemming is met internationale standaarden. Dit heeft ertoe geleid dat de omvang van de oninbare leningen toenam van 33,5 biljoen yen (6,3 procent van het BBP) in 2000 naar 43,2 biljoen yen (8,1 procent van het BBP) in 2001.⁷ Uit onderzoek van private instellingen blijkt dat officiële schattingen de omvang van oninbare leningen onderschatten. Volgens de OECD zou de omvang ongeveer 78 biljoen yen (15 procent van het BBP) zijn.⁸

Japanse banken hebben de grootste moeite om oninbare leningen af te boeken. In 2001 schreven zij wel leningen af, maar de ruimte was beperkt door lage winsten. In een aantal gevallen belemmerden operationele verliezen het afboeken. Door de slechte economische situatie en een conservatievere categorisatie van oninbare leningen kwamen er in 2001 meer bij dan er afgeschreven werden. Het niet afboeken van de oninbare leningen in de financiële sector in het begin van de jaren negentig is vermoedelijk de belangrijkste oorzaak van de huidige malaise. Een tweede probleem is de daling van de waarde van de eigen beleggingen van de bankensector, zoals de gedaalde aandelenkoersen. Een derde probleem is dat door de 'grote recessie' de investeringsvraag sterk is afgenomen. Er is weinig vraag naar krediet en er zijn weinig mogelijkheden om zich uit de problemen te 'verdienen'. Een vierde probleem is dat door de lage rente ook de marges, het verschil tussen rente waartegen geleend en uitgeleend wordt, erg klein zijn.

De problemen in de financiële sector hangen nauw samen met de bedrijvensector. Overcapaciteit in de bedrijvensector heeft geleid tot het niet in staat zijn tot het aflossen van de leningen. Ook de overcapaciteit is een fenomeen dat een belangrijke rol speelt in het huidige Japanse beleid. De overcapaciteit is een van de belangrijkste factoren in de verklaring van de continue aanwezige deflatie in Japan. Tabel 1 presenteert de kerncijfers van de Japanse economische ontwikkeling sedert 1990.

Tabel 1. Kerncijfers Japanse economie

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
BBP nominaal													
(% groei)	7,7	6,3	2,6	0,8	1,1	1,4	2,6	2,2	-1,2	-1,4	0,9	-1,2	-1,4
BBP reëel													
(% groei)	5,2	3,3	1,0	0,3	1,0	1,9	3,4	1,8	-1,1	0,1	2,8	0,4	0,3
BBP-deflator	2,4	2,4	1,6	0,5	0,1	-0,5	-0,8	0,3	-0,1	-1,5	-1,9	-1,6	-1,7
Investerings													
(reëel; % groei)	8,1	2,3	-2,4	-2,8	-1,5	0,7	6,4	0,9	3,9	-0,9	2,9	-1,2	-4,0
Particuliere consumptie													
(reëel; % groei)	4,5	2,9	2,6	1,4	2,7	1,8	2,4	0,9	-0,1	0,2	1,0	1,7	1,4
Lopende rekening													
(% BBP)	1,5	2,0	3,0	3,0	2,7	2,1	1,4	2,2	3,0	2,6	2,5	2,1	2,8
Output gap (%)	3,4	3,2	1,4	-0,3	-0,8	-0,6	1,4	2,3	-0,1	-1,2	0,4	-0,6	-1,5
Werkloosheid (% beroepsbevolking)	2,1	2,1	2,2	2,5	2,9	3,2	3,4	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4
Financieringssaldo													
(% BBP)	2,0	1,8	0,8	-2,4	-3,7	-4,7	-5,0	-3,8	-5,5	-7,2	-7,4	-6,1	-7,1
Schuldquote													
(% BBP)	68	65	68	74	79	87	94	100	111	125	133	142	147
3-maands rente													
(nominaal)	7,7	7,4	4,5	3,0	2,2	1,2	0,6	0,6	0,7	0,2	0,2	0,1	0,1
10-jaars rente													
(nominaal)	7,0	6,3	5,3	4,3	4,4	3,4	3,1	2,4	1,5	1,7	1,7	1,3	1,3

Bron: OECD (2003)

7 OECD (2002a), 43.

8 OECD (2002a), 44.

3 Monetair beleid

Japanse monetaire beleidsmakers wordt vaak verweten dat het ruime monetaire beleid na het vrijgeven van het kapitaalverkeer in de jaren zeventig en tachtig een belangrijke aanleiding is geweest voor het ontstaan van de luchtbel in de activaprijzen. Hoffmaister en Schinasi (1995) stellen bijvoorbeeld vast dat de luchtbel in aandelen- en grondprijzen in de tweede helft van de jaren tachtig vooral is veroorzaakt door een te ruim monetair beleid. De auteurs vinden dat de financiële liberalisatie in de jaren zeventig en tachtig heeft geleid tot een opdrijving van aandelenkoersen. In 1990 reageerde het monetaire beleid met een verkrapping, omdat na de luchtbel de groei van het BBP aanvankelijk hoog bleef. Later, in 1992, werd een monetaire verruiming als reactie op de recessie ingezet. Stapsgewijs werd de rente verlaagd van 6 procent in juni 1992 tot 0,5 procent in 1996. De Bank of Japan liet het discontotarief vervolgens ongewijzigd tot februari 2001, waarna een verdere verlaging volgde. Vanaf september 2001 staat de rente rond de 0,1%. Omdat de rente in 1992 al op een zeer laag niveau stond, was de speelruimte van het monetaire beleid zeer beperkt. Hierdoor kon bij latere recessies (1993, 1999 en 2001) het monetaire beleid via het rentekanaal niet meer voor enige stimulering zorgen. Daarbij komt dat Japan sinds 1999 met deflatie te maken had, waardoor de Bank of Japan de economie niet meer kon stimuleren via een negatieve reële rente. Ter vergelijking: tijdens de groeivertraging van januari 2001 tot november 2003 verlaagde de Amerikaanse centrale bank, de Federal Reserve Bank, de rente met 550 basispunten, waarbij de reële rente op -0,9 procent uitkwam (gebaseerd op het officiële tarief per 1 december 2003 en de inflatie over oktober 2003). De ECB verlaagde de rente met 275 basispunten waardoor de reële rente nu op 0,17 procent staat (idem). Japan kreeg de hardste economische klap met 3 achtereenvolgende kwartalen van negatieve economische groei in 2001, terwijl de rente niet meer verlaagd kon worden.

Om meer monetaire armslag te krijgen is de Bank of Japan in maart 2001 overgegaan op een 'kwantitatief' monetair beleid. De doelstelling van dit beleid is om bij een rente van 0 procent meer liquiditeit in het bancaire systeem te brengen, waardoor op termijn inflatie zou moeten ontstaan. Het kwantitatieve verruimende beleid van de Bank of Japan om bij een rente van 0 procent meer krediet te verlenen, is door de problemen in de financiële sector niet effectief gebleken, omdat de liquiditeit niet leidt tot meer bestedingen. Morsink en Bayoumi (2000) vinden dat het monetaire transmissiemechanisme in Japan wordt gedomineerd door het bankkanaal. Het geld blijft in het banksysteem steken en leidt niet tot meer kredietverlening. Banken gebruiken het geld om de staatsobligaties te kopen. In het financiële jaar 2001, dat eindigde in maart 2002, boekte de bankensector het vijfde verlies in zeven jaar.⁹ De eerder genoemde lage kredietvraag bij het bedrijfsleven en de huishoudens zorgen voor een tweede wijze (vraagfactor) waarop het transmissiemechanisme wordt belemmerd. Alles wijst erop dat Japan zich in een liquiditeitsval bevindt.

Volgens Ullersma (2002) vindt een liquiditeitsval gelijktijdig plaats met een nulrente, als gevolg van een gebrek aan vertrouwen. Dit gebrek aan vertrouwen staat ook een mogelijke uitweg uit deze situatie in de weg: een geloofwaardig inflatieverwachtingsbeleid. Ullersma behandelt een aantal mogelijke maatregelen uit de literatuur, gericht op het stoppen van deflatie, zoals het kopen van activa. De Bank of Japan is sinds 1995 actief op de markt voor Commercial Paper en bezat in 1998 ongeveer een derde van deze markt.¹⁰ Ullersma noemt tevens het aankopen van obligaties, aandelen en onroerend goed. Op het terrein van het kopen van staatsobligaties is de Bank al actief, wat er volgens de OECD toe heeft geleid dat een liquiditeitsschaarste in de obligatiemarkt is uitgebleven en dat de rente op staats-

⁹ Bank for International Settlements (2002).

¹⁰ Ullersma (2002).

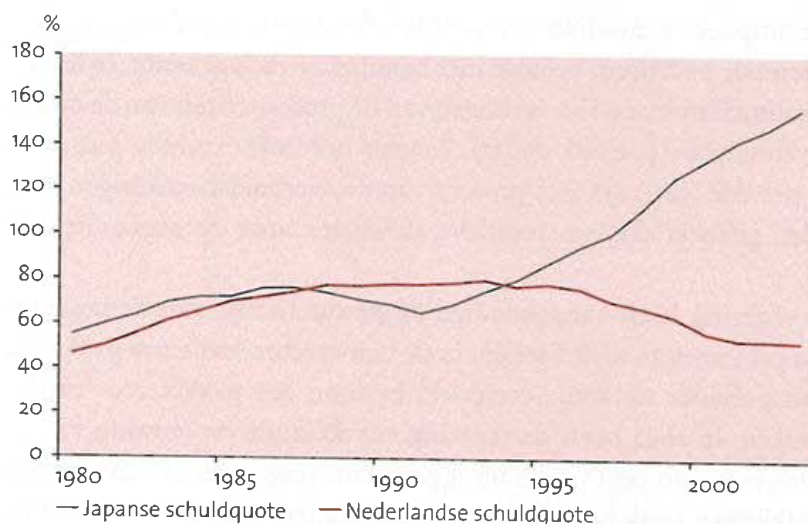
obligaties verder is gedaald.¹¹ Volgens de OECD zou hierdoor tevens de balanspositie van de commerciële banken, die zo'n 40 procent¹² van de staatsobligaties aanhouden, als gevolg van koerswinsten op deze obligaties zijn verbeterd.¹³ Het is mogelijk dat hierdoor in de obligatiemarkt een nieuwe luchtbel is ontstaan. Mocht deze leeglopen, dan zal dat ook grote gevolgen hebben voor de bankensector. Ook het aankopen van aandelen die momenteel in het bezit zijn van banken behoort tot de mogelijkheden. De Bank of Japan heeft al in 2002 aangegeven over dergelijke maatregelen na te denken. Ullersma beschrijft tevens de (theoretische) optie om belasting te heffen op geld, waardoor de effectieve nominale rente tot onder nul kan dalen. Dit idee stamt van de econoom Silvio Gessel, maar is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar, gezien de relatief hoge administratiekosten die ermee verbonden zijn.¹⁴

4 Budgettair beleid

4.1 Ontwikkeling en de huidige stand van zaken

De Japanse overheidsfinanciën zijn door een decennium van fiscale stimulering sterk verslechterd. In 1990 stond de bruto schuldquote (nominale schuld in procenten van het nominale BBP) op 67 procent. Momenteel bedraagt deze zo'n 150 procent.¹⁵ Het financieringstekort liep op tot 7,4 procent in 2002.¹⁶ De bruto schuldquote is zowel door groei van de teller als door het achterblijven van de noemer fors toegenomen. Behalve de hoge financieringstekorten liep de economische groei sterk terug. In de jaren zeventig bedroeg de nominale groei gemiddeld 13 procent, in de jaren tachtig liep deze terug tot 6,5 procent en daalde deze in de jaren negentig verder tot gemiddeld 1,9 procent. Na 1997 was de groei zelfs enige jaren negatief, mede als gevolg van de deflatie. De overheidsfinanciën zijn met name aan het eind van de jaren negentig sterk verslechterd (zie figuur 2).

Figuur 2. Schuldquotes Japan en Nederland (% nominaal BBP)



Bron: OECD (2003)

¹¹ OECD (2002a).

¹² Wall Street Journal, 30 september 2002.

¹³ Wall Street Journal, 30 september 2002.

¹⁴ Zie verder Ullersma (2002).

¹⁵ OECD (2003).

¹⁶ OECD (2003).

4.2 Effectiviteit van de stimuleringspakketten

Het budgettaire beleid reageerde in het begin van de jaren negentig verruimend op het leeglopen van de luchtbel in de vorm van stimuleringspakketten. Dit blijkt vooral een kortetermijneffect te hebben gehad met zeer negatieve consequenties voor de lange termijn. De stimuleringspakketten in het begin van de jaren negentig zijn waarschijnlijk de reden geweest voor kortstondige economisch herstelperiodes, met een positief effect op het consumentenvertrouwen. Niettemin waren de problemen van structurele aard, waarvoor hervormingen waren vereist. Deze discussie speelt tot op de dag van vandaag.

Het ruime budgettaire beleid leidde tot alsmear verslechterende overheidsfinanciën, hetgeen niet tot meer investeringen heeft geleid, terwijl de consumptie wel op peil bleef. De groei bleef laag en de economie belandde van de ene in de andere recessie. In de jaren negentig waren er 12 stimuleringspakketten buiten de normale begroting om. Deze stimuleringspakketten lijken inmiddels onderdeel te zijn geworden van de 'normale' begrotingscyclus, alhoewel sinds het aantreden van minister-president Koizumi in mei 2001 deze pakketten minder vanzelfsprekend zijn geworden. Het pakket van eind 2001 was met 1.000 mld yen (10 procent van een gemiddeld pakket in de jaren negentig) aanzienlijk geringer, terwijl er in februari 2002 een pakket was van 2.600 mld yen (25 procent van een gemiddeld pakket).¹⁷ Het overheidstekort kwam in 2002 uit op circa 7,7 procent van het BBP.¹⁸ De netto schuldquote, de bruto schuldquote minus de overheidsbezittingen, ligt in Japan relatief aanzienlijk lager dan in andere westerse landen; te weten op 74 procent in 2002.¹⁹ Dit wordt vooral verklaard door het feit dat de Japanse overheid zelf pensioenvoorzieningen treft. Andere landen, zoals Nederland, hebben dit vooral particulier geregeld. Wordt geabstraheerd van de activa die ten behoeve van toekomstige pensioenbetalingen worden aangehouden, dan ligt de netto schuldquote rond de 110 procent, 40 procentpunten onder de bruto schuldquote.²⁰

De stimuleringspakketten in de jaren negentig waren vooral gericht op de bouwsector en hebben als gevolg van lage multipliers nauwelijks een positief effect gehad op de economie.²¹ Daarnaast werden inefficiënt opererende bedrijven, behalve met behulp van de lage rente, in leven gehouden door middel van directe kapitaalinjecties. Het verhogen van de productiviteit van de overheidsbestedingen is beter dan uitgavenreductie (zie ook onder). Volgens het IMF²² kunnen met name in de gezondheidssector, die in de periode 1981-1997 36,5 procent van de overheidsbestedingen uitmaakte, productiviteitswinsten worden geboekt die een positieve stimulans voor de economie als geheel kunnen hebben.

Het is positief dat de regering heeft aangekondigd de productiviteit van de bestedingen te willen verhogen en geen extra geld meer te willen steken in de bouwsector. Het extra pakket van 2002 bevatte geen bestedingen aan publieke werken. Gemiddeld bestond een pakket voor eenderde uit bestedingen aan publieke werken. In 2002 heeft de regering van Koizumi de omvang van publieke werken in de normale begroting met 3 procent verder teruggebracht. Volgens de OECD wordt de effectiviteit van de stimuleringspakketten sterk beperkt door investeringen in de inefficiënt opererende

17 OECD (2002a).

18 International Monetary Fund (2003a).

19 International Monetary Fund (2003a).

20 Overigens zijn de pensioenvermogens volgens het IMF lang niet toereikend. Er is voor 55 procent van het BBP gereserveerd, terwijl volgens het IMF 110 procent vereist zou zijn (International Monetary Fund, 2003a).

21 Zie Jansen en Spijkerman (2002).

22 International Monetary Fund (2002), 77-87.

bouwsector.²³ De OECD stelt dat de overheidsinvesteringen in Japan, met name in bouwprojecten, in 1996 zijn opgelopen tot 8,75 procent van het BBP. In andere industrielanden hebben publieke investeringen doorgaans een omvang van 2 procent van BBP. Vooral ten gevolge van de stimulans voor de bouwprojecten werkt 11 procent van de beroepsbevolking in Japan in de bouwsector. In de Verenigde Staten is dit bijvoorbeeld slechts 5,5 procent.²⁴ Deze onrendabele projecten zorgen voor een overmatige allocatie van arbeid in niet efficiënt opererende sectoren, waardoor het rendement op overheidsinvesteringen is gedaald. Ook hier vallen er dus productiviteitsverbeteringen te behalen door het terugbrengen van overheidsbestedingen in de niet productieve sectoren danwel een verschuiving binnen de begroting naar sectoren met een hogere productiviteit, zoals de regering nu, hoewel in beperkte mate, doet.

4.3 Relatief kleine overheid

De Japanse budgettaire situatie is zowel door hogere bestedingen als door dalende belastinginkomsten veroorzaakt. Het IMF berekent in de landenstudie van Japan van 2002 dat een verslechtering van het begrotingssaldo van 7,5 procent van het BBP sinds 1990 voor 3 procentpunten is veroorzaakt door lagere belastinginkomsten en voor 4,5 procentpunten door hogere bestedingen.²⁵ Japan kent een zeer smalle belastinggrondslag. In tabel 2 zijn de belastinginkomsten en de overheidsbestedingen in procenten van het BBP voor een aantal landen weergegeven. Alhoewel het aantrekkelijk lijkt om overheidsbestedingen terug te brengen, zou dit in de praktijk moeilijk kunnen zijn vanwege het toch al lage overheidsbudget in verhouding tot het BBP. Met een verruiming van de grondslag van de belastingheffing kan waarschijnlijk makkelijker resultaat worden geboekt.²⁶

Tabel 2. Overheidsinkomsten en -bestedingen (in % BBP, 2001)

	Inkomsten	Bestedingen
Japan	29,5	36,7
Duitsland	45,9	48,1
Frankrijk	51,2	52,2
Verenigde Staten	32,4	33,9
Nederland	46,0	45,8
Italië	46,3	47,5

Bron: IMF, OESO

5 Mogelijke oplossingen

De hardnekkige deflatie lijkt vooral een probleem te zijn dat voortkomt uit de reële economie in plaats van uit de monetaire sector. Het monetaire beleid heeft te lijden onder een niet functionerende transmissie. Ook dit hangt samen met de reële economie: er is weinig vraag naar krediet vanwege overcapaciteit bij de bedrijvensector en de slechte economische vooruitzichten. Problemen in de bedrijvensector hebben geleid tot problemen in de financiële sector, die, behalve door het verlies van activa ten gevolge van het klappen van de luchtbel, door slechte leningen de solvabiliteit ernstig heeft zien verslechteren. De financiële sector kan hierdoor weinig risico accepteren.

²³ OECD (2000), Chapter 2: Fiscal Policy Issues.

²⁴ OECD (2000), Chapter 2: Fiscal Policy Issues.

²⁵ International Monetary Fund (2002).

²⁶ Zie ook bijvoorbeeld International Monetary Fund (2003b), Selected Issues, 67-69.

Japan heeft momenteel vooral behoefte aan het verbeteren van de structuur. Hervormingen zijn noodzakelijk in de bedrijvensector (wegwerken van overcapaciteit), de financiële sector (herkapitalisatie) en het begrotingsbeleid (vergroten van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën). Bij het vertalen van deze doelstelling in beleid treedt er een zekere tegenstrijdigheid op. De aanpak van overcapaciteit in de bedrijvensector kan economisch pijnlijk zijn.²⁷ Het IMF geeft aan dat de kortetermijneffecten negatief zijn (hogere werkloosheid, negatief effect op productie) maar dat de voordelen op middellange termijn deze in ruime mate overstijgen.²⁸ Een deel van de toegenomen werkloosheid zal worden opgenomen door efficiënte bedrijven. Het aanpakken van de overcapaciteit kan leiden tot een recessie met nieuwe slechte leningen en via automatische stabilisatoren tot nog hogere overheidstekorten. Het aanpakken van problemen in de financiële sector zal vermoedelijk niet zonder overheidsgeld kunnen. Eerder dit jaar redde de overheid al de grote Resonabank.

Verdere consolidatie van de overheidsfinanciën is tevens lastig. De komende decennia zal de grote vergrijzingslast de begroting verder onder druk zetten. Binnen de begroting zijn er wel mogelijkheden, door bijvoorbeeld het verder terugbrengen van de infrastructurele uitgaven tot een internationaal gangbaar niveau. Daarnaast kunnen hervormingen aan de belastinginkomstenkant uitkomst bieden. Japan heeft een relatief smalle bronbelasting.²⁹

Een lichtpunt is het initiatief van de Japanse overheid om het IRCJ op te richten. Het is de bedoeling dat onder leiding van deze commissie de slechte leningen van banken onder de loep worden genomen in combinatie met een herstructurering van het bedrijf dat de lening is aangegaan. De gedachte is dat de commissie een deel van de lening koopt tegen de contante waarde van de toekomstige verwachte betaling, en dat door de herstructurering de te verwachte opbrengst van de lening stijgt. De door de commissie gekochte leningen worden binnen enkele jaren weer in de markt verkocht. Positief is hier dat de problemen in zowel de financiële sector als de bedrijvensector gezamenlijk worden aangepakt. Het blijft nog onduidelijk wat de resultaten zullen zijn en in het bijzonder hoe wordt omgegaan met bedrijven waarvan het toekomstperspectief zeer beperkt is.

6 Waarom blijft de Japanse lange rente laag?

Opvallend, gelet op de hiervoor besproken budgettaire situatie, is de lage Japanse lange rente. Ten gevolge van het monetaire beleid lijkt dit logischer. Over het geheel van de jaren negentig bezien is een ruim monetair beleid gevoerd en is de inflatiepremie negatief.

De situatie van de overheidsfinanciën, uitgedrukt in de schuldquote, verslechtert in een snel tempo, voornamelijk door de erfenis van verkeerd beleid. Het risico van de Japanse staatsobligaties neemt door de verslechterende overheidsfinanciën toe. Japan heeft inmiddels een lagere rating dan Italië en de rating is gelijk aan die van landen als Tsjechië, Barbados en Israël. Bij Standard and Poor's heeft Japan momenteel een rating van AA-negative, terwijl Italië een rating heeft van AA-stable (Nederland heeft AAA-stable). Ratingbureaus houden rekening met een verdere neerwaartse aanpassing in de nabije toekomst. Zij zijn vooral pessimistisch over de Japanse voornemens om de houdbaarheid van de schuld te vergroten. Moody's verwoordde dit in mei 2002 als volgt: "Our concern in Japan is that the country's unwillingness/inability to stop the inexorable rise in its public sector debt may lead to unorthodox policies regarding the debt in the future. Such policies might by our broad definition represent a default, thereby requiring a rating that captures such a risk. At present, that risk is still small, but we think that risk is probably rising."

²⁷ Zie voor een illustratie International Monetary Fund (2003b), Chapter 1.

²⁸ International Monetary Fund (2003b).

²⁹ Zie verder International Monetary Fund (2003b).

Toch is de nominale lange rente op Japanse staatsobligaties substantieel lager dan de rente op Amerikaanse staatsobligaties. Om renteniveaus te vergelijken kan normaliter de rentepariteitstheorie worden gehanteerd. Deze theorie schrijft voor dat het rendement in het buitenland uitgedrukt in de binnenlandse valuta gelijk moet zijn aan het rendement in het binnenland. Verschilt dit rendement, dan zal arbitrage zorgen voor gelijke rendementen. In formulevorm ziet dit er, met Nederland en de VS als voorbeeld, als volgt uit:

$$R_{VS} = R_{NL} + \Delta WK,$$

waarbij geldt:

R_{NL} = Nederlandse rente

R_{VS} = VS-rente

ΔWK = verwachte procentuele appreciatie van de euro t.o.v. de dollar (- is depreciatie).

Wij lichten dit toe aan de hand van een vereenvoudigd voorbeeld. Indien de rente in Nederland hoger is dan in de Verenigde Staten bij een verwachte wisselkoersverandering van nul, dan zal de vraag naar Nederlandse staatsobligaties toenemen ten nadele van de vraag naar Amerikaanse staatsobligaties. De rente op Nederlandse staatsobligaties gaat hierdoor omlaag en de Amerikaanse rente stijgt. Dit proces gaat door totdat de rentes aan elkaar gelijk zijn. Anderzijds kan er een verschillend renteniveau zijn indien dit wordt gecompenseerd door een wisselkoersverwachting. Bijvoorbeeld: de Nederlandse rente is 5 procent, de Amerikaanse rente is 3 procent, maar de verwachting is dat de Amerikaanse dollar het komende jaar zal appreciëren met 2 procent ten opzichte van de euro. Gemeten in dezelfde valuta zijn beide rendementen nu gelijk.

De Japanse lange rente blijkt zich echter *structureel* onder het niveau van de Amerikaanse en de Duitse rente te bevinden. Tabel 3 laat de renteverschillen zien. Indien we de wisselkoersverwachting gelijk stellen aan de huidige wisselkoers, dan blijkt dat de rentepariteit niet opgaat voor Japanse staatsobligaties ten opzichte van andere landen. Nominale renteverschillen zijn met 3 procentpunten aanzienlijk.

Tabel 3. Renteverschillen op 10-jaars staatsobligaties (in procentpunten per december 2003)

	Nominaal ^a	Reëel ^a
VS-rente – Japanse rente	+3,0	+0,6
Nederlandse rente – Japanse rente	+3,2	+0,9
Duitse rente – Japanse rente	+3,1	+0,9

a. Een + wijst op een lagere Japanse rente.

Bron: Thomson Financial Datastream

Overigens is het reële renteverшил (tabel 3) veel kleiner dan het nominale, omdat Japan al een aantal jaren met deflatie te maken heeft. Hierbij zijn de nominale rentes gecorrigeerd voor inflatieverwachtingen op lange termijn. Stellen wij deze verwachtingen (afgeleid uit voor inflatie gecorrigeerde obligaties) voor de VS gelijk aan circa 2,49 procent, voor Japan gelijk aan circa 0 procent³⁰ en voor Neder-

³⁰ Voor Japan zijn er geen geïndexeerde obligaties; de inflatie is gemakshalve op 0 procent gesteld. Voor Nederland en Duitsland zijn inflatieverwachtingen afgeleid uit de Franse geïndexeerde obligatie op de Europese HICP-inflatie.

land en Duitsland gelijk aan 2,29 procent, dan **liggen** de reële rentes op 10-jaars staatsobligaties aanzienlijk dichterbij elkaar dan de nominale rentes. Het nominale renteververschil is echter interessanter dan het reële verschil omdat de behaalde beleggingsopbrengsten niet hoeven te worden geconsumeerd waar deze zijn genoten. Voor buitenlandse beleggers is de verandering van de wisselkoers belangrijk, niet de inflatieverschillen.

De voornaamste verklaring voor het lage renteniveau in Japan in vergelijking met andere industrielanden wordt gevormd door de omvangrijke Japanse besparingen. Tabel 4 brengt dit in beeld.

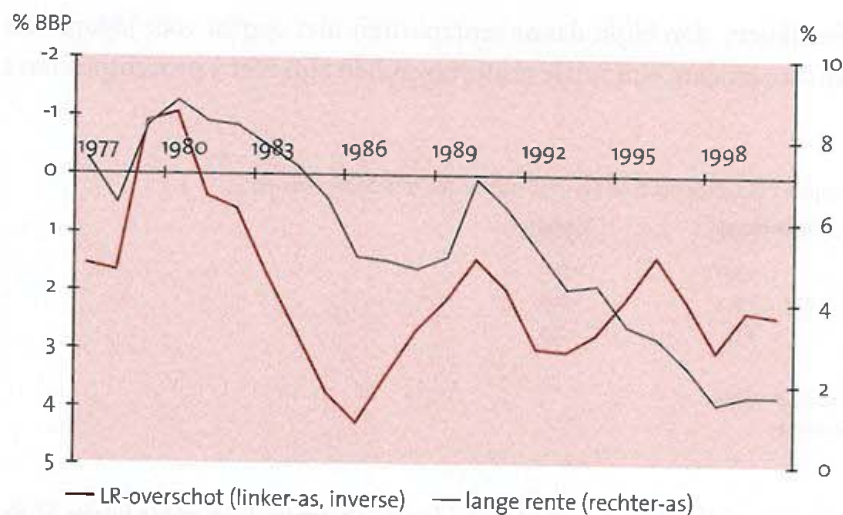
Tabel 4. Particuliere besparingen (in % van het besteedbaar inkomen)

	1985	1990	1995	2000
Japan	18,5	13,4	11,9	10,3
Nederland	5,6	11,6	14,9	7,6
Verenigde Staten	9,2	7,8	5,6	1,0
Duitsland	9,5	13,2	11,2	9,8
Frankrijk	13,4	13,0	15,9	15,7

Bron: OECD (2002b)

Het overschot op de Japanse lopende rekening van de betalingsbalans toont historisch een (inverse) relatie met het verloop van de lange rente (zie figuur 3). Het overschot op de lopende rekening kan bestaan doordat het particuliere spaaroverschot groter is dan het overheidstekort. Volgens de OECD bedroeg het overschot op de lopende rekening in 2002 2,8 procent en was het overheidstekort 7,1 procent van het BBP.³¹ Het particuliere spaaroverschot komt dan uit op 9,9 procent van het BBP. De particuliere besparingen bedragen ongeveer 13 procent van het besteedbaar inkomen. Dankzij het hoge binnenlandse spaaroverschot kan de overheid profiteren van een lage rente.

Figuur 3. Japanse lange rente en het saldo op de lopende rekening

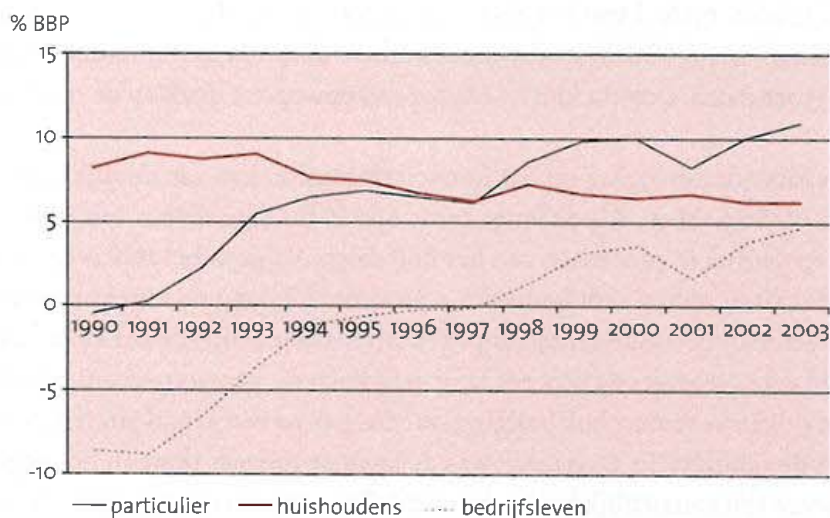


Bron: OECD (2002b)

³¹ International Monetary Fund (2001).

Waarom is het particuliere spaaroverschot in Japan zo groot? In de twee componenten van de particuliere besparingen zien we twee opvallende ontwikkelingen (zie ook figuur 4). Sinds 1990 stijgen de bedrijfs/ondernemersbesparingen (aanvankelijk zeer negatief) en zijn de besparingen van huishoudens licht gedaald. Per saldo zijn de totale particuliere besparingen toegenomen. Bij de toename van de bedrijfsbesparingen kan een rol spelen dat de investeringsmogelijkheden, die in de voorgaande decennia veel beter waren, sterk zijn afgenomen, mede gezien de gedaalde potentiële groei. Daarnaast heeft het bedrijfsleven verliezen geleden door het leeglopen van de luchtbel en de al eerder genoemde oninbare leningen bij de bankensector. De reële schuldenlast is door de deflatie toegenomen. Dit alles kan besparingen hebben doen toenemen. Daarnaast kan de groei van de besparingen ook samenhangen met Ricardiaanse equivalentie, indien het bedrijfsleven van mening is dat de problemen in de overheidsfinanciën in de toekomst via hogere belastingen kunnen worden afgewenteld op het bedrijfsleven.

Figuur 4. Totale Japanse particuliere-, huishoudens- en bedrijfsbesparingen



Bron: OECD (2003)

De Japanse spaarders zijn overigens vooral op het binnenland georiënteerd. Van de Japanse staatsobligaties is 95 procent in handen van Japanse ingezetenen³². Het hoge spaaroverschot blijft voor een aanzienlijk deel in Japan zelf ('preferred local habitat'). Hiervoor geven wij twee mogelijke verklaringen.

Ten eerste was de beweging van de yen ten opzichte van andere belangrijke valuta in het verleden zeer volatiel. Dit ontmoedigt beleggingen in het buitenland. De volatiliteit van de yen is vele malen groter dan het geboden renteververschil op bijvoorbeeld Amerikaanse staatsobligaties. Het wisselkoersrisico wordt door Japanners gemeden door in de eigen overheid te beleggen of het geld op de spaarrekening weg te zetten.

Ten tweede was er altijd sprake van een royale depositoverzekering op spaartegoeden aangehouden bij Japanse banken. Japan was tot voor kort het enige OECD-land waar de overheid een depositogarantie van 100 procent gaf op binnenlandse banktegoeden. Met ingang van 1 april 2002 is een start gemaakt met het gefaseerd terugbrengen van de depositogarantie tot € 75.000 per bank per rekeninghouder. Sinds april 2003 zou voor iedere Japanner de nieuwe limiet voor het totaal van alle depo-

³² Financial Times, 30 september 2002: World report: Japan; economic prospects, politics, whaling – a search for the ceramic toad with a gift for picking stocks.

sito's moeten gaan gelden, maar de overheid heeft deze plannen 'tijdelijk' bevroren, omdat de vrees bestond dat het beperken van de garantie tot een bankencrisis zou kunnen leiden, doordat het publiek zijn middelen uit het bankwezen zou terugtrekken. Door de 100 procent garantie bleven spaarders in het verleden ongevoelig voor solvabiliteitsproblemen in de bankensector. Deze banken gebruikten op hun beurt de spaartegoeden om Japanse staatsobligaties aan te schaffen, omdat er niet voldoende andere investeringsprojecten met een aanvaardbaar risicoprofiel aanwezig waren. Kortom, in de Japanse situatie houden consumenten spaargeld bij banken aan en banken gebruiken deze tegoeden om staatsobligaties te kopen. De rente blijft laag omdat deze binnenlands bepaald wordt.

7 Economische gevolgen van een stijging van de Japanse lange rente

Ondanks het huidige lage niveau van de Japanse nominale lange rente is een stijging op de middellange termijn een reële mogelijkheid. Indien er geen tijdige oplossing komt voor de hoge staats-schuld en het grote financieringstekort, zullen ook Japanse beleggers op een gegeven moment een hogere risicopremie gaan eisen ter compensatie van de afgenomen kredietwaardigheid van de Japanse overheid. Tegen de huidige achtergrond van het zeer ruime monetaire beleid en het vooruitzicht op verdergaande monetaire financiering van de staatsschuld kunnen bovendien de inflatieverwachtingen (zoals ook wordt beoogd) toenemen. Ook dit kan leiden tot een opwaartse druk op de nominale lange rente.

Het effect van een forse rentestijging op het financieringssaldo kan aanzienlijk zijn, maar zal vooral op langere termijn effect hebben. Als de lange rente op het huidige niveau van ruim 1 procent blijft, zal de gemiddelde rentedruk in procenten van het BBP dalen. Volgens het IMF is de gemiddelde rente die over de huidige staatsschuld wordt betaald 2,4 procent.³³ Zolang de rente onder dit niveau blijft, zal bij het herfinancieren de betaalde-rentecomponent in het begrotingstekort dalen. De Japanse overheid heeft haar schuld voor ongeveer 69 procent lang gefinancierd, voor 23 procent middellang en voor 8 procent kort.³⁴ Een positieve renteschok (stijging) zal dus pas na een aantal jaren doorwerken in het begrotingssaldo en in de schuldratio. Overigens was de Japanse 10-jaars rente in het begin van de jaren negentig zo'n 8 procent (bij aanzienlijk betere overheidsfinanciën en een inflatie van 3 procent). Het sterk oplopen van de lange rente op staatsobligaties zou overigens een zeer negatief balanseffect hebben voor de financiële sector, vanwege grote koersverliezen op de staatsobligaties in portefeuille, pas op termijn gecompenseerd door hogere couponrente-ontvangsten. Dit geldt tevens voor de Bank of Japan.

8 Risico's voor Nederland

Steeds vaker wordt erover gesproken dat de problemen van de Japanse overheidsfinanciën en de problemen in het Japanse bankwezen zouden kunnen leiden tot een internationale crisis. De bankensector heeft te kampen met een grote omvang van oninbare leningen (zie paragraaf 2). De financiële sector lijkt niet zelf in staat deze problemen op te vangen, alhoewel wij geen omvangrijke financiële crisis verwachten. De Japanse overheid zal, desnoods met behulp van monetaire financiering, de financiële sector te hulp schieten. Desalniettemin is het risico groot dat er banken failliet gaan. In deze paragraaf bespreken wij hoe een financiële crisis in combinatie met vraaguitval Nederland zou kunnen bereiken. We kijken hierbij naar de exposure via een aantal transmissiekanalen.

³³ International Monetary Fund (2002).

³⁴ Bron: Japanse Ministerie van Financiën.

Ten eerste kan een crisis in de Japanse financiële sector leiden tot een breuk in het wereldwijde vertrouwen. Hoe groot dit effect is, is moeilijk in te schatten. Gezien het feit dat het de tweede economie van de wereld betreft zal het vertrouwenseffect op de internationale financiële markten toch aanzienlijk zijn. De Aziatische crisis van 1997 verspreidde zich vooral door verliezen die werden geleden door buitenlandse beleggers op de Aziatische opkomende markten. Dit tweede kanaal – vlucht en verliezen van beleggers in het land van crisis – zal in Japan beperkt zijn. Buitenlandse beleggers zijn Japan al in grote mate ontvlucht. Vermogensbeheerders hebben Japan allang onderwogen in de aandelenportefeuilles. De obligatiemarkt is vooral binnenlands gefinancierd. Ten derde is er een directe relatie via bezittingen van Japanse banken in het buitenland. Japanse banken kunnen genoodzaakt zijn om bezittingen in het buitenland te verkopen. Nederland zou hieronder te lijden kunnen hebben. Nederland staat op de lijst van Japanse directe buitenlandse investeringen, inclusief investeringen van niet-financiële bedrijven, op de derde plaats (zie tabel 5). In 2001 bedroeg de omvang hiervan 14,3 procent van de Japanse directe buitenlandse investeringen. Dit is 5,2 mld euro en 1,2 procent van het Nederlandse BBP. In 2001 was de kapitaalinstroom overigens al aanzienlijk lager. In 1999 was het bedrag, gemeten in yen, tweemaal zo hoog.

Tabel 5. Japanse directe buitenlandse investeringen

	1999			2000			2001		
	€ mld	% totaal	% BBP	€ mld	% totaal	% BBP	€ mld	% totaal	% BBP
VS	21	33	0,2	13	25	0,1	7	20	0,1
Cayman	2	3	186,5	3	6	225,5	6	16	466,2
Nederland	10	16	2,5	3	6	0,8	5	14	1,2
VK	11	18	0,8	21	39	1,4	5	13	0,3
China	1	1	1,0	1	2	1,2	2	5	1,9

Bron: Japanse Ministerie van Financiën; Thomson Financial Datastream

De samenstelling van de directe investeringen verschilt per regio. Uit tabel 6 blijkt dat in Europa en Latijns-Amerika de directe buitenlandse investeringen vooral in de financiële sector terecht komen. In Noord-Amerika en Azië zijn dit vooral de industriële sectoren zoals elektrische machines, transport en handel. Met name in Europa is de concentratie in de financiële sector sterk. Vanwege het grote belang van de financiële sector in Nederland zal een groot deel van de Japanse buitenlandse directe investeringen de financiële sector treffen.

Tabel 6. Japanse buitenlandse directe investeringen naar regio en sector, 2001
(in % van het totaal in de desbetreffende regio)

	Noord-Amerika	Europa	Latijns-Amerika	Azië
Financiële sector	7,0	66,1	41,9	0,4
Machines	8,8	0,3	3,2	4,7
Elektrische apparaten	21,4	4,5	7,3	17,6
Transport	7,1	1,0	30,5	8,4
Handel	18,1	1,1	8,4	5,7
Onroerend goed	3,8	0,0	0,8	0,1

Bron: Japanse Ministerie van Financiën

Ten vierde vormen bezittingen van Nederlanders in Japan een risico. De buitenlandse directe investeringen in Japan uit Nederland blijken laag te zijn. In de periode 1999-2001 was de totale omvang van de Nederlandse directe investeringen in Japan 17 mld euro (jaarlijks gemiddeld 0,38 procent van het Nederlandse BBP). In de financiële sector werd 2 mld euro geïnvesteerd. Alhoewel de cijfers wijzen op een

beperkte omvang van de investeringen bevestigen de cijfers wel dat belangen van Nederlandse ingezetenen in de in problemen verkerende financiële sector de afgelopen jaar zijn toegenomen. Een financiële crisis in Japan zal dus ook, alhoewel vermoedelijk beperkt, voor Nederlandse ingezetenen leiden tot vermogensverliezen. De omvang hangt af van de aard van de directe buitenlandse investeringen.

Ten vijfde zal een crisis in de financiële sector vermoedelijk leiden tot een diepgaande recessie in Japan, maar de gevolgen voor de wereldeconomie kunnen hiervan door de **relatieve** geslotenheid van Japan beperkt **blijven**. De **som van** exporten en importen is in Japan 20 procent van het BBP. In Nederland is dit 125 procent (zie tabel 7).

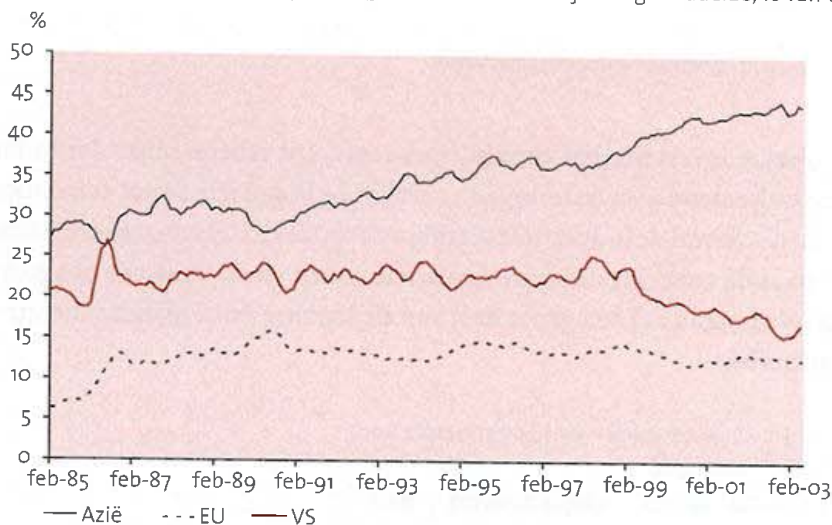
Tabel 7. Export- en importquote, 2001 (in %)

	Export/BBP	Import/BBP	Export+Import/BBP
Japan	11	9	20
Nederland	65	60	125
Verenigde Staten	11	15	26

Bron: Thomson Financial Datastream

Japan is een gesloten economie en het importaandeel uit Europa is met 15 procent beperkt. In figuur 5 is de ontwikkeling van importen van Japan ten opzichte van drie handelspartners (VS, EU en Azië) weergegeven. In 2001 bedroeg de Nederlandse export naar Japan € 2,5 mld, oftewel 0,3 procent van het Nederlandse BBP en 0,48 procent van de totale Nederlandse export. De effecten voor Nederland via dit kanaal zullen derhalve beperkt zijn.

Figuur 5. Oorsprong Japanse importen (5-maands voortschrijdend gemiddelde; % van totale importen)



Bron: Thomson Financial Datastream

9 Conclusie

Uit het expansieve Japanse beleid sinds het begin van de jaren negentig kan een aantal belangrijke lessen worden getrokken. Wat betreft budgettair beleid kan worden geconcludeerd dat er op korte termijn waarschijnlijk wel positieve impulsen zijn geweest, maar dat dit op langere termijn heeft geleid tot hoge tekorten en een hoge schuldquote. Daarbij komt dat de stimuleringspakketten niet bij die sectoren terecht zijn gekomen die een gunstige bijdrage aan groei hadden kunnen leveren.

De kern van het probleem is de overcapaciteit in de niet-financiële particuliere sector en de hierdoor veroorzaakte problemen in de bankensector. Deze problemen zijn ook nu nog altijd aanwezig en houden de potentiële groei laag en hebben geleid tot een hardnekkige deflatie. Bovendien hebben de

problemen in de financiële sector en de structurele aard van deflatie het monetaire beleid ernstig bemoeilijkt. Het monetaire transmissieproces werkt hierdoor niet.

Een hoog particulier spaaroverschot dat als gevolg van institutionele factoren vooral op het binnenland is georiënteerd (zoals depositogaranties en een risico-averse bankensector met een voorkeur voor relatief veilig geacht staatspapier), resulteert in een lage kapitaalmarktrente. De Japanse overheid kan daarom toch goedkoper lenen dan bijvoorbeeld de Nederlandse overheid, ondanks het feit dat de laatste haar huishoudboekje veel beter op orde heeft.

Een financiële crisis in Japan lijkt minder nadelige gevolgen voor de wereldeconomie te hebben dan gezien de omvang van de Japanse economie verwacht zou worden. De staatsschuld is vooral binnenlands gefinancierd. Door de geslotenheid van de Japanse economie en de beperkte import van Japan uit Europa zullen de gevolgen van een ernstige recessie voor Europa beperkt zijn. Daartegenover staat dat een financiële crisis wel zal leiden tot onrust op de internationale financiële markten zolang de crisis voortduurt en er onzekerheid blijft over de gevolgen. Ook de investeringen van Japan in Nederland blijken aanzienlijk te zijn. Eventuele verkopen van activa in Nederland door het Japanse bedrijfsleven zullen nadelige gevolgen voor de Nederlandse groei hebben.

Literatuur

- Bank for International Settlements (2002), *72nd Annual Report: 2001*, Basle: BIS
- Baumgartner, U., and G. Meredith (Eds.) (1995), *Saving Behavior and the Asset Price "Bubble" in Japan: Analytical Studies*, Occasional Paper No. 124, Washington DC: IMF
- Bayoumi, T.A. (2000), *The Morning After: Explaining the Slowdown in Japanese Growth*, in T.A. Bayoumi and Ch.V. Collyns (Eds.), *Post-Bubble Blues: How Japan Responded to Asset Price Collapse*, Washington DC: IMF, 10-44
- Hoffmaister, A.W., and G.J. Schinasi (1995), *Asset Prices, Financial Liberalisation and Inflation in Japan*, in U. Baumgartner and G. Meredith (Eds.), *Saving Behavior and the Asset Price "Bubble" in Japan: Analytical Studies*, Occasional Paper No. 124; Washington DC: IMF, 63-77
- International Monetary Fund (2001), *Japan: Economic and Policy Developments*, Country Report No. 01/221, Washington DC: IMF
- International Monetary Fund (2002), *Japan: 2002 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, Country Report No. 02/175, Washington DC: IMF
- International Monetary Fund (2003a), *World Economic Outlook*, Washington DC : IMF
- International Monetary Fund (2003b), *Japan: 2003 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, Country Report No. 03/281, Washington DC: IMF
- Jansen, P.W., en E.B. Spijkerman (2002), *Hoe effectief is begrotingsbeleid?*, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4389), 912-913
- Kuttner, K.N., and A.S. Posen (2001), *The Great Recession: Lessons for Macroeconomic Policy from Japan*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Issue 2, 93-160
- Morsink, J., and T.A. Bayoumi (2000), *Monetary Policy Transmission in Japan*, in T.A. Bayoumi and Ch.V. Collyns (Eds.), *Post-Bubble Blues: How Japan Responded to Asset Price Collapse*, Washington DC: IMF, 143-163
- Organization for Economic Cooperation and Development (2000), *Economic Survey: Japan*, Paris: OECD
- Organization for Economic Cooperation and Development (2002a), *Annual Review Japan 2002*, Paris: OECD

Organization for Economic Cooperation and Development (2002b), *Economic Outlook No. 71*, Paris: OECD

Organization for Economic Cooperation and Development (2003), *Economic Outlook No. 73*, Paris: OECD

Ullersma, C.A. (2002), The Zero Lower Bound on Nominal Interest Rates and Monetary Policy Effectiveness: A Survey, *De Economist*, 150(3), 273-298

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over grote projecten moet beter

M.J.J. van den Heuvel en P.K. Pestman*

Samenvatting

De organisatie van de informatievoorziening over grote projecten vertoont gebreken. Hierdoor bestaan grote risico's voor de kwaliteit van de informatie die de Tweede Kamer ontvangt over projecten als de HSL-Zuid, de vervanging van de F16 en de modernisering van de AWBZ. Ministeries én de Tweede Kamer zullen samen moeten werken aan een betere informatievoorziening.

Trefwoorden

Grote projecten, informatievoorziening, Algemene Rekenkamer

1 Inleiding

Sinds 1985 heeft de Tweede Kamer een regeling voor de informatie die zij van ministers wil ontvangen over grote projecten. Het gaat hier om projecten als de aanleg van Betuweroute, de aanleg van de hogesnelheidslijn (HSL), de vervanging van de F-16 en de integratie van ICT in het onderwijs. Deze *Procedureregeling Grote Projecten* is tot stand gekomen naar aanleiding van de kostenoverschrijdingen die zich in de jaren tachtig voordeden bij de aanleg van de stormvloedkering in de Oosterschelde.¹ Volgens de regeling moet de Tweede Kamer van de betrokken bewindslieden specifiek omschreven informatie krijgen over de opzet en voortgang van grote projecten. Hierdoor kan de Tweede Kamer weloverwogen besluiten nemen over ieder project en de uitvoering ervan controleren.

Dat de *Procedureregeling* al van kracht is sinds 1985, betekent niet automatisch dat de informatievoorziening over grote projecten de afgelopen jaren in orde was. De Tweede Kamer heeft diverse malen haar zorgen geuit over de kwaliteit van de informatievoorziening rond grote projecten.² In december 2002 vroeg de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer onder andere te onderzoeken hoe zij is geïnformeerd over financiële risico's voor de Betuweroute en de HSL-Zuid ter grootte van € 985 mln en over de ontwikkelingen rond de invoering van het nieuwe digitale communicatiesysteem C2000 voor de alarmdiensten.³

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht op wat voor manier ministeries zich hebben ingesteld op het voeren van een groot project.⁴ Zij hanteerde hierbij het uitgangspunt dat de Tweede Kamer zeer specifieke informatie wil ontvangen en dat deze informatie niet 'vanzelf' wordt gegenereerd, niet 'vanzelf' van goede kwaliteit is en niet 'vanzelf' op tijd de Tweede Kamer bereikt. Dit betekent dat

* Mathijs van den Heuvel en Paul Pestman zijn werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1 Tweede Kamer (2001-2002).

2 Tweede Kamer (1998-1999a en b).

3 Tweede Kamer (2002-2003b en d).

4 Tweede Kamer (2002-2003a).

ministeries aandacht moeten besteden aan de organisatie van deze informatievoorziening. Op onderdelen is ook bekeken of informatie daadwerkelijk naar de Tweede Kamer werd gestuurd en wat de kwaliteit van deze informatie was.

In totaal zijn twintig grote projecten onderzocht. Dat waren alle projecten die op het moment van de start van het onderzoek de status van groot project hadden en die nog niet waren afgerond.

Grote projecten

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Defensie zijn ruim vertegenwoordigd met respectievelijk acht en vier lopende projecten. Bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Justitie, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) lopen op dit moment één of meer projecten. Het totale financiële belang van de twintig projecten bedraagt ten minste € 29 miljard (uitgaven vanaf 1990, prijspeil 2001).⁵

In paragraaf 2 wordt kort ingegaan op de inhoud van de Procedureregeling. In de paragrafen 3 tot en met 5 bespreken we de belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek, met achtereenvolgens het accent op de waarborgen voor een goede informatievoorziening, de aanwezigheid van informatie en de kwaliteit van de informatie. In paragraaf 6 gaan we in op oorzaken van tekortkomingen in de organisatie van de informatievoorziening. Paragraaf 7 bevat een vooruitblik op basis van de reacties van de ministers op het rapport.

2 De Procedureregeling Grote Projecten

De *Procedureregeling Grote Projecten* is bedoeld voor complexe en omvangrijke projecten. De Tweede Kamer kan een project aanwijzen als groot project wanneer het voldoet aan een aantal criteria.⁶ Vervolgens treedt de desbetreffende Kamercommissie in overleg met de betrokken bewindspersoon om afspraken te maken over de informatievoorziening. Hierbij moeten beide partijen zoveel mogelijk gebruik maken van de aanwijzingen die in de bijlage van de regeling staan vermeld. Deze bijlage bevat richtlijnen voor de informatie over de voorbereiding en over de uitvoering van het project.

Voorbereidingsfase

De informatie over de voorbereiding van een groot project moet in ieder geval bevatten:

- Een omschrijving van het probleem dat met het project opgelost moet worden, waaruit duidelijk wordt hoe ernstig het probleem is en wat er gebeurt als er niet wordt ingegrepen.
- Een uiteenzetting over de verschillende mogelijkheden om het probleem op te lossen, waarbij alle mogelijkheden even veel aandacht moeten krijgen.

⁵ Het betrof de volgende projecten: Planologische kernbeslissing (PKB) Schiphol, Betuweroute, HSL-Zuid, HSL-Oost, Deltaplan Grote Rivieren, Project mainportontwikkeling Rotterdam, Westerscheldetunnel, Rekeningrijden, Vervanging F16, Oprichting Luchtmobiele Brigade, Luchtverdedigings- & commandofregatten, Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR, Modernisering Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), Modernisering ouderzorg, Groepsgrootte en Kwaliteit (Basisonderwijs), Informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs, Modernisering rechterlijke organisatie: rechtspraak in de 21e eeuw, Voorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet 2000, Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) en C2000.

⁶ Het moet in ieder geval gaan om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit, waarvoor de Staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt. Ook moet er sprake zijn van substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

- Raakvlakken met overig beleid.
- Een complete weergave van de middelen waaruit gekozen kan worden en de prestaties en effecten die daarvan te verwachten zijn.
- Een uiteenzetting aan de hand van ijkpunten en tussendoelen over de manier waarop tijdens de uitvoering de voortgang gecontroleerd kan worden.
- Duidelijk geformuleerde doelen, zodat na afloop van het project beoordeeld kan worden of die doelen gehaald zijn.
- Een volledige financiële onderbouwing van het project, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's.

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase moet de informatie in ieder geval bevatten:

- Een vergelijking van planning en realisatie van zowel financiële als niet-financiële aspecten van het project en een overzicht van aangegane financiële verplichtingen en uitgaven, met een vergelijking met de projectbegroting.
- Een overzicht van de projectrisico's en een uiteenzetting over de manier waarop deze risico's worden afgedekt.
- Bij dreigende kostenoverschrijdingen een tussentijds rapport waarin ook voorstellen staan om de problemen te vermijden of te beperken.

Accountantscontrole

De accountantscontrole heeft in de Procedureregeling een bijzondere plaats gekregen. Zowel in de voorbereidingsfase als in de uitvoeringsfase dient een accountantsrapport aan de Tweede Kamer overgelegd te worden. Daarin wordt onder andere een oordeel gevraagd over:

- De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages.
- De toereikendheid van de projectorganisatie.

3 Waarborgen

Door een project als groot project aan te wijzen geeft de Tweede Kamer aan dat zij hierover informatie verlangt volgens richtlijnen die in de procedureregeling zijn gegeven. Ministeries die een groot project uitvoeren zullen in veel gevallen een opzet voor de informatievoorziening moeten maken, omdat de normale gang van zaken binnen een ministerie deze specifieke informatie niet oplevert. Binnen een ministerie zijn voor de informatievoorziening over grote projecten drie taken van belang, namelijk de informatievoorziening zelf, het toezicht op de organisatie van die informatievoorziening, en de controle op de projectorganisatie en van de kwaliteit en de volledigheid van de verstrekte informatie.

De informatievoorziening zelf

Voordat de gevraagde informatie over grote projecten de Tweede Kamer bereikt, zijn binnen een ministerie verschillende stappen gezet om die informatie te vergaren en naar de Tweede Kamer te sturen. Om dit informatietraject soepel te doen verlopen zal een ministerie dat een groot project voert een slimme opzet voor de informatievoorziening moeten bedenken, daarbij zoveel mogelijk gebruikmakend van de bestaande organisatie. Voorbeelden van waarborgen in dit traject zijn het programmeren van een kosten-batenanalyse van het projectvoorstel, het programmeren van tussentijdse evaluaties van het project en het opstellen van een draaiboek voor periodieke voortgangsrapportages over de uitvoering van een project.

Toezicht op de organisatie van de informatievoorziening

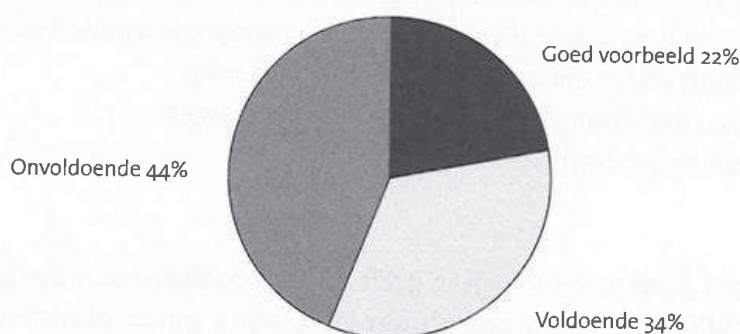
Het grote belang dat de Tweede Kamer hecht aan verantwoording door ministeries over grote projecten, pleit voor structureel toezicht op de informatievoorziening hierover. Het gaat erom dat periodiek gecontroleerd wordt of de organisatie is toegerust om de gewenste informatie op te leveren en of deze organisatie ook naar behoren functioneert. Dit toezicht zou ergens binnen het ministerie een plek moeten krijgen.

Controle

Een accountant (een departementale accountantsdienst of een externe accountant) dient zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de projectorganisatie en over de kwaliteit en de volledigheid van de informatie in het projectvoorstel en de voortgangsrapportages. De Procedureregeling vraagt om een expliciet oordeel van de accountant op deze punten. Op basis van dit oordeel kan de Tweede Kamer de haar verstrekte informatie op waarde schatten. Een specifiek controleprogramma gericht op de controle van grote projecten vormt een waarborg voor het uitvoeren van een volledige controle en het geven van een oordeel.

De Algemene Rekenkamer is bij twintig grote projecten nagegaan in welke mate de betrokken ministeries zich hadden ingesteld op het volgens de procedureregeling verschaffen van informatie. Deze inventarisatie leverde het beeld van figuur 1 op.

Figuur 1. Organisatie van de informatievoorziening



Ministeries bleken dus in verschillende mate de informatievoorziening voor grote projecten georganiseerd te hebben. Het Ministerie van Defensie kwam goed voor de dag met het 'Defensie Materieelkeuze Proces' (DMP), een procedure die vooral de informatievoorziening over grote projecten in de voorbereidingsfase waarborgt. Rijkswaterstaat beschikt over een 'Beheersmodel grote projecten' en een 'Informatieprofiel grote projecten' die het beheer van grote projecten regelen en een inhoudelijk format vormen voor de periodieke voortgangsrapportages over de uitvoering van projecten aan de Tweede Kamer.

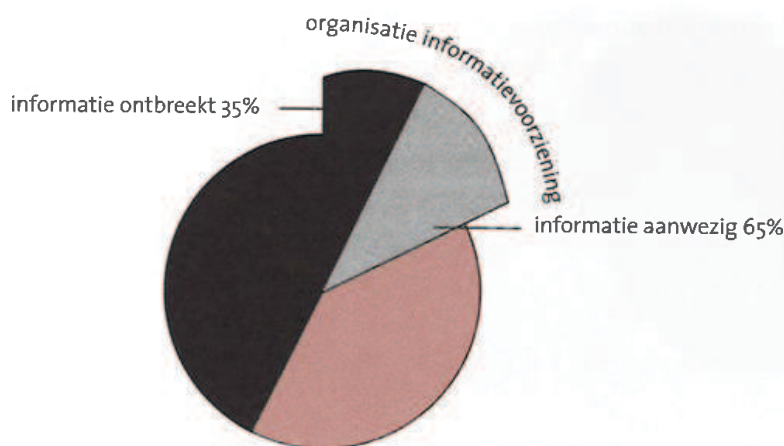
De ministeries van BZK, Justitie, OCW en VWS hadden vrijwel niets specifiek georganiseerd en dachten veelal met de bestaande organisatie toe te kunnen. De Algemene Rekenkamer constateerde echter dat deze organisatie niet goed aansloot bij de specifieke informatiewensen van de Tweede Kamer.

De betrokken accountantsdiensten bleken in de meerderheid van de gevallen niet over een specifiek programma te beschikken voor de controle van grote projecten. Met name voor de controle van het projectvoorstel ontbraken deze programma's. Indien ze wél bestonden, waren ze meestal onvolledig.

4 Aanwezigheid van informatie

Bij slechts 22 procent van de onderzochte toetspunten was de informatievoorziening op papier goed geregeld.⁷

Figuur 2. Aanwezigheid informatie



De Algemene Rekenkamer heeft bij deze 22 procent onderzocht in hoeveel gevallen dit daadwerkelijk heeft geleid tot informatie aan de Tweede Kamer. Immers, het feit dat een ministerie de informatievoorziening op papier goed heeft geregeld, betekent nog niet automatisch dat de Tweede Kamer de gevraagde informatie ook krijgt. In eenderde van de gevallen bleek de informatie de Kamer niet bereikt te hebben.

Voorbeeld: Modernisering AWBZ

Aan de wens van de Tweede Kamer dat de voortgangsrapportages inzicht geven in de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking met de projectbegroting, werd bij het project Modernisering AWBZ niet voldaan. Uitgaven werden weliswaar weergegeven, maar deze waren niet gekoppeld aan de projectbegroting. Hierdoor boden de voortgangsrapportages geen periodiek inzicht in de mate waarin de projectbegroting uitgeput was. De Tweede Kamer heeft op die manier geen inzicht in de financiële beheersing van het project.

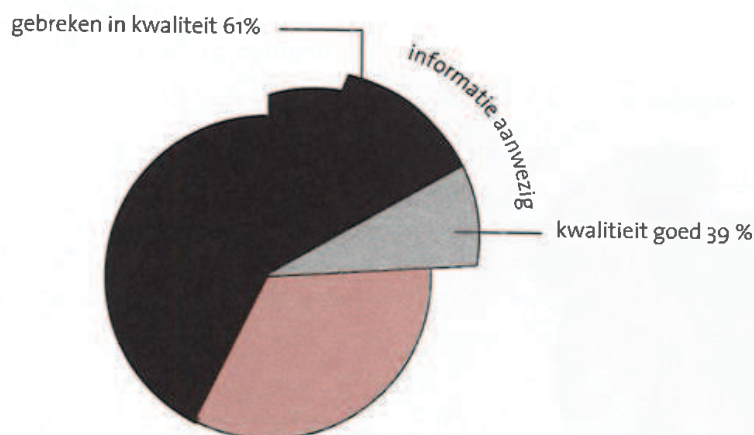
Het feit dat in eenderde van de in deze fase onderzochte gevallen de gevraagde informatie niet de Tweede Kamer heeft bereikt, mag op zijn minst opmerkelijk worden genoemd. Het betreft immers gevallen waarin de organisatie van de informatievoorziening op papier juist goed was geregeld. Daar waar in de eerste fase de waarborgen als onvoldoende zijn beoordeeld, heeft de Algemene Rekenkamer niet verder gekeken of dit ook leidde tot het ontbreken van informatie. Het is echter niet aannemelijk dat de feitelijke informatievoorziening voor die categorie beter is.

⁷ Opgemerkt wordt dat waar de informatievoorziening in opzet reeds niet goed geregeld was, dit onderdeel van het onderzoek niet is uitgevoerd.

5 Kwaliteit

Voor zover de informatie aan de Tweede Kamer geleverd was, is de Algemene Rekenkamer nagegaan wat de kwaliteit daarvan was. Zij constateerde dat de informatie in circa tweederde van de onderzochte gevallen gebreken vertoonde. Het ging hierbij om informatie die onvolledig, onvoldoende onderbouwd, onvoldoende inzichtelijk of in een enkel geval zelfs onjuist was.

Figuur 3. Kwaliteit van de informatie



Voorbeeld: Vervanging pantservoertuigen

Bij het project Vervanging pantservoertuigen constateerde de Algemene Rekenkamer dat de keuze voor het Brits-Duitse voertuig 'GTK' onvoldoende was onderbouwd. Het ministerie had de technische specificatie van de potentiële partners bij de aankooptransactie – Groot-Brittannië en Duitsland – beoordeeld en op basis daarvan, zonder enige onderbouwing, vastgesteld dat de Nederlandse operationele behoefte hierbij aansloot. Er werd bovendien een programma van eisen gehanteerd dat geheel toegespitst was op de eigenschappen van één alternatief. Van een evenwichtige vergelijking van alternatieven kon daardoor geen sprake zijn. Hierdoor is niet na te gaan of een – qua prijs -kwaliteitverhouding – optimaal pantservoertuig is gekozen.

6 Oorzaken van tekortkomingen en mogelijke verbeteringen

De hiervoor genoemde bevindingen stemmen niet erg optimistisch. Rijksbreed gezien vertoont de organisatie van de informatievoorziening grote gebreken. Departementen met veel ervaring op dit terrein, zoals Verkeer en Waterstaat en Defensie doen het relatief beter, maar ook daar geldt dat de informatievoorziening op onderdelen niet in orde is. Dit betekent dat er structureel risico's bestaan dat de Tweede Kamer onvoldoende wordt geïnformeerd over de opzet, de kosten, de voortgang en de risico's van grote projecten. Bovendien is geconstateerd dat de Tweede Kamer een deel van de gevraagde informatie gewoonweg niet ontvangt en dat een deel van wat zij wel ontvangt van onvoldoende kwaliteit is. Ten slotte blijkt ook de taakuitvoering van de departementale accountantsdiensten rond de Procedureregeling, daar waar het gaat om de aanwezigheid van controleprogramma's, het geven van oordelen en in een enkel geval de onderbouwing van deze oordelen, gebreken te vertonen. Bij elkaar genomen is dit geen boodschap om vrolijk van te worden. Wat zijn de oorzaken voor deze gebreken en op welke manier kan de organisatie worden verbeterd?

Onvoldoende bewust van wat de status als groot project met zich meebrengt

In eerste plaats lijken ministeries zich er slechts in beperkte mate van bewust te zijn dat de aanwijzing als groot project in organisatorische zin het nodige betekent. Nadat een project tot groot project is benoemd doen ministeries er verstandig aan om te inventariseren wat de Tweede Kamer aan informatie vraagt en wat zij al heeft ontvangen. Ook is het raadzaam de informatievoorziening aan de Tweede Kamer een vast onderdeel te laten zijn van de interne beheer- en rapportagestructuur binnen een ministerie.

Regelmatig komt het voor dat ministeries voor essentiële voortgangsinformatie aangewezen zijn op derden, bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen of ondernemingen. Dit gegeven vergt extra inspanningen en afspraken om ervoor te zorgen dat informatie tijdig en van voldoende kwaliteit beschikbaar komt.

Niet naleven van eigen regels

Papier is geduldig. Het maken van goede werkafspraken, het opstellen van controleprogramma's en draaiboeken en het optuigen van een projectorganisatie is nog geen garantie dat informatie de Tweede Kamer bereikt. Zoals gezegd laat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zien dat in een groot aantal gevallen de Tweede Kamer de gevraagde informatie niet heeft ontvangen, terwijl er hiervoor wel specifieke interne voorschriften waren opgesteld. Op dit punt moet er dus iets in de cultuur van de ministeries veranderen. Uitgangspunt moet zijn dat interne afspraken nagekomen dienen te worden en dat het ministerie met de Tweede Kamer open communiceert wanneer deze onverhoopt niet werkbaar blijken te zijn.

Gebrekkige afstemming tussen de Tweede Kamer en de bewindspersoon

Daar waar de Procedureregeling niet helemaal aansluit op de opzet en uitvoering van een project, kunnen gemakkelijk interpretatieverschillen ontstaan. Het risico is daar groter dat de Tweede Kamer een bepaald soort informatie verwacht, terwijl de minister op basis van zijn of haar lezing van de regeling niets regelt om deze informatie te leveren. Het is cruciaal dat de ministers voor ieder groot project *expliciete* afspraken met de Tweede Kamer maken over de informatie die geleverd moet worden. Hoewel de Procedureregeling uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat de verantwoordelijke bewindspersoon na aanwijzing van het groot project zelf met een voorstel komt voor de informatievoorziening en dat de betrokken commissie daarop reageert, stelde de Algemene Rekenkamer vast dat dit niet vaak gebeurt.

Daarnaast moet de Tweede Kamer zorgvuldig omgaan met haar bevoegdheid om grote projecten aan te wijzen. Zo plaatsen de auteurs vraagtekens bij de aanwijzing van het groot project Voorbereiding op en invoering van de Vreemdelingenwet 2000. Bij dit 'project' was er geen sprake van substantiële financiële consequenties of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's. Het project bestond enkel uit het periodiek opleveren van informatie over zeventien door de Tweede Kamer vastgestelde ijkpunten voor de asielketen. Ondanks het feit dat dit project niet voldeed aan de criteria die de Tweede Kamer heeft opgesteld voor aanwijzing als groot project (aanwezigheid van substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's), wees de Tweede Kamer het toch aan als een groot project.

Onhelderheid Procedureregeling

Een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer hangt niet alleen af van een goede organisatie op de ministeries. Tevens is van belang dat de betrokken ministers en de Tweede Kamer over en weer duidelijkheid hebben over de vraag welke informatie verstrekt moet worden. Daarvoor is het

nodig dat de Procedureregeling, die immers de basis is voor de informatievoorziening, eenduidig is geformuleerd. De Algemene Rekenkamer constateerde dat de aanwijzingen in de regeling op diverse onderdelen voor meer dan één interpretatie vatbaar zijn. De Procedureregeling vraagt bijvoorbeeld informatie over de doelstellingen van het project en de bijdrage van de uitgaven aan deze doelstellingen. Onduidelijk is of hiermee maatschappelijke effecten worden bedoeld, of de prestaties. Met andere woorden, gaat het om het opleveren van een spoorlijn of over de achterliggende doelstellingen die daarmee zijn verbonden (bijvoorbeeld economische groei, werkgelegenheid of milieu).

7 Toekomst

Op basis van haar bevindingen en conclusies heeft de Algemene Rekenkamer aan ministeries en Tweede Kamer aanbevelingen gedaan voor een verbeterde informatievoorziening. Als hulpmiddel hiervoor heeft zij de *Handreiking informatievoorziening grote projecten* aangeboden, waarin goede praktijkvoorbeelden van ministeries zijn opgenomen.⁸

Inmiddels is het Ministerie van Financiën bezig met het aanpassen van het *Handboek Departementale accountantsdiensten*, is gebleken dat departementale accountantsdiensten bereid zijn een oordeel uit te spreken over de voorbereidingsfase van grote projecten en zijn diverse ministeries bezig met het doorlichten van hun informatievoorziening. Dit zijn zonder meer positieve signalen. Ondanks deze verbeteringen bevatten recente rapporten van de Algemene Rekenkamer ook voorbeelden van een tekortschietende informatievoorziening over grote projecten.

Voorbeeld 1

In het rapport *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute* constateerde de Algemene Rekenkamer dat de meest recente voortgangsrapportages van de grote spoorprojecten HSL-Zuid en Betuweroute, in tegenstelling tot wat de Procedureregeling beoogt, niet ingingen op de aard en omvang van het verschil tussen het beschikbare projectbudget en de meest recente ramingen. Hierdoor ontbeerde de Tweede Kamer een scherp zicht op de financiële problematiek bij deze projecten.⁹

Voorbeeld 2

In het rapport *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem* constateerde de Algemene Rekenkamer nog gebreken in de voortgangsrapportage over het project C2000 van december 2002. De Tweede Kamer werd in deze rapportage niet helder geïnformeerd over een opgetreden vertraging en een goed financieel overzicht ontbrak. Hierdoor heeft de Tweede Kamer nog geen deugdelijk beeld gekregen van de financiële en planningstechnische aspecten van het project.¹⁰

Deze geconstateerde gebreken in de voortgangsrapportages over de HSL-Zuid, Betuweroute en C2000 onderstrepen, dat ook de Tweede Kamer *structurele* aandacht dient te hebben voor de kwaliteit van de informatievoorziening over dit soort projecten.

⁸ Zie de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

⁹ Tweede Kamer (2002-2003c).

¹⁰ Tweede Kamer (2002-2003e).

Literatuur

- Tweede Kamer (1998-1999a), *Jaarrapportage procedureregeling Grote Projecten*, 26 399, nr. 1
- Tweede Kamer (1998-1999b), *Werkprogramma 1999-2002 van de commissie voor de Rijksuitgaven*, 26 679, nr. 2
- Tweede Kamer (2001-2002), *Procedureregeling Grote Projecten*, 28 247, nr. 1
- Tweede Kamer (2002-2003a), *Informatievoorziening grote projecten*, 28 645, nrs. 1-2, Rapport van de Algemene Rekenkamer
- Tweede Kamer (2002-2003b), *Brief over een onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid*, 28 724, nr. 1
- Tweede Kamer (2002-2003c), *Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid*, 28 724, nr. 8, Rapport van de Algemene Rekenkamer
- Tweede Kamer (2002-2003d), *Brief over een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar C2000, GMS en ICT bij de politie*, 28 725, nr. 1
- Tweede Kamer (2002-2003e), *Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem*, 28 970, nr. 2, Rapport van de Algemene Rekenkamer

Het herstel van het evenwicht op de begroting

F.K.M. van Nispen*

Samenvatting

De spelregels van het begrotingsbeleid zijn de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd. Het streven is zowel in de VS als in Europa gericht op een herstel van het evenwicht op de begroting. In beide gevallen heeft men geprobeerd de constitutie daartoe te wijzigen: in de VS door een verandering van de grondwet, in Europa door een wijziging van het verdrag. Het aspiratieniveau lag in Europa aanvankelijk lager, maar de leden van de Europese Unie hebben tijdens de top van Amsterdam (1997) afgesproken om het evenwicht op de begroting te herstellen en te streven naar een begrotingsoverschot. Het doel is aan beide zijden van de oceaan, zij het tijdelijk, bereikt. Het begrotingsoverschot is echter inmiddels verdampt door de daaropvolgende recessie.

Trefwoorden

Begrotingsbeleid, begrotingsevenwicht, instituties, Stabiliteits- en Groeipact

1 Inleiding

Het eerste kabinet-Kok (1994-1998) heeft het zogenoemde trendmatig begrotingsbeleid geïntroduceerd, waarbij het criterium van een tekort van 3 procent van het BBP tegen marktprijzen voor deelname aan de Economische en Monetaire Unie (EMU) als plafond fungeert.

In dit artikel wordt de vraag aan de orde gesteld of het begrotingsbeleid wordt bepaald door instituties. In de afgelopen jaren heeft een revival van (de belangstelling voor) instituties plaatsgevonden, zowel in de rol van verklarende, als van te verklaren variabele (paragraaf 2). In het bijzonder wordt nagegaan of een verandering van spelregels heeft geleid tot een ander begrotingsbeleid (paragraaf 3). Het streven naar een herstel van het evenwicht op de Amerikaanse begroting dateert van het midden van de jaren tachtig, toen de senatoren Gramm, Hollings en Rudman een plan lanceerden om het begrotingstekort in een periode van vijf jaar om te zetten in een begrotingsoverschot. Het plan heeft niet het gewenste effect gehad, maar heeft wel de weg geëffend voor de Republikeinse revolutie in de jaren negentig, die uiteindelijk heeft geleid tot de Balanced Budget Act of 1997 (paragraaf 3.1). Een vergelijkbare ontwikkeling heeft zich voorgedaan in Europa, als uitvloeisel van het streven naar een monetaire unie. De reductie van het begrotingstekort is een van de voorwaarden om aan de Economische en Monetaire Unie te mogen deelnemen en is als zodanig onderdeel van de afspraken die in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn gemaakt (paragraaf 3.2).

Paragraaf 4 trekt een vergelijking tussen de institutionele veranderingen die in de VS en Europa zijn opgetreden. Het streven naar een herstel van het evenwicht op de begroting dateert in de VS van eerder datum dan in Europa. Het aspiratieniveau lag bovendien in Europa aanvankelijk lager, maar aan beide zijden van de oceaan is het streven gericht op een begrotingsoverschot. In een aantal landen is zelfs sprake van een begrotingsoverschot, maar dat wordt bedreigd door de geringe economische groei. Paragraaf 5 bevat een slotbeschouwing.

* Frans van Nispen is verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

2 Instituties

De rol van instituties mag zich de laatste tijd zowel als verklarende, alsook als te verklaren variabele verheugen in een hernieuwde belangstelling. In een presentatie over de rol van instituties in de operatie Comptabel Bestel heeft Wesdorp¹ een exposé gegeven van de vele definities, interpretaties en opvattingen van instituties, die Weimer naar analogie van Wildavsky doet verzuchten: "If institutions are everything, then maybe they are nothing".² In de literatuur kunnen grofweg twee disciplinair georiënteerde stromingen worden onderscheiden, namelijk een *sociologische* variant, waarin instituties worden gedefinieerd in termen van regels of regelconfiguraties, en een *economische* variant, waarin instituties min of meer gelijk worden gesteld aan organisaties. Het gedrag van die organisaties kan worden opgevat als een reactie op verlangens en wensen in de samenleving. Zij hebben met elkaar gemeen dat er sprake is van een beperking (of een verruiming) van gedragsmogelijkheden.

In dit artikel is gekozen voor een ruime opvatting van instituties: normen, procedures, regels en, niet te vergeten, sancties.³ Zij mogen echter niet gelijk worden gesteld met organisaties. Instituties reguleren het gedrag van organisaties⁴, zoals organisaties invloed uitoefenen op het gedrag van individuen.⁵ In de woorden van Wesdorp: "De instituties zijn de regels van het spel (rules of the game) die bepalen hoe het spel gespeeld wordt, de organisaties zijn de spelers in het spel die als doel hebben het spel te winnen en daartoe verschillende strategieën (organisatievormen) kunnen hanteren".⁶

In navolging van Kiser en Ostrom kan daarbij onderscheid worden gemaakt in 'three worlds of action', namelijk constitutioneel, collectief en individueel of operationeel, die als volgt aan elkaar kunnen worden gerelateerd: "Constitutional decisions establish institutional arrangements and their enforcement for collective choice. Collective decisions, in turn, establish institutional arrangements and their enforcement for individual action".⁷

In dit artikel zal de aandacht worden gericht op het constitutionele niveau, dat wil zeggen het niveau waarop de spelregels van het begrotingsspel worden bepaald. In het bijzonder wordt de vraag gesteld of spelregels onderhevig zijn aan de 'logic of appropriateness' dan wel de 'logic of consequence'. De eerste laat zich leiden door de mogelijke gevolgen (anticipatory action), de tweede meer door hetgeen te doen gebruikelijk of voorgeschreven is (obligatory action). De veronderstelling wordt geopperd dat "... rules are followed (appropriate logic, FvN), but choice among rules and among alternative interpretations of rules is determined by a consequential logic".⁸ De vraag is in hoeverre het spel wordt gespeeld volgens de regels van het spel, of, anders geformuleerd, in hoeverre een verandering van de regels van het spel van invloed is op de uitkomst van het spel.

Het empirisch materiaal wordt ontleend aan de situatie op begrotingsgebied in de VS en in Europa, die een opvallende parallel vertoont. Aan beide kanten van de oceaan is sprake van een verandering van instituties, teneinde het evenwicht op de begroting te herstellen. In hoeverre deze nieuwe spelregels effectief zijn, zal empirisch onderzoek moeten uitwijzen.

1 Wesdorp (1999).

2 Weimer (1995), 3.

3 Torenvlied en Hakfoort (2001), 18.

4 Derksen (2001).

5 Het onderscheid tussen instituties en organisaties moet, aldus Zijdeveld, worden gezien als twee dimensies van de werkelijkheid (Zijdeveld, 1991).

6 Wesdorp (1999), 17.

7 Kiser en Ostrom (1982), 209.

8 March en Olsen (1989), 25.

3 De regels van het spel

3.1 Algemeen

De spelregels van het begrotingsbeleid zijn in de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd. Het streven is zowel in de VS als in Europa gericht op een herstel van het evenwicht op de begroting. Wat is de oorzaak en wat is het gevolg van deze plotselinge belangstelling? Wat zijn de overeenkomsten, en wat zijn de verschillen?

Een aantal opmerkingen vooraf is op zijn plaats. Een eerste verschil is gelegen in het begrotingsrecht. Het initiatief ligt in de VS weliswaar bij de president, maar zijn begroting is veelal 'dead on arrival'. De beide huizen van het Congress doen de begroting nog eens een keertje dunnetjes over. De president moet slikken of stikken. Hij beschikte tot voor kort zelfs niet over een 'line-item veto'.⁹ In tegenstelling tot de VS is de 'power of the purse' in Europa in handen van de regering. Het begrotingsbeleid verschilt van land tot land, maar er begint zich een zekere convergentie af te tekenen als gevolg van de (open) coördinatie welke in het kader het SGP plaatsvindt. Het tijdschema van de begrotingscyclus is in belangrijke mate gelijkgetrokken, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, waar het begrotingsjaar nog steeds vlak na Budget Day (1 april) begint. Het begrotingsproces van Zweden is bijvoorbeeld ingrijpend gewijzigd. De ontwikkeling van het begrotingstekort van 5 naar 12 procent van het BBP in een periode van slechts vier jaar (1989-1993) heeft geleid tot een groot aantal veranderingen, waarvan de belangrijkste zijn: "... a transition to a two-stage budget decision procedure based on a top-down approach, a coordinating role for the Committee on Finance, and a transition to a calendar based budget year".¹⁰

Een tweede onderscheid is gelegen in de inhoud van de begrotingsnorm. In afwijking van de VS wordt in de Europese lidstaten niet het begrotings- of financieringstekort, maar het vorderingstekort als maatstaf gehanteerd om de economische situatie te beoordelen. Het verschil is gelegen in de kredieten die door de overheid worden verstrekt aan derden, de aflossingen daarop en de verkoop dan wel het aangaan van staatsdeelnemingen.

Een derde verschil is gelegen in de feitelijke begrotingssituatie, zoals figuur 1 laat zien. Het begrotingstekort in de VS bedroeg 2,9 procent van het BBP toen de Republieken hun *Contract with America* sloten¹¹; het gemiddelde begrotingstekort in Europa was 6,0 procent van het BBP toen het verdrag van Maastricht in werking trad (1 januari 1994). Het streven was toen echter nog niet gericht op een herstel van het evenwicht op de begroting. Een aantal jaren later was het gemiddelde begrotingstekort gedaald naar 2,4 procent van het BBP, toen de regeringsleiders van de Europese lidstaten op de top van Amsterdam (1997) overeenkwamen om hun begrotingstekort weg te werken.¹²

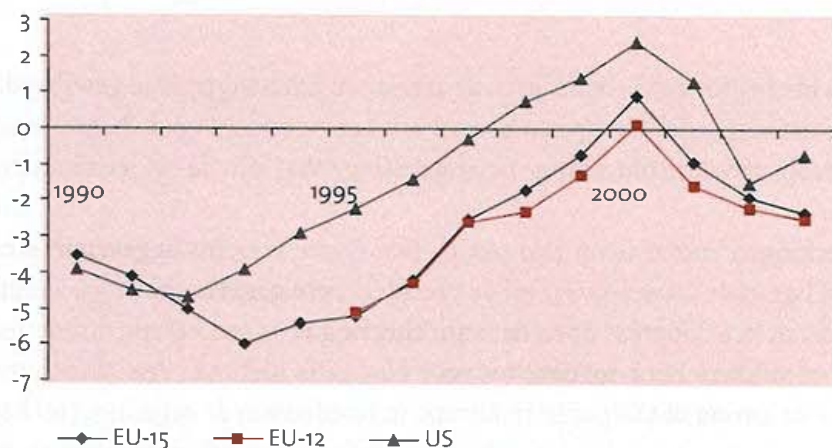
⁹ Van Nispen (1996).

¹⁰ Molander (2000), 202; Molander (2001).

¹¹ Gillespie en Schellhas (1994).

¹² Het gemiddelde tekort van de deelnemende landen lag zelfs iets hoger (2,6 procent van het BBP).

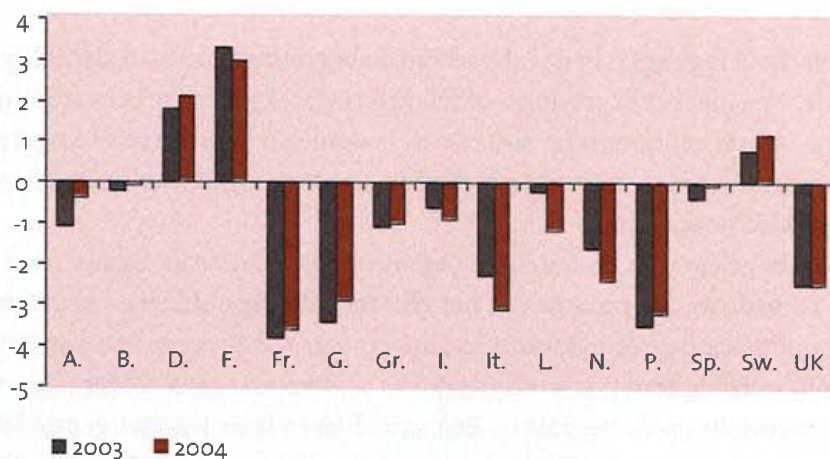
Figuur 1. Het Amerikaanse en het Europese begrotingstekort (1990-2003)



Bron: Congressional Budget Office (2003), European Commission (2003)

Het gemiddelde begrotingstekort in de EU verhuult overigens een begrotingsoverschot van 3,6 procent van het BBP in Finland en een begrotingstekort van 4,6 procent van het BBP in Frankrijk.¹³ De situatie per land kan als volgt worden weergegeven (figuur 2).

Figuur 2 EMU-saldo, 2003-2004



Bron: European Commission (2003)

Ten slotte kan worden opgemerkt dat met name de Scandinavische landen op dit moment beter presteren dan de overige landen. De uitslag van de referenda in Denemarken en Zweden is dan ook niet verwonderlijk, hoewel participatie in de EMU niet alleen mag worden beoordeeld op grond van economische overwegingen.

3.2 De Amerikaanse benadering: de Republikeinse revolutie

Het streven naar herstel van evenwicht op de begroting dateert van de eerste helft van de jaren tachtig, hoewel kan worden betoogd dat het streven naar evenwicht de Amerikanen in het bloed zit.¹⁴

¹³ Het Europese begrotingsoverschot in 2000 wordt beïnvloed door de eenmalige opbrengst van de UMTS-veilingen.

¹⁴ Savage (1988).

Het begrotingstekort was zo hoog opgelopen (6,0 procent van het BBP in 1983) dat maatregelen onontkoombaar waren. Een aantal conservatieve senatoren – Gramm, Hollings en Rudman – heeft het initiatief genomen om het begrotingstekort in vijf etappes weg te werken. De kern van hun voorstel bestond uit de zogenoemde ‘sequestration procedure’, die voorzag in automatische, proportionele bezuinigingen wanneer een plafond zou worden overschreden. De procedure was met een aantal haken en ogen omgeven. Een eerste probleem deed zich voor toen een meningsverschil ontstond over de raming van het Office of Management and Budget (OMB) of de raming van het Congressional Budget Office (CBO) moest worden gehanteerd. De oplossing waarbij een doorslaggevende stem aan de Comptroller-General van het General Accounting Office (GAO) werd gegeven, bleek op constitutionele bezwaren te stuiten, omdat daardoor het systeem van ‘checks and balances’ werd doorbroken.¹⁵ De uitspraak van het Hof noopte Gramm c.s. tot een ‘budgetary fix’, waarbij de rol van GAO door OMB werd overgenomen met de aantekening dat CBO dient te worden geraadpleegd. Het gevolg was een verdrag van twee jaar.¹⁶

Het relatief grote aantal vrijstellingen van bezuinigingen vormde echter de Achilleshiel van het voorstel. Zo hebben Wildavsky en Caiden berekend dat bijna de helft van de begroting geheel of gedeeltelijk buiten schot bleef, met de uitgaven ten behoeve van de sociale zekerheid als belangrijkste categorie. De uitgaven voor de volksgezondheid werden bovendien slechts in beperkte mate gekort.¹⁷ De uitgaven voor binnenlandse aangelegenheden waren het kind van de rekening.¹⁸ In het licht van deze problemen is het nauwelijks verwonderlijk dat het amendement van Gramm c.s. niet het beoogde effect heeft gesorteerd. De verandering van de spelregels wordt door ‘budget watchers’ desalniettemin niet als mislukt beschouwd, omdat het de weg heeft geëffend voor de ‘spending caps’ voor de *discretionaire* uitgaven van de Budget Enforcement Act of 1990 (BEA), die wel degelijk effectief zijn geweest.¹⁹ Anderson zegt hierover: “The political process accepted the BEA’s constraints on spending to a much greater degree than they accepted GRH’s arithmetically determined annual reduction in deficits. In addition, the spending constraint by BEA was generally not influenced by economic and technical factors. Thus, there was much more of a willingness to abide by the constraints’.²⁰

De *niet-discretionaire* uitgaven zijn bovendien onderworpen aan het Pay-As-You-Go (PAYGO) beginsel, waarbij extra uitgaven elders moeten worden gecompenseerd door meer inkomsten, dan wel minder uitgaven.

Het herstel van het evenwicht op de begroting is door de Republikeinen inzet gemaakt van de tussentijdse verkiezingen van 8 november 1994. In hun *Contract with America* hebben zij voorgesteld om een bepaling in de grondwet op te nemen, waardoor een begrotingstekort niet langer zou zijn toegestaan. Zij verwezen daarbij naar de ervaringen die in verschillende staten zijn opgedaan met een dergelijke verplichting. De staten zijn echter niet of nauwelijks van belang voor de stabilisatie van de economie. In de praktijk zijn bovendien allerlei arrangementen in omloop. Zo is in 20 van de 50 staten geen beperking opgelegd aan de omvang van de schuld.

Het voorstel om het evenwicht op de begroting te herstellen is door de Democraten overgenomen, maar dat geldt niet voor het voorstel om de grondwet daartoe te wijzigen. De president vond een

15 De bevoegdheid van het Congress om de Comptroller-General te ontslaan impliceerde, aldus het Supreme Court, *de facto* een veto.

16 Van Nispen en Rijntalder (1990).

17 Wildavsky en Caiden (1997), 251-252.

18 De sequestration procedure is bovendien aan de vooravond van de verkiezingen van 1988 tijdelijk buiten werking gesteld.

19 Reischauer (1996).

20 Anderson (1999), 7.

dergelijke bepaling niet nodig, waarbij hij zich beriep op het feit dat het begrotingstekort gedurende zijn eerste ambtsperiode met circa 60 procent was afgenomen. Hij liet daarbij gemakshalve onvermeld dat de vermindering van het begrotingstekort in belangrijke mate was te danken aan een opleving van de economie.²¹

De tegenstanders onder leiding van Rubin, de Secretary of the Treasury, waren van mening dat een verankering in de grondwet zou leiden tot een aanzienlijke vermindering van de flexibiliteit van de overheid om in te spelen op conjuncturele ontwikkelingen. Zij werden daarbij gesteund door een aantal Nobelprijswinnaars en de Wall Street-lobby: "I am deeply concerned that a balanced budget amendment could turn slowdowns into recessions, mild recessions into worse ones and bad recessions into depressions".²²

Een vergelijkbaar standpunt is indertijd ingenomen door Wildavsky in zijn Philadelphia-lezingen. Een institutionalisering van het evenwicht op de federale begroting is, zijns inziens: "... at once too rigid and too weak. Their rigidity prevents varied spending and taxation for counter-cyclical purposes. Their weakness permits any level of spending, however high, so long as it is matched by revenues".²³

De voorstanders van een verankering in de grondwet hadden echter weinig vertrouwen in de overheid om zelf orde op zaken te stellen. Zij wisten zich gesteund door Buchanan, die heeft voorgesteld om de norm van het begrotingsevenwicht in de grondwet te verankeren: "Adopt the constitutional amendment that requires budget balance now, or face fiscal-economic-political disaster in the rapidly approaching day of reckoning. Sooner or later, the paper must be paid".²⁴

Een interventie vanwege de overheid komt bovendien dikwijls als mosterd na de maaltijd, waardoor deze een onbedoeld pro-cyclisch effect krijgt. Het opvoeren van de belastingen zou kunnen worden voorkomen door een bepaling in het amendement op te nemen dat de tarieven alleen mogen verhoogd wanneer een gekwalificeerde meerderheid zich daarvoor heeft uitgesproken.

Het amendement is op 26 januari 1995 met een ruime meerderheid door het Huis van Afgevaardigden aanvaard (300-132), maar uiteindelijk op 2 maart 1995 door de Senaat verworpen. Het voorstel kwam uiteindelijk twee stemmen te kort voor de vereiste meerderheid van tweederde van het aantal stemmen (65-35), waardoor de Republikeinen genoeg hebben moeten nemen met een 'statutory' arrangement.

De discussie spitste zich vervolgens toe op de weg waarlangs het herstel van het evenwicht op de begroting moest worden bereikt. De onderhandelingen kwamen in een impasse, toen de Republikeinen weigerden een aantal begrotingswetten (appropriation laws) goed te keuren, waardoor de overheid tot twee keer toe werd gedwongen om haar deuren te sluiten. Een plan van de Republikeinen om het begrotingstekort in zeven jaren te reduceren tot nul, stuitte op een veto van de president. De stemming sloeg om toen de gevolgen van de bezuinigingen op de sociale zekerheid en volksgezondheid tot het publiek begonnen door te dringen. Een paar weken later was de revolutie voorbij, toen president Clinton de oppositie de wind uit de zeilen nam door een eigen plan op tafel te leggen voor de reductie van het begrotingstekort. Een jaar later kwamen beide partijen tot overeenstemming over de *Balanced Budget Act of 1997*, die voorziet in het herstel van het evenwicht op de begroting in een periode van vijf jaar (2002).

²¹ Reischauer (1996), 42, footnote 26.

²² Crutsinger (1997).

²³ Wildavsky (1979), 13.

²⁴ Buchanan (1995).

Het begrotingsoverschot dat dankzij het aantrekken van de economische groei al een jaar later werd bereikt, is als sneeuw voor de zon verdwenen als gevolg van het teruglopen van de economische groei en de belastingverlaging die president Bush had beloofd tijdens zijn verkiezingscampagne. Het herstel van het evenwicht op de begroting is inmiddels een 'non-issue' als gevolg van de 'war on terrorism'. De oorlogskas is goed gevuld – de president heeft zelfs 87 mld dollar extra gekregen – maar de begroting vertoont voor het eerst in vijf jaar weer een tekort.

3.3 De Europese weg: het Verdrag van Maastricht

Het streven naar herstel van evenwicht op de begroting is een afgeleide, een onderdeel van het monetaire beleid dat is gericht op het voorkomen van inflatie. De geschiedenis van het monetaire beleid gaat terug tot het einde van de jaren zestig, toen een eerste voorstel voor een monetaire unie op tafel werd gelegd door een commissie die onder leiding van de Luxemburgse premier Werner stond. Het streven naar een monetaire unie is daarna in een impasse terechtgekomen, die aan het einde van de jaren tachtig is doorbroken. Het plan is door een commissie onder leiding de toenmalige president van de Europese Commissie Delors uit de kast gehaald²⁵, met dien verstande dat op instigatie van de Duitse regering het adjectief 'economisch' is toegevoegd om tot uitdrukking te brengen dat economische coördinatie een noodzakelijke, doch niet voldoende voorwaarde voor een gemeenschappelijk monetair beleid is.

Een eerste stap in de richting van het herstel van het evenwicht op de begroting is gezet toen de criteria voor de deelname aan de *Economische en Monetaire Unie* (EMU) werden vastgesteld. De regeringsleiders hebben in Maastricht (9-10 december 1991) afgesproken om een begrotingstekort van maximaal 3 procent van het BBP als voorwaarde voor toetreding tot de EMU te stellen²⁶. De toenmalige voorzitter van de Europese Raad, Lubbers, heeft overigens getracht om een onderbouwing te geven voor de referentiewaarde²⁷, waarbij deze werd afgeleid van de referentiewaarde voor de nationale schuld.²⁸ Het percentage is en blijft desondanks tamelijk willekeurig. Waarom niet 2,5 of bijvoorbeeld 3,1 procent van het BBP? De gang van zaken tijdens de Europese top te Maastricht is uitvoerig uit de doeken gedaan door een aantal leden van de Italiaanse delegatie. Het noemen van een referentiewaarde werd te rigide geacht en is derhalve op voorstel van de Franse en Italiaanse vertegenwoordiging in een protocol bij het verdrag van Maastricht opgenomen.²⁹ In het verdrag zijn bovendien twee ontsnapingsclausules opgenomen, waarvan later bij de beslissing over de deelname aan de EMU dankbaar gebruik is gemaakt. De referentiewaarde mag worden overschreden indien:

- Het begrotingstekort een substantiële en voortdurende neerwaartse tendens vertoont en de referentiewaarde nadert.
- De overschrijding van de referentiewaarde van tijdelijke en uitzonderlijke aard is. Het begrotingstekort mag niet te veel afwijken van de referentiewaarde.

²⁵ De eerlijkheid gebiedt te vermelden dat in de tussenliggende periode het Economisch Monetaire Stelsel en het Exchange Rate Mechanism in het leven zijn geroepen.

²⁶ Het begrotingsoverschot, respectievelijk -tekort worden gedefinieerd als het vorderingensaldo. Ter onderscheiding wordt veelal gesproken van het EMU-saldo.

²⁷ Lubbers (1996).

²⁸ De relatie tussen het begrotingstekort en de omvang van de schuld heeft overigens, volgens Szász, geen rol van betekenis gespeeld bij het vaststellen van de referentiewaarde voor het EMU-saldo (Szász, 1999, 159-160).

²⁹ Bibi-Smaghi et al. (1995), 30; Van Riel en Metten (2000), 59.

Het is echter volstrekt onduidelijk wat onder 'substantieel' en 'voortdurend' moet worden verstaan.³⁰ Hetzelfde gold voor 'tijdelijk' en 'uitzonderlijk', maar daarin is later voorzien door een bepaling die deel van het SGP uitmaakt. In beginsel zou het feitelijk begrotingstekort derhalve boven de referentiewaarde van 3 procent van het BBP kunnen liggen.³¹

De norm voor het begrotingssaldo is vervolgens in het kader van het SGP verder aangescherpt. De hoofden van staat en de regeringsleiders zijn tijdens de top van Amsterdam (16-17 juni 1997) overeengekomen dat zij zullen streven naar 'een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is, dan wel een overschot vertoont'. Het is daarbij wel van belang om een zekere speelruimte te behouden, teneinde adequaat op de ontwikkeling van de conjunctuur te kunnen inspelen. Het begrotingstekort mag zich binnen een zekere bandbreedte bewegen. Een *normale* recessie kan, zoals minister Zalm in antwoord op 70 verontruste economen heeft opgemerkt, worden opgevangen zonder dat de norm wordt overschreden. Het feitelijke begrotingstekort dient dan wel onder de referentiewaarde van 3 procent van het BBP te blijven.³² Hij weet zich daarbij onder meer gesteund door Schick, die heeft opgemerkt dat de "... government managed to function reasonably well in the past, when deficits ranged between 1 and 2 percent of GNP, and it can probably do so again in the future. Arguably, a zero deficit target (...) is so unrealistic that striving for it would do more harm than good. As long as a zero deficit objective is on the books, any deficit will be seen as a policy failure ...".³³

De stand van zaken met betrekking tot het begrotingstekort dient regelmatig te worden gerapporteerd in de vorm van een convergentierapport (voor niet-EMU-landen) en een stabiliteitsrapport (voor EMU-landen). Het verschil tussen de 'ins' en 'outs' is met name gelegen in het monetaire beleid, dat de EMU-landen hebben overgedragen aan de Europese Centrale Bank (ECB), die deel uitmaakt van het Europese Systeem van Centrale Banken (ESCB). Zij behoeven derhalve niet meer te rapporteren over het inflatie- en rentepercentage. De munt van de niet-EMU-landen is bovendien ondergebracht in een nieuw systeem waarin de wisselkoers aan de euro wordt gekoppeld (ERM II).

In het verdrag van Maastricht is bovendien voorzien in een procedure voor de reductie van een *excessief* begrotingstekort (artikel 104 C). De procedure wordt tegenwoordig voorafgegaan door een 'early warning system' (de 'gele' kaart), dat in werking treedt wanneer de referentiewaarde voor het begrotingstekort dreigt te worden overschreden. De kern van de procedure bestaat uit de bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie om aanbevelingen te doen voor maatregelen om het begrotingstekort terug te dringen (de 'rode' kaart). Zij worden in beginsel niet openbaar gemaakt, tenzij de lidstaat in gebreke blijft. In dat geval kan de Raad van de Europese Unie de betrokken lidstaat aanmanen om het begrotingstekort binnen een voorgeschreven termijn te verminderen. In laatste ressort kan zij een boete opleggen die tot 0,5 procent van het BBP kan oplopen. In 2002 is voor het eerst ervaring opgedaan met de procedure, toen Portugal, niet lang daarna gevolgd door Duitsland en Frankrijk, door het plafond ging.³⁴ De situatie in Italië wordt nauwgezet gevolgd.

Het begrotingstekort van de twaalf landen die deelnemen aan de EMU beweegt zich in de richting van de 3 procent van het BBP. De regering van Duitsland pleegt lippendienst aan de referentie-

³⁰ Pinder (1998), 173.

³¹ Een vergelijkbare regeling is getroffen voor de overheidsschuld, waarvoor een referentiewaarde van 60 procent van het BBP is vastgesteld.

³² Reuten *et al.* (1997a en b), Zalm (1997).

³³ Schick (1990), 200.

³⁴ Een aantal jaren geleden heeft de Ierse regering een waarschuwing gekregen, maar die had betrekking op het gevaar voor inflatie als gevolg van de maatregelen van de Ierse regering ter stimulering van de economische groei.

waarde, maar de Franse regering gaat volledig zijn eigen gang. In plaats van bezuinigingen en ombuigingen hebben zij gekozen voor lastenverlichting, teneinde de economie te stimuleren. Het pact is immers niet alleen gericht op stabiliteit, maar ook op groei. Het aantrekken van de groei zou niet mogen worden belemmerd door een eenzijdig en rigide streven naar stabiliteit. Het begrotingstekort verdwijnt bovendien als sneeuw voor de zon als de economische groei weer aantrekt.

De leiders van de grote lidstaten stellen openlijk de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het SGP ter discussie, nadat de voorzitter van de Europese Commissie Prodi deze eerder dom had genoemd: "Le pacte de stabilité est imparfait, c'est vrai, parce qu'il faut avoir un outil plus intelligent, et plus de flexibilité, mais vous savez bien que si nous voulons flexibilité et intelligence, il faut avoir l'autorité (...) Je sais très bien que le pacte de stabilité est stupide, comme toutes les décisions qui sont rigide. Si on veut ajuster celles-ci, il faut avoir l'unanimité, et cela ne marche pas. Il ne suffit pas d'avoir l'intelligence, nous l'avons. Il faut aussi le pouvoir de décider".³⁵

De Duitse bondskanselier Schröder heeft aangedrongen op een flexibele interpretatie van de afspraken. Hij werd daarin gesteund door de Franse president Chirac, die heeft gepleit voor een tijdelijke versoepeling van de regels. Het begrotingstekort zou, aldus de Italiaanse minister van Financiën Tremonti, zelfs mogen oplopen tot 4 procent van het BBP indien dat gepaard zou gaan met structurele hervormingen van de economie.³⁶

De kleine lidstaten houden tot nu toe onverkort vast aan de afspraken, hoewel zij – met uitzondering van de Scandinavische landen, die een begrotingsoverschot kennen (zie figuur 2) – kampen met vergelijkbare problemen. De vraag is of zij over voldoende macht beschikken om de grote lidstaten landen – Duitsland, Frankrijk en Italië nemen tweederde van het BBP van de EU-12 voor hun rekening – aan de afspraken te houden en de richtlijnen na te leven. In de procedure voor de reductie van excessieve begrotingstekorten is weliswaar een sanctie opgenomen, maar het opleggen van een dergelijke sanctie is voorwerp van collectieve besluitvorming bij tweederde meerderheid van stemmen. Een coalitie met een van de andere landen is genoeg om uitstel te krijgen en een 'rode kaart' te voorkomen.

4 De Amerikaanse benadering en de Europese weg vergeleken

Het streven naar herstel van het evenwicht op de Amerikaanse begroting dateert weliswaar van eerder datum dan in Europa, maar er is sprake van een aantal opvallende parallellen en markante verschillen.

In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat de verandering van de spelregels in Europa een uitvloeisel is van centralisatie van het monetaire beleid. De centralisatie van het monetaire beleid heeft onder andere geleid tot een gemeenschappelijk munt, waarmee een belangrijk verschil tussen de VS en Europa is verdwenen. De interne waarde van de euro wordt bewaakt door de Europese Centrale Bank, die een vergelijkbare rol als de Federal Reserve Board (FRB) vervult. De taak van de FRB strekt zich evenwel ook uit tot de externe waarde van de dollar. Zij hebben beiden echter slechts indirect invloed op het begrotingsbeleid.

Het begrotingsbeleid is zowel in de VS als in Europa gericht op een herstel van het evenwicht op de begroting. Het aspiratieniveau lag in Europa aanvankelijk lager, maar de landen van de Europese Unie hebben tijdens de top van Amsterdam (1997) afgesproken om te streven naar een begroting die vrijwel in evenwicht is of zelfs een overschot vertoont. Het doel is in beide gevallen, zij het tijdelijk,

³⁵ Leparmentier en Zecchini (2002).

³⁶ In een eerdere fase is voorgesteld om een uitzondering te maken voor de uitgaven op het gebied van de defensie (Frankrijk), de oorlog in Irak (Duitsland), het verbeteren van de infrastructuur en ontwikkelingssamenwerking (Italië).

bereikt (zie figuur 2), mede dankzij het aantrekken van de economische groei. Een deel van de Europese lidstaten kent op dit moment zelfs een begrotingsoverschot. De duurzaamheid van het begrotingsoverschot staat echter onder druk door de vermindering van de economische groei en de gevolgen van de pensionering van de 'baby boomers generation' die zich aan beide zijden van de oceaan voordoet.³⁷

Een derde overeenkomst is gelegen in de weg waarlangs men het evenwicht op de begroting heeft proberen te herstellen. In de VS gebeurde dit door een verandering van de grondwet, in Europa door een wijziging van het verdrag. De poging is in de VS weliswaar mislukt, maar de strijdende partijen hebben overeenstemming bereikt (statutory agreement) over het herstel van het evenwicht op de begroting.³⁸ De referentiewaarde voor het begrotingstekort is overigens in een protocol bij het Europese verdrag opgenomen. Het streven naar herstel van het evenwicht op de begroting is onderdeel van de afspraken die in het kader van het SGP zijn gemaakt.

Een nadere analyse van het begrotingsbeleid leert dat er sprake is van een verregaande zelfbeperking of -regulering. Het amendement van Gramm c.s. op de *Congressional Budget and Impoundment Act of 1974* heeft belangrijke consequenties gehad voor het budgetrecht dat in de VS in handen van het Congress is: "The imposition of a formula for replacing the power of the purse, the most important congressional power, was an abdication of power (...) guarding against its own worst tendencies in advance, Congress anticipates its collective unwisdom by taking away its discretion".³⁹ Het amendement van Gramm c.s. heeft weliswaar niet het gewenste effect gehad, maar de veranderingen hebben onmiskenbaar geleid tot een sterkere positie van de president.⁴⁰

Een zelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de beslissing van een aantal Europese landen om de exclusieve verantwoordelijkheid voor het monetaire beleid over te dragen aan een supranationale instantie.⁴¹ De oprichting van de ECB reflecteert een 'almost unprecedented shift in multi-level governance' die verregaande consequenties kan hebben voor het begrotingsbeleid.⁴²

Een belangrijk verschil is gelegen in het niveau van analyse. In tegenstelling tot de VS gaat het niet om de begroting van de centrale, maar van de decentrale overheid, in *casu* de begroting van de Europese lidstaten. Het begrotingsbeleid is nog steeds gedecentraliseerd, zoals de Franse minister van Financiën Mer onlangs nog eens fijntjes heeft opgemerkt: "Nous sommes encore dans une Europe où la politique budgétaire et la politique tout court d'un État restent sous son contrôle".⁴³ De vraag is echter hoe lang hij dat nog kan volhouden. De lidstaten van de Europese Unie dienen elk jaar een convergentie-, respectievelijk stabiliteitsrapport op tafel te leggen, waarbij zij zich dienen te houden aan de richtlijnen die door de Europese Commissie worden verstrekt. De methode van open coördinatie (benchmarking) leidt via de referentiewaarde voor het begrotingstekort en de procedure voor de reductie van een excessief begrotingstekort onvermijdelijk tot een sluipende centralisatie van het begrotingsbeleid.

De belangrijkste institutionele veranderingen zijn in schema 1 samengevat.

³⁷ Aaron en Bosworth (1997).

³⁸ Een wet op de tekortbeheersing kan de vrije werking van automatische stabilisatoren van het tredmatig begrotingsbeleid belemmeren (Tweede Kamer, 1996-1997, 80).

³⁹ Wildavsky en Caiden (1997), 126-127.

⁴⁰ Janse de Jonge (1993), 132.

⁴¹ Van Kersbergen en Van Waarden (2001), 37.

⁴² Van Aubel en Van Nispen (2002).

⁴³ Mer (2002).

Schema 1. Institutionele veranderingen in het Amerikaanse en Europese begrotingsbeleid

	VS	Europa
Regels	Constitutional Amendment Statutory Agreement	Verdrag van Maastricht Stabiliteits- en Groeipact
Normen	Balanced Budget (1985)	3 % van het BBP (1991) Begrotingsevenwicht of -overschot (1997)
	Spending Caps	„a
	Pay as You Go	„a
Procedures	—	Early Warning System
	Sequestration	Reductie van excessieve begrotingstekorten

a. Instrumenten als 'spending caps' en het 'pay as you go' principe hebben wel navolging gevonden op nationaal niveau, maar (nog) niet op supranationaal niveau. Het budgettaire beleid is in tegenstelling tot het monetaire beleid nog steeds decentraal, dat wil zeggen de exclusieve verantwoordelijkheid van de Europese lidstaten.

Het gebruik van normen en plafonds om de uitgaven te beteugelen heeft overal navolging ondervonden, getuige de landenstudies die door de OECD worden gemaakt. In ons land kan worden gewezen op het trendmatig begrotingsbeleid, waarbij niet alleen sprake is van een plafond voor het begrotingstekort, maar ook voor de uitgaven (spending caps). De uitgaven zijn verdeeld in drie categorieën – de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, en de zorg – waarvoor een afzonderlijk uitgavenplafond is vastgesteld.⁴⁴ Het zgn. PAYGO-beginsel heeft een vertaling gekregen in de begrotingsregels.

Een overeenkomst tussen het Amerikaanse en het Europese begrotingsproces is gelegen in de procedures. De automatische bezuinigingen in het geval dat het uitgavenplafond wordt overschreden (sequestration) vormen een typisch Amerikaans fenomeen, dat zijn pendant in Europa heeft in een 'early warning system' dat in werking treedt als de referentiewaarde voor het begrotingstekort dreigt te worden overschreden en in de procedure voor de reductie van een excessief begrotingstekort.

5 Slotbeschouwing

De vraag rest of de verandering van spelregels wordt bepaald door de 'logic of appropriateness', dan wel door de 'logic of consequence'. Wij moeten ons daartoe verplaatsen naar het niveau van meta-instituties⁴⁵, dat wil zeggen de achterliggende normen en waarden. In beide gevallen is er sprake van een combinatie, waarbij de balans in de VS lijkt te zijn doorgeslagen naar de politieke en in Europa naar economische overwegingen.

In de VS was de tijd eenvoudig rijp voor een verandering van spelregels, nadat eerdere pogingen waren mislukt. Het herstel van het evenwicht op de begroting was duidelijk ingegeven door ideologische of partijpolitieke overwegingen, maar kreeg pas momentum toen overeenstemming was bereikt over de invulling van het plan. Een reductie van het begrotingstekort en daarmee van de nationale schuld was noodzakelijk om de gevolgen van de vergrijzing te kunnen opvangen. De stemming sloeg om toen de consequenties van de bezuinigingen en ombuigingen begonnen door te dringen tot het grote publiek. De spelregels zijn in Amerika voorlopig buiten werking gesteld in het kader van de 'war on terrorism'. De discussie over de vraag of een deel van het overschot van de begroting van de sociale zekerheid zou mogen worden gebruikt voor andere doeleinden is verstomd. De president heeft zelfs een bedrag van 87 mld dollar ten behoeve van de wederopbouw van Afghanistan en Iran gekregen.

De verandering van spelregels in Europa is een min of meer toevallig gevolg van de EMU, waarvoor convergentie van het begrotingsbeleid een noodzakelijke, doch niet voldoende voorwaarde is. De

⁴⁴ Het trendmatig begrotingsbeleid is daarnaast gebaseerd op een strikte scheiding van inkomsten en uitgaven en op behoudzame ramingen.

⁴⁵ March en Olsen (1989), 25.

spelregels blijken boterzacht, getuige de gang van zaken rond het Duitse en het Franse begrotingstekort dat voor het derde jaar achtereen de referentiewaarde overstijgt. De procedure voor de reductie van een excessief begrotingstekort is opgeschort. De maatregelen van de Europese Commissie zijn van tafel; over sancties wordt niet meer gesproken.⁴⁶ De regels van het SGP worden door de grote landen in Europa aan hun laars gelapt, waarbij zij er op wijzen dat het begrotingsbeleid behoort tot de exclusieve verantwoordelijkheid van de Europese lidstaten en dat er niet alleen sprake is van een streven naar stabiliteit, maar ook naar groei. Zij kiezen daarbij voor een langetermijnstrategie van lastenverlichting ter bevordering van de economie – een begrotingstekort verdwijnt immers als sneeuw voor de zon als de economie aantrekt – waarvan nog maar moet worden afgewacht of die realistisch is. Het verdient misschien overweging om te abstraheren van de conjunctuur en te koersen op het structurele begrotingstekort, zoals de Europese Commissie in haar advies aan de ECOFIN inzake het Duitse en Franse begrotingstekort heeft voorgesteld, hoewel het met kwade honden slecht hazen vangen is en blijft.

Literatuur

- Aaron, H.J., and B.P. Bosworth (1997), *Preparing for the Baby Boomers' Retirement*, in R.D. Reischauer (Ed.), *Setting National Priorities. Budget Choice for the Next Century*, Washington DC: Brookings Institution Press, 263-301
- Anderson, B. (1999), *Budgeting in a Surplus Environment*, Paris: OECD
- Aubel, J.-P., and F.K.M. van Nispen (2002), *The Economic and Monetary Union: Institutions, Governance and Performance*, paper delivered at the NOB conference on Uncertainty and Trust: A Governance Challenge, Rotterdam, October 30-31
- Bibi-Smaghi, L., T. Padoa-Schioppa, and F. Papadia (1995), *The Transition to EMU in the Maastricht Treaty*, Princeton Studies in International Economics No. 194, Princeton NJ: Princeton University
- Buchanan, J.M. (1995), *Clarifying Confusion about the Balanced Budget Amendment*, paper presented at a conference of the National Taxpayers Association, Chrystal City, Virginia, May 22
- Congressional Budget Office (2003), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013*, Appendix F, Historical Budget Data, Washington DC: Congressional Budget Office
- Crutsinger, M.R. (1997), *Budget Amendment Risky*, Associated Press, January 17
- Derksen, W. (2001), *Institutionele politiek. Over vernieuwing van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg*, inaugurele rede, Erasmus Universiteit Rotterdam, 8 juni
- European Commission (2003), *Spring 2003 Forecasts*, Brussels: EC
- Gillespie, E., and B. Schellhas (1994), *Contract with America. The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey and the House Republicans to Change the Nation*, Times Book, New York: Random House
- Janse de Jonge, E.J. (1993), *Het budgetrecht. Rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Kersbergen, K., and F. van Waarden (2001), *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*, Den Haag: NWO/MGAW
- Kiser, L.L., and E. Ostrom (1982), *The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*, in E. Ostrom (Ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills etc.: Sage, 179-222
- Leparmentier, A., et L. Zecchini (2002), *La France sera en minorité si elle n'est pas le levain de l'Europe*, *Le Monde*, 18 oktober

⁴⁶Een boete leidt overigens paradoxaal genoeg tot een verslechtering van de budgettaire situatie.

- Lubbers, R.F.M. (1996), Niet tornen aan de criteria voor Europa's muntunie, *Het Financieele Dagblad*, 2 april
- March, J.G., and J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Bias of Politics*, New York: Free Press
- Mer, F. (2002), L'égoïsme français, Editorial, *Le Monde*, 9 oktober
- Molander, P. (2000), Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences, in R.R. Strauch and J. von Hagen (Eds.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers, 191-214
- Molander, P. (2001), Budgeting Procedure and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms, *Journal of Public Policy*, 21(1), 23-52
- Nispen, F.K.M. van (1996), Line-item veto: een nieuw begrotingsinstrument, *Openbare Uitgaven*, 28(6), 284-288
- Nispen, F.K.M. van, en J.F.W. Rijntalder (1990), Bezuinigen op zijn Amerikaans, *Openbare Uitgaven*, 22(1), 18-26
- Pinder, J. (1998), *The Building of the European Union*, Oxford/New York: Oxford University Press
- Reischauer, R.D. (1996), *Reducing the Deficit: Past Efforts and Future Challenges*, The Frank M. Engle Lecture, Bryn Mawr (Penn): The American College
- Reuten, G., et al. (1997a), Met deze EMU kiest Europa verkeerde weg, *De Volkskrant*, 13 februari
- Reuten, G., et al. (1997b), Rigide EMU is een dubieus en riskant project, *NRC Handelsblad*, 20 maart
- Riel, B. van, en A. Metten (2000), *De keuzes van Maastricht. De hobbelige weg naar de EMU*, Assen: Van Gorcum
- Savage, J.D. (1988), *Balanced Budgets and American Politics*, Ithaca/London: Cornell University Press
- Schick, A. (1990), *The Capacity to Budget*, Washington DC: The Urban Institute Press
- Szász, A. (1999), *The Road to European Monetary Union*, London/Basingstoke: MacMillan Press
- Torenvlied, R., en J. Hakfoort (2001), *De staat buitenspel. Overheidssturing en nieuwe instituties*, Amsterdam: Boom
- Tweede Kamer (1996-1997), *Op weg naar begrotingsevenwicht. Tiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte*, 25 400, nr. 1
- Weimer, D.L. (Ed.) (1995), *Institutional Design*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers
- Wesdorp, P. (1999), *De Rol van instituties in de Operatie Comptabel Bestel*, presentatie voor de onderzoeksgroep Waardering in en van het Openbaar Bestuur, Erasmus Universiteit Rotterdam, 12 oktober
- Wildavsky, A.B. (1979), *How to Limit Government Spending*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press
- Wildavsky, A.B., and N. Caiden (1997), *The New Politics of the Budgetary Process*, 3rd ed., New York etc.: Longman
- Zalm, G. (1997), Een gezonde EMU is een nationaal belang, *NRC Handelsblad*, 11 maart
- Zijderfeld, A.C. (1991), *De samenleving als schouwspel. Een sociologisch leer- en leesboek*, Utrecht: Lemma

Kosten-batenanalyse Tweede Maasvlakte: kritisch commentaar

D.C.J.W. van Enthoven*

Samenvatting

In 2001 en 2002 voerde het CPB een kosten-batenanalyse (KBA) voor de Tweede Maasvlakte uit. Dit artikel heeft tot doel de hoofdlijnen te beschrijven van de door het CPB gehanteerde methodiek en deze van commentaar te voorzien. Vervolgens wordt de conclusie getrokken dat een KBA geen goed instrument is om de economische voor- en nadelen van een dergelijk project in kaart te brengen. Een methode die uitgaat van de toegevoegde waarde, bijvoorbeeld de economische-effectenanalyse (EEA) leidt tot betere resultaten.

Trefwoorden

Kosten-batenanalyse, economische-effectenanalyse, Tweede Maasvlakte

1 Inleiding

In mei 2001 is door het Centraal Planbureau (CPB) een kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte.¹ De uitkomsten van deze analyse hadden nog geen definitief karakter, omdat nog niet duidelijk was hoeveel bedrijven het bestaande havengebied binnen de geldende geluidsnormen nog kon opnemen. In januari 2002, toen dit wel duidelijk was geworden, is een tweede versie verschenen.²

De KBA omvat op nationale schaal alle netto maatschappelijke welvaartseffecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte, in vergelijking met de situatie waarin dit project niet wordt aangelegd: het zogeheten nulalternatief. Het nulalternatief is het beste alternatief voor het geval het project geen doorgang vindt. Zonder project zal men trachten er het beste van te maken. Te denken is dan bijvoorbeeld aan het oprekken van de capaciteit van bestaande terminals en aan het zo efficiënt en effectief mogelijk benutten van de ruimte in de bestaande haven. Het nulalternatief is daarom iets anders dan 'niets doen' en is ook niet hetzelfde als 'bestaand beleid'. Er dreigt een ernstige overschatting van de rentabiliteit als het nulalternatief wordt weggelaten of te mager wordt ingevuld.³

De Tweede Maasvlakte zal worden aangelegd voor grootschalige containeroverslag, alsmede voor chemische bedrijven en overige industrie (te denken is dan met name aan energie en recycling). De KBA van het CPB gaat uit van de aanleg van 1.000 ha haven- en industrieterrein ten westen van de bestaande Maasvlakte, aan te leggen in vijf fasen van elk 200 ha. Elke nieuwe fase start wanneer zich een grote klant aandient (de zogenoemde 'launching customer'), die niet meer op de vorige fase geaccommodeerd kan worden. Er zijn ramingen gemaakt voor drie scenario's van economische groei.

* Wetenschappelijk onderzoeker, verbonden aan de leerstoel Havenconomie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 Centraal Planbureau, Nederlands Economisch Instituut en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2001).

2 Centraal Planbureau, Nederlands Economisch Instituut en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2002).

3 Eijgenraam *et al.* (2000), deel 1: Hoofdrapport.

In dit artikel wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de door het CPB uitgevoerde KBA. Het gaat dan om de uitgangspunten die aan de berekeningen ten grondslag liggen, en niet om de uitkomsten zelf. Dit heeft het voordeel dat de 'grote lijn' niet vertroebeld wordt door details, en dat de omvang van dit artikel beperkt kan blijven. Het in detail treden zou ook nauwelijks mogelijk zijn, want het opmerkelijke feit doet zich voor dat hoewel de KBA's een omvang hebben van meer dan 200 pagina's, alleen de hoofdlijnen zijn aangegeven. Het cijfermateriaal dat ten grondslag ligt aan de berekeningen ontbreekt. Hoe men vervolgens tot de uitkomsten komt wordt niet duidelijk gemaakt. De resultaten zijn voor de lezer op geen enkele wijze na te rekenen of te controleren. De KBA kan daarom ook worden gekarakteriseerd als een 'black box'.

2 Uitgangspunten KBA

De KBA berekent de directe effecten van het project, alsmede de externe effecten. In de tweede KBA is een hoofdstuk over indirecte effecten toegevoegd. De directe effecten zijn de gevolgen voor de exploitant van de Tweede Maasvlakte en voor verladers en ontvangers van containers (gebruikers van de haven), alsmede voordelen voor de chemische en andere industrie die op de Tweede Maasvlakte gevestigd worden. De externe effecten zijn de milieukosten, die meestal op anderen dan de gebruikers worden afgewenteld. De indirecte effecten bestaan voornamelijk uit netwerkeffecten en arbeidsmarktbaten.

2.1 Directe effecten

De directe effecten hebben betrekking op de volgende groepen:

1. Eigenaar/exploitant van de Tweede Maasvlakte. De eigenaar/exploitant is de partij die de investeringen van het project moet opbrengen en als baten opbrengsten uit pacht en havengelden ontvangt.
2. De gebruikers van het havencomplex van de Tweede Maasvlakte. Dit zijn met name de ontvangers en de verladers van containers, die daar worden overgeslagen. Het niet aanleggen van de Tweede Maasvlakte veroorzaakt prijsstijgingen en kwaliteitsverlies als gevolg van schaarste in de capaciteit. Het wel aanleggen van de Tweede Maasvlakte voorkomt deze prijsstijgingen en het kwaliteitsverlies. De kwaliteitsverliezen ontstaan volgens de auteurs van de KBA door het niet verder toenemen van lijndiensten over zee en van achterlandverbindingen. De contante waarde van de prijsstijgingen en de op geld waardeerbare kwaliteitsverliezen vormen de baten voor deze groep gebruikers. De kwaliteitsverliezen zijn omvangrijker dan de prijsstijgingen. Aangezien een KBA alleen de nationale voor- en nadelen in kaart brengt gaat het hier alleen om de effecten voor Nederlandse gebruikers. De voordelen die buitenlandse gebruikers genieten lekken weg naar het buitenland. Deze voordelen voor het buitenland zijn groter dan de voordelen voor het binnenland, omdat twee op de drie ontvangers en verladers van containers in het buitenland gevestigd zijn.
3. Chemische bedrijven en andere industrieën die zich op de Tweede Maasvlakte vestigen. Zij genereren transportkostenvoordelen voor gebruikers, en clustereffecten. Berekend zijn de extra transportkosten die Nederlandse gebruikers zouden moeten betalen indien deze bedrijven in het nulaalternatief zich elders (bijvoorbeeld in Antwerpen of Terneuzen) zouden vestigen. Clustereffecten doen zich voor bij fysieke clustering van bedrijven. In Rijnmond is dat met name het geval bij de chemische industrie. Het kan dan gaan om transportkostenvoordelen bij onderlinge leveringen alsmede bij de aan- en afvoer van grondstoffen, besparingen in energiekosten door gebruikmaking van restwarmte, het benutten van gezamenlijke opslagruimte en het profiteren van kennis-spillovers.

2.2 Externe effecten

De gevolgen voor de natuur zijn beperkt, aangezien negatieve effecten worden gecompenseerd. Het verlies aan zeenatuur (2.500 ha) wordt goedge maakt door de creatie van een tien keer zo groot zee-reservaat bij de Haringvlietmond. Het kwaliteitsverlies van de duinen op Voorne en Goeree zal worden gecompenseerd door de aanleg van 100 ha duingebied bij de Brouwersdam of voor de kust van Delfland. Met deze maatregelen wordt voldaan aan de wettelijke compensatieverplichtingen. Dat het kabinet daarenboven nog 750 ha natuurgebied op IJsselmonde wil aanleggen staat dus geheel los van het Maasvlakteproject.

De chemie en de overige industrie veroorzaken emissies. Volgens de onderzoekers zijn de negatieve effecten daarvan grofweg gelijk aan de door deze industrie gegenereerde baten als bedoeld onder de directe effecten. Deze bevinding lijkt nogal dramatisch, want dat zou betekenen dat het uit nationaal oogpunt bezien geen zin heeft deze sectoren in Rijnmond uit te breiden. Opgemerkt kan worden dat bij het niet aanleggen van de Tweede Maasvlakte de vestiging waarschijnlijk in het buitenland zal plaatsvinden. De baten gaan dan aan Nederland voorbij, maar de milieuvervuiling (op Europese schaal) treedt dan wel op.

De extra emissies van de containeroverslag worden zo bescheiden geacht dat van waardering is afgezien. De landaanwinning leidt ten opzichte van het nulalternatief tot geen of verwaarloosbare effecten op het gebied van geurhinder, externe veiligheid, waterkwaliteit en recreatie. De extra uitgaven die nodig zijn om de geluidsoverlast van het extra verkeer te voorkomen zijn meegenomen.

2.3 Indirecte effecten

Tot de indirecte effecten behoren netwerkeffecten, arbeidsmarktbat en baten uit structuurverandering. Deze effecten zijn in de tweede versie van de KBA toegevoegd en zijn van geringe kwantitatieve omvang. Netwerkeffecten worden gerealiseerd of veroorzaakt in de vervoersnetwerken (weg, water, rail). Men heeft bij de vervoerders gekeken of de marginale opbrengsten de marginale kosten overtreffen. Het surplus is dan als baat opgenomen. Bij wegvervoer en binnenvaart bleek er geen surplus te zijn en het surplus bij de spoorvervoerders was gering. Op dit surplus zijn vervolgens de externe effecten (met name emissies van zeeschepen en landtransport) weer in mindering gebracht. De resultante was een klein negatief netwerkeffect. Arbeidsmarktbat en zijn baten uit hoofde van vermindering van werkloosheid onder laagopgeleiden. Hoewel er in 2035 op de Tweede Maasvlakte in het scenario met grote groei 645 arbeidsplaatsen zullen zijn voor laagopgeleiden en 311 in het scenario met middelmatige groei worden er slechts 100 tot 200 mensen aan werk geholpen die voorheen werkloos waren. Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats is er verdringing van werk uit hoofde van schaarste op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ten tweede zou een gedeelte van de vestigingen op de Tweede Maasvlakte zich zonder dit project elders in Nederland (bijvoorbeeld in Terneuzen) hebben gevestigd.

Het is de vraag of deze laatste redenering niet gepaard gaat met het negeren van baten voor de Nederlandse economie. Indien in een later stadium de beschikbare terreinen in Terneuzen vollopen, zou het CPB weer geen baten inboeken met als argument dat deze bedrijven ook elders in het land terecht kunnen. Zo komt men in een vicieuze cirkel terecht, hetgeen kan worden voorkomen door kosten en opbrengsten aan de locatie toe te rekenen waar de bedrijvigheid plaatsvindt.

Baten uit structuurverandering ontstaan doordat hoger opgeleiden door de krapte op de arbeidsmarkt een hoger loon kunnen bedingen. Er is in de KBA gerekend met 3 procent.

3 Commentaar op de uitgangspunten

3.1 Effecten voor huurders van grond

Voor containerstuwadoors en de chemische industrie die zich op de Tweede Maasvlakte vestigen zijn geen baten ingeboekt ter zake van de toegevoegde waarde die zij creëren, omdat deze niet hoger is dan gemiddeld elders in de Nederlandse industrie. Uitgegaan wordt van evenwicht op de arbeidsmarkt op lange termijn (volledige werkgelegenheid).

Bij volledige werkgelegenheid worden de benodigde arbeidskrachten aangetrokken ten koste van activiteiten elders met loonstijgingen als gevolg waardoor de concurrentiepositie van het land wordt geschaad. Dit is een proces van verdringing van werk en niet van creatie van nieuw werk, zodat er geen sprake is van creatie van toegevoegde waarde op macroschaal. Alleen indien de activiteiten op de Tweede Maasvlakte gemiddeld meer toegevoegde waarde zouden opleveren dan elders in de economie zou het CPB deze extra toegevoegde waarde als bate willen beschouwen. Hiervan is echter geen sprake.

Voor de chemische industrie zijn wel baten opgevoerd, maar geen baten uit hoofde van toegevoegde waarde. De toegerekende baten zijn transportvoordelen en clustereffecten. Zoals reeds aangegeven, vallen deze voordelen weg tegen de negatieve milieueffecten. Met deze opstelling volgt het CPB de *Leidraad voor kosten-batenanalyse*.⁴ Het kabinet heeft bepaald dat de richtlijnen van deze leidraad bij het opstellen van een KBA moeten worden gevolgd.

Deze redeneringen zijn in redelijkheid niet staande te houden. Aanvaarding van deze doctrine zou betekenen dat het stichten van een bedrijf – van oudsher gezien als een impuls van economische groei en welvaart – niet meer als zodanig mag worden beschouwd. Elke positieve impuls van een nieuw project of bedrijf wordt volgens deze theorie tenietgedaan door negatieve impulsen elders in de economie. Ondernemen heeft dan geen zin meer. Tegen deze redenering lijken de volgende tegenwerpingen op hun plaats:

1. In een vrije markteconomie komen nieuwe activiteiten terecht in die sector en in die regio waar nog toegevoegde waarde c.q. welvaart valt te creëren. Indien de stichters zich daarin vergissen gaat de activiteit failliet.
2. Het is vrijwel nooit aan te tonen dat creatie van een nieuwe onderneming in stad X ten gevolge heeft dat een onderneming in stad Y de deuren moet sluiten of slechts op marginale wijze verder kan opereren.
3. Dat lonen stijgen indien de arbeid schaars is, betekent niet dat de lonen in heel Nederland omhoog gaan. In Rotterdam verdienen kraanmachinisten bij de containerstuwadoors net zoveel als een beginnend academicus. Dit heeft er geenszins toe geleid dat elders voor vergelijkbare werkzaamheden ook zulke hoge lonen worden betaald. Zelfs de lonen bij de distributiebedrijven binnen de haven liggen veel lager dan die van de kraanmachinisten.
4. Het moet nog blijken dat de arbeidsmarkt op de lange termijn in evenwicht zal zijn. Tot op heden kampen alle Europese landen al vele jaren met forse werkloosheidspercentages. Wordt echter van dit evenwicht uitgegaan, dan is nog niet duidelijk dat nieuwe bedrijven geen toegevoegde waarde creëren. Evenwicht op de arbeidsmarkt komt tot stand als de vraag gelijk is aan het aanbod. Het aanbod van arbeid is af te leiden uit de demografische ontwikkeling, waaruit een bepaalde omvang van de beroepsbevolking resulteert. De vraag naar arbeid is de resultante van de oprichting van nieuwe bedrijven (positieve impulsen), bedrijven die failliet gaan (negatieve impulsen), groei of krimp bij

4 Eijgenraam *et al.* (2000), deel 1: Hoofdrapport.

bestaande bedrijven en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Indien nieuwe bedrijven geen nieuwe werkgelegenheid en toegevoegde waarde betekenen, dan zouden logisch doorgeredeneerd faillissementen geen afbraak van werkgelegenheid en toegevoegde waarde impliceren.

5. Het is inconsequent dat de huurders op de Tweede Maasvlakte geen toegevoegde waarde zouden creëren, terwijl bij de exploitant (het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam) in feite wel het surplus aan toegevoegde waarde wordt berekend (namelijk het verschil tussen opbrengsten, kosten en investeringen). Dat dit surplus negatief is doet aan deze inconsequentie niets af. Dezelfde tonnen lading die bij het Havenbedrijf extra zeehavengeld genereren zorgen voor extra toegevoegde waarde bij de stuwadoors.

Van verdringing van werk is sprake indien aangetoond kan worden dat nieuwe bedrijven hun klanten gaan afsnoepen van bestaande bedrijven. In dat geval is er geen sprake van creatie van toegevoegde waarde. Bij de Tweede Maasvlakte gaat het echter niet om afsnoepen van bestaande klandizie, doch om de creatie van nieuw werk. Op de Tweede Maasvlakte worden activiteiten geacommodeerd die niet meer in het bestaande havengebied en ook niet elders in Nederland kunnen worden opgevangen. Bij het niet aanleggen van de Tweede Maasvlakte zullen deze activiteiten in het buitenland worden gevestigd.

3.2 Effecten voor gebruikers van de haven

De gebruikers van de haven zijn de ontvangers en verscheperen van goederen. Zij hebben baat bij het verzenden van hun goederen via Rotterdam, anders zou dit via een andere haven gebeuren, zoals Antwerpen of Bremen. Zoals hiervoor al is aangegeven, gaat de KBA ervan uit dat het niet aanleggen van de Tweede Maasvlakte prijsstijgingen en kwaliteitsverlies veroorzaakt.

De kwaliteitsverliezen worden veroorzaakt doordat lijndienstverbindingen over zee en achterlandverbindingen niet meer toenemen. Het aanleggen van de Tweede Maasvlakte voorkomt deze prijsstijgingen en kwaliteitsverliezen. De contante waarde van de prijsstijgingen en de op geld waardeerbare kwaliteitsverliezen vormen de maatschappelijke baten voor de gebruikers. Prijsstijgingen en kwaliteitsverliezen zijn bepaald met behulp van een marktaandeelmodel. In dit model worden regionale marktaandelen van havens en vervoersmodaliteiten verklaard uit verschillen in tarieven en kwaliteit, zoals die worden ervaren door verladers en ontvangers van containers in ongeveer 50 voor Rotterdam relevante gebieden in Europa. Prijsstijgingen komen ten goede aan Rotterdamse partijen (het Gemeentelijk Havenbedrijf, stuwadoors, slepers, roeiers, enzovoort) en worden opgebracht door havengebruikers (reders, verladers en ontvangers). Kwaliteitsverliezen komen ten laste van de havengebruikers en komen geen enkele partij ten goede. Aangezien tweederde deel van de havengebruikers buitenlandse partijen zijn, komt het grootste deel van de baten in het buitenland terecht.

Tijdens een presentatie van de KBA door de auteurs op 27 juni 2001 werd voor containers het volgende voorbeeld gegeven van de gevolgen van het niet aanleggen van de Tweede Maasvlakte:

Per container van 20 voet (Twenty foot Equivalent Unit; TEU):

Prijsverhoging	€ 11
Kwaliteitsverlies in de gehele keten via Rotterdam	<u>- 28</u>
Totaal	€ 39

2/3 hiervan komt ten laste van buitenlandse klanten = € 26

1/3 hiervan komt ten laste van Nederlandse klanten = € 13

Op nationale schaal gerekend resulteert bij aanleg van de Tweede Maasvlakte een voordeel voor Nederland van € 2 per TEU (€ 13 minus € 11). De Rotterdamse partijen zullen hun tarieven immers weer moeten laten dalen en raken daarmee hun voordeel van € 11 kwijt.

De prijsstijgingen en kwaliteitsverliezen nemen een aanvang op het moment dat in de nulvariant de maximale capaciteit is bereikt en er geen extra lading meer kan worden geaccommodeerd. De maximale omvang van de prijsstijging wordt bepaald door de extra kosten die ontvangers en verladers moeten betalen om hun goederen via Antwerpen, Bremen of Hamburg te verschepen.

De vraag kan echter gesteld worden of de prijzen inderdaad stijgen conform de berekeningen van het CPB en of de kwaliteit van de haven inderdaad terugloopt zoals door haar voorzien. Niets is moeilijker dan prijsontwikkelingen nauwkeurig te voorspellen en kwaliteiten te waarderen. Het overgrote deel van de baten van dit project komt voor rekening van deze prijsverhogingen en kwaliteitsverliezen. Een onjuiste voorspelling op dit punt heeft dus grote invloed op de uitkomst van de KBA.

Het is denkbaar dat als gevolg van het niet aanleggen van de Tweede Maasvlakte de prijzen veel minder zullen stijgen dan het CPB voorziet, omdat dan zoveel lading naar andere havens verdwijnt dat in Rotterdam de capaciteitsbezetting onder de 100 procent komt te liggen. Immers, zelfs nu de maximale capaciteit van de haven nog lang niet is bereikt is Rotterdam in de afgelopen jaren al lading aan andere havens verloren omdat de haven te duur is.⁵ Deze ontwikkeling wordt gestaafd door de statistiek: het marktaandeel van Rotterdam in de Hamburg-Le Havre range is van 1989 tot 2001 gezakt van 43,1 tot 36,6 procent.⁶

4 De economische-effectenanalyse (EEA)

De Brucker, Verbeke en Winkelmans (1998) behandelen zowel de KBA als de EEA. De EEA bepaalt de toegevoegde waarde van een project. Het bruto binnenlands product (BBP) dat gelijk is aan de som van de toegevoegde waarden, gecreëerd ingevolge economische activiteiten, vormt in de praktijk immers de meest gebruikte indicator voor meting van de welvaart van een land.⁷ Daarom achten de auteurs deze methode uitermate geschikt om de maatschappelijke baten van haveninvesteringen te berekenen.

De EEA maakt het mogelijk zowel de economische effecten van een sector als geheel na te gaan (bijvoorbeeld de havensector), als van een afzonderlijk investeringsproject. EEA is met name geschikt als evaluatie-instrument van infrastructuurprojecten die toegevoegde waarde creëren door additionele commerciële en industriële activiteiten. Worden door het project geen extra activiteiten in het leven geroepen dan is een EEA volgens de auteurs niet zinvol.⁸ Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verbreding van een weg of de verplaatsing van een vervoersstroom om milieuredenen. Net als bij de KBA moet de economische ruimte worden afgebakend. Meestal gaat het om de economische effecten van een project voor het land als geheel, doch het is ook mogelijk om de effecten voor een regio te berekenen. De auteurs onderscheiden bij een infrastructuurproject binnen havens drie soorten effecten: directe, indirecte en geïnduceerde effecten. Voorts besteden zij aandacht aan de causaliteit.⁹

5 Interview met topman Carel van den Driest van ECT, Het Financieele Dagblad, 15 oktober 2001.

6 Haveninformatiebank van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.

7 De Brucker, Verbeke en Winkelmans (1998), 256.

8 De Brucker, Verbeke en Winkelmans (1998), 278.

9 De Brucker, Verbeke en Winkelmans (1998), 280-286.

Directe effecten

Directe effecten bestaan uit de toegevoegde waarde van nieuwe activiteiten en van bestaande activiteiten, die dankzij het investeringsproject behouden blijven. Het gaat hier dus om effecten binnen het havengebied (havenautoriteit en particuliere bedrijven).

Indirecte effecten

Indirecte effecten (ook wel 'achterwaartse effecten' genoemd) bestaan uit de toegevoegde waarde bij toeleveringsbedrijven, ontstaan door leveringen aan de bedrijven die de directe effecten genereren.

Effecten die zich voordoen bij de afnemende sectoren (de havengebruikers) en die een causaal verband hebben met het project worden door de auteurs alleen als indirect effect erkend indien de havengebondenheid duidelijk is. Dit komt nogal merkwaardig over. Het is immers evident dat de havengebondenheid bij havengebruikers aanwezig is. In Nederland worden dit de 'voorwaartse effecten' genoemd. Onderzoeken van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en het Nederlands Economisch Instituut hebben aangetoond dat de voorwaartse effecten een aanzienlijke omvang hebben.¹⁰ Effecten die zich voordoen in de bouwsector gedurende de constructie van het project worden door de auteurs evenmin tot de directe of indirecte effecten gerekend. Als reden hiervoor wordt opgegeven dat deze effecten niet duurzaam zijn en wellicht niet substantieel verschillen tussen diverse typen projecten. Alleen voor grote projecten zou men een uitzondering willen maken, omdat het onderhoud aan een groot project permanent (dus duurzaam) toegevoegde waarde oplevert.

Op deze argumenten is veel af te dingen. Dat de bouwactiviteit niet duurzaam is, vormt geen valide argument. De opdracht aan de aannemers genereert achterwaartse effecten en omdat het per definitie gaat om grote bedragen (anders wordt geen EEA toegepast) mag de toegevoegde waarde bij de aannemers niet genegeerd worden. Of de effecten duurzaam zijn of niet, doet in dit verband niet terzake. De berekende toegevoegde waarde wordt immers contant gemaakt. De contante waarde van een opdracht aan de aannemer van € 100 mln binnen drie jaar uit te voeren is hoger dan de contante waarde van een toegevoegde waarde van € 1 mln die 100 jaar lang jaarlijks terugkomt.

Het is verder niet duidelijk wat de schrijvers bedoelen met het wellicht niet substantieel verschillen van diverse andere projecten. Misschien wil men suggereren dat bij het niet doorgaan van het havenproject de aannemers wel andere werkzaamheden hebben. In elk geval staat vast dat de orderportefeuille zonder havenproject kleiner is en dus de winstpotentie voor komende jaren ook. Zo gere-deneerd zou men bij elke toelevering (achterwaarts effect) een vraagteken kunnen plaatsen: levert men niet aan de haven, dan levert men wel aan iemand anders. Voor grote projecten een uitzondering maken omdat het onderhoud permanent voor werk zorgt is geen goed argument. Onderhoud staat los van de bouw. Zowel bouw als onderhoud zijn aan de haven toegeleverde diensten en behoren dus tot de indirecte achterwaartse effecten.

Geïnduceerde effecten

Geïnduceerde effecten zijn de effecten die ontstaan ten gevolge van de consumptieve bestedingen van het inkomen dat wordt verdiend in de causaal met het project verbonden sectoren (bedrijven die directe en indirecte toegevoegde waarde genereren). Deze effecten rekenen de auteurs niet mee omdat deze wellicht niet substantieel verschillen van diverse andere projecten. Ook hier is niet duide-

¹⁰ Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (1998) en de zogeheten 'VEEM-studie' van het Nederlands Economisch Instituut (1994).

lijk wat met dit argument wordt bedoeld. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam telt de toegevoegde waarde gegenereerd door de consumptieve bestedingen ook niet mee, al heeft ze de omvang daarvan voor de haven als geheel wel berekend. Een duidelijke argumentatie voor deze handelwijze blijft achterwege. Opgemerkt wordt dat de consumptieve bestedingen terecht komen in sectoren (detailhandel en horeca) die functioneel los staan van het havencluster.¹¹

Causaliteit

De in te boeken effecten moeten in causaal verband staan met het havenproject. Het is goed denkbaar dat als gevolg van overheidsinvesteringen in het onderwijs, de gezondheidszorg of de verbetering van een weg private investeringen uit binnen- en buitenland worden aangetrokken, die voor creatie van duurzame toegevoegde waarde zorgen. Aantonen van het causale verband tussen overheidsinvestering en toegevoegde waarde is echter nauwelijks mogelijk.

In het geval van grote investeringen in havenprojecten kan de causale band wel duidelijk worden bepaald. Dit geschiedt met behulp van input-output analyses. Er zijn daarbij twee benaderingen mogelijk:

- Top-down methode.
- Bottom-up methode.

Input-outputtabellen brengen inzicht in de intersectorale relaties binnen de economie. Zij brengen de aankoop- en verkoopstructuur van de verschillende sectoren van de economie in kaart. De indirecte effecten kunnen op deze wijze worden bepaald.

Gebruikt men daarvoor statistisch materiaal van de nationale statistische bureau's, dan wordt gesproken van een top-down methode. Zijn deze cijfers te oud of zijn ze niet voldoende toegespitst op de havensector *c.q.* het specifieke investeringsproject (bijvoorbeeld een containerterminal), dan bevelen de auteurs aan de tweede methode te kiezen. Bij de bottom-up methode worden de gegevens door middel van enquêtes en interviews verzameld op het niveau van de ondernemingen. Deze methode is arbeidsintensief, maar daar staat een grotere betrouwbaarheid tegenover.

Het bepalen van de directe effecten is relatief eenvoudig. Men kan zich rechtstreeks baseren op de cijfermatige gegevens (accountantsrapporten en langetermijnprognoses) van de Havenautoriteit en de betrokken particuliere bedrijven binnen het project of de haven. Het bepalen van de indirecte effecten is moeilijker, omdat het om veel bedrijven kan gaan waartussen de zakelijke relatie moet worden bepaald.

De uitkomst van de EEA wordt door de auteurs de nettobijdrage aan de welvaart genoemd: de welvaartscreatie in termen van toegevoegde waarde. Daartoe wordt de duurzame toegevoegde waarde die causaal met het project verbonden is over de gehele levensduur van het project (meestal 35 tot 50 jaar) contant gemaakt onder aftrek van de investeringen.¹²

5 Verschillen tussen KBA en EEA

Het werk van De Brucker, Verbeke en Winkelmans bevat enkele passages die de kern van de verschillen tussen KBA en EEA zo goed raken dat een letterlijke citering op zijn plaats is: "In de KBA vloeit toename van de welvaart hoofdzakelijk voort uit kostenbesparingen voor de gebruikers. In de

¹¹ Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (1998), 64.

¹² De Brucker, Verbeke en Winkelmans (1998), 297-298.

EEA wordt toename van de welvaart gedefinieerd in termen van een bijdrage aan het bruto nationaal product van een land.

Bijgevolg kan men stellen dat beide evaluatie-instrumenten een zekere complementariteit vertonen. Het is duidelijk dat in de EEA een totaal andere definitie van toename van de welvaart wordt gehanteerd dan in de KBA. In de KBA wordt toename van welvaart geëvalueerd in termen van besparingen van vervoerskosten. Volgens die definitie zou de goedkoopste haven de beste haven zijn. Het is inderdaad zo, dat in bepaalde gevallen de vervoerskosten per eenheid vervoerproductie de concurrentiepositie van een haven kunnen verbeteren. Doch indien dat het geval is, leidt deze verbeterde concurrentiepositie immers uiteindelijk tot een hogere toegevoegde waarde. Stellen dat het expliciet nastreven van creatie van toegevoegde waarde verkeerd is, zoals de traditionele welvaartseconomen dat doen, gaat voorbij aan het feit dat havens een schakel vormen in de logistieke productieketen van goederen. Indien de toegevoegde waarde van die schakel op duurzame wijze toeneemt, betekent dat wel degelijk een reële bijdrage aan de welvaart.”¹³

“Indien het effect duurzame toegevoegde waarde geen doelstelling zou vormen, zou men ook aan het begrip competitiviteit geen belang meer mogen hechten en zou het zinloos zijn om trafiek aan te trekken. Ook de motorfunctie van de haven als groeipool zou haar belang verliezen, indien de duurzame toegevoegde waarde als onbelangrijk zou worden beschouwd.”¹⁴

Uit deze passage blijkt dat de voorstanders (welvaartseconomen) van een KBA het begrip ‘toegevoegde waarde’ schuwen. Zij betitelen de kosten en baten als effecten. Men gaat hierbij niet zo ver het netto-effect daarvan gelijk te stellen aan de toegevoegde waarde. Dit is een merkwaardige opstelling, want toename van positieve effecten of baten is gelijk aan toename van toegevoegde waarde. De op geld gewaardeerde baten of effecten blijven immers niet in de lucht hangen, maar slaan neer als bruto winst of verlies in de resultatenrekeningen van bedrijven.

Aangezien de toegevoegde waarde gelijk is aan de som van afschrijvingen, lonen en winst, is toename van bruto winst gelijk aan toename van toegevoegde waarde (bij gelijkblijvende rente). Er zijn derhalve sterke argumenten om de maatschappelijke baten en lasten van een project als dat van de Tweede Maasvlakte te berekenen met behulp van een EEA en niet van een KBA.

Daar komt nog een belangrijk argument van fiscale aard bij. Ongeveer eenderde van de toename van de toegevoegde waarde komt als belastingopbrengst in de schatkist terecht. Indien de toegevoegde waarde van een project op betrouwbare wijze wordt berekend, staat ook het voordeel voor de Staat vast. Wordt staatssteun aan het project verleend, dan is onmiddellijk te zien of deze steun wordt terugverdiend of niet. Voor beslissende instanties als regering en parlement lijkt deze wetenschap een onmisbare voorwaarde om over het project te kunnen oordelen. Het CPB geeft in zijn KBA voor de Tweede Maasvlakte niet aan wat de voordelen voor de schatkist zijn.

6 Conclusies

Een KBA is geen goed instrument om de economische effecten te berekenen van een project dat het stichten van nieuwe bedrijven of de expansie van bestaande bedrijven ten gevolge heeft. Ondernemingen genereren toegevoegde waarde die via een multiplier doorwerkt naar aanpalende sectoren. Deze toegevoegde waarde mag niet genegeerd worden en dat gebeurt met een KBA wel. Bij de Tweede Maasvlakte gaat het niet om één, maar om verschillende ondernemingen. Daar komt bij dat het berekenen van prijsstijgingen en kwaliteitsverliezen in de verre toekomst speculatief is.

¹³ De Brucker, Verbeke en Winkelmanns (1998), 286.

¹⁴ De Brucker, Verbeke en Winkelmanns (1998), 288.

Indien echter een project als voornaamste doelstelling heeft vervoerskosten te besparen, kan een KBA wel worden toegepast. Een goed voorbeeld hiervan zijn de beide KBA's van de nieuwe grote zeesluis bij IJmuiden, uitgevoerd door het NEI en het CPB.¹⁵

Voor de Tweede Maasvlakte was echter een EEA het geëigende instrument geweest om de economische effecten op nationale schaal te berekenen. Er moet dan worden uitgegaan van de te genereren directe en indirecte (voorwaartse + achterwaartse) toegevoegde waarde van alle op de Tweede Maasvlakte te vestigen bedrijven, onder aftrek van de toegevoegde waarde die nog in het 'nulalternatief' zou zijn in te boeken. Alleen indien overtuigend kan worden aangetoond dat bepaalde nieuwe bedrijven bestaande bedrijven in Nederland zullen verdringen, wordt de toegevoegde waarde van deze bedrijven niet meegerekend. Tenslotte worden de negatieve milieu-effecten en de investeringen in mindering gebracht.

Literatuur

- Brucker, K. de, A. Verbeke, en W. Winkelmans (1998), *Sociaal-economische evaluatie van overheidsinvesteringen. Kritische analyse van het bestaande instrumentarium: ontwikkeling van een eclectisch evaluatie-instrument*, Leuven/Apeldoorn: Garant
- Centraal Planbureau (2001), *Analyse zeetoegang Noordzeekanaalgebied: een second opinion*, Notitie, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau, Nederlands Economisch Instituut en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2001), *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2. Kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*, Bijzondere Publicatie 32, Den Haag: CPB en Koninklijke De Swart
- Centraal Planbureau, Nederlands Economisch Instituut en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2002), *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2. Aanvullende kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*, Bijzondere Publicatie 34, Den Haag: CPB en Koninklijke De Swart
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, en A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Bijzondere Publicatie 25, Den Haag: Sdu Uitgevers en CPB
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (1998), *Integrale verkenningen voor haven en industrie, 2020*, Rotterdam: GHR
- Nederlands Economisch Instituut (1994), *Rotterdam Mainport: Voorwaartse Economische Effect Meting (VEEM)*, Rotterdam: NEI
- Nederlands Economisch Instituut (2001), *Brondocument kosten-batenanalyse NZKG*, Rotterdam: NEI

¹⁵ Centraal Planbureau (2001) en Nederlands Economisch Instituut (2001).

Beleid bekeken

Deze rubriek richt zich op de beleidspraktijk van de openbare financiën. Er worden bijdragen in geplaatst die de feitelijke ontwikkeling beschrijven en deze van kritisch commentaar voorzien, of die daarvoor alternatieven aandragen. Beleid bekeken beoogt daarmee een forum te zijn waarin discussie wordt gevoerd over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid van decentrale overheden, het Rijk en de supranationale overheden (zoals de EU). De bijdragen aan deze rubriek onderscheiden zich daarmee van de meer analytisch georiënteerde artikelen in het eerste deel van dit nummer.

Het Najaarsakkoord: wedergeboorte of stuiptrekking van het poldermodel?

*P.T. de Beer**

Samenvatting

Het belang van het sociaal akkoord dat de sociale partners en de overheid op 14 oktober 2003 afsloten, moet niet worden overschat. De concessies van zowel de overheid als de vakcentrales zijn bij nadere beschouwing niet erg groot. Het akkoord heeft dan ook veeleer een symbolische dan een economische betekenis. Op langere termijn levert het Nederlandse overlegmodel geen betere economische prestaties op dan andere 'modellen'. Het gaat echter wel gepaard met grotere conjunctuurschommelingen, als gevolg van de lange remweg van het poldermodel. Bovendien lijkt het een excuus te bieden om de gewenste structurele hervorming van de verzorgingsstaat uit te stellen.

Trefwoorden

Overlegeconomie, arbeidsvoorwaarden, verzorgingsstaat

1 Polderritueel

In de maand oktober van 2003 waren we weer eens getuige van het Nederlandse poldermodel in optima forma. Begin oktober leek het Nederlandse overlegstelsel nog in een diepe crisis te verkeren en werd her en der al over het voortijdig heengaan van het poldermodel gespeculeerd. Na het bekend worden van de beleidsvoornemens voor 2004 op Prinsjesdag had de vakbeweging het kabinet de oorlog

* Paul de Beer is hoogleraar Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht.

verklaard. Zij beraadde zich nog slechts over de meest geëigende wijze van oorlogvoering: met massale demonstraties en stakingen, met kleine prikacties en 'smart bombs' of alleen met verbale druk en een beroep op de redelijkheid van het kabinet. Hoewel de sfeer allengs grimmiger werd, gingen ondertussen achter de schermen de besprekingen tussen de vakbeweging en het kabinet echter gewoon door. Daarmee werden de geesten rijp gemaakt om op het *moment suprême*, het Najaarsoverleg van 14 oktober 2003, met een keurig centraal akkoord naar buiten te kunnen treden. Nog geen twee weken na zijn doodverklaring was het poldermodel op wonderbaarlijke wijze herrezen en had het Nederlandse model opnieuw zijn veerkracht bewezen.

Hoe moeten we deze gebeurtenissen interpreteren? Is er op 14 oktober echt een klein wonder geschied, of was dit alles slechts de zoveelste rituele dans, die zo kenmerkend is voor het poldermodel, maar die verder niet al teveel betekenis heeft?

2 Twee akkoorden in één

Om deze vraag te beantwoorden, kan men het beste het Najaarsakkoord zelf ter hand nemen en zien wat er precies in staat. Dan blijkt dat het niet om één akkoord gaat, maar om twee afzonderlijke verklaringen: een van de centrale werknemers- en werkgeversorganisaties in de Stichting van de Arbeid, en een van het kabinet.

De verklaring van de sociale partners is het meest beknopt.¹ Zij "... doen een dringend beroep op de CAO-partijen om in de voor 2004 te vernieuwen CAO's geen contractloonstijging en voor 2005 een tot nul naderende contractloonstijging overeen te komen. Wel bestaat er de mogelijkheid om eenmalige resultaatgerelateerde beloningsvormen overeen te komen." Verder volgt nog de clause dat de "tot nul naderende contractloonstijging" in 2005 alleen geldt als de sociale partners begin 2004 met het kabinet overeenstemming hebben bereikt over de fiscale behandeling van VUT, prepensioen en levensloopregeling.

De kabinetsverklaring is wat uitvoeriger en geeft aan dat een aantal voorgenomen maatregelen wordt uitgesteld, gewijzigd of zelfs ingetrokken.² De eenmalige heffing op de VUT-uitkeringen wordt afgeblazen, de koppeling tussen lonen en uitkeringen wordt in 2006 hersteld, de aangekondigde korting van 'gouden handdrukken' op de WW-uitkering wordt ingetrokken, gedeeltelijk arbeidsongeschikten zullen niet meer in de bijstand belanden en als de instroom in de WAO voldoende terugloopt zal de uitkering van volledig arbeidsongeschikten in 2006 met vijf procentpunten worden verhoogd en de Pemba worden afgeschaft. Verder wordt de nominale ziekenfondspremie verlaagd. Kort samengevat komt het akkoord er dus op neer dat het kabinet een aantal voorgenomen ingrepen in de sociale zekerheid uitstelt of afstelt in ruil voor een bevriezing van de lonen gedurende één en wellicht twee jaar.

Allereerst valt aan dit akkoord op dat de concessie van de zijde van het kabinet en die van de zijde van de vakbeweging ogenschijnlijk weinig met elkaar van doen hebben. Waarom zou het kabinet de hervorming van de sociale zekerheid opschorten of uitstellen als de lonen worden gematigd? Het antwoord van het kabinet hierop is dat bevriezing van de lonen een financieel voordeel oplevert, met name doordat de ambtenarensalarissen dan niet hoeven te worden verhoogd. Bovendien is de loonbevriezing goed voor de werkgelegenheid, zodat op termijn minder mensen een uitkering zullen ontvangen. Dit mag zo zijn, maar had het kabinet op Prinsjesdag niet juist beklemtoond dat de ingrepen in de sociale zekerheid niet alleen wenselijk zijn uit financieel oogpunt, maar vooral omdat er een wezenlijke

1 Stichting van de Arbeid (2003).

2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003).

hervorming van de verzorgingsstaat nodig is? En zou de noodzaak van die meer structurele hervorming ineens verdwijnen als de lonen een of twee jaar worden bevroren? Dat klinkt niet erg overtuigend. Het lijkt er veeleer op dat het kabinet met dit akkoord alsnog erkent dat de ingrepen in de sociale zekerheid in de eerste plaats werden ingegeven door bezuinigingsdoelstellingen.

Vanuit de positie van de vakbeweging bezien is het allerminst vanzelfsprekend dat men bereid is een loonstop te accepteren in ruil voor een beperking van de ingrepen in de sociale zekerheid. Dege-
nen die het meest profiteren van een loonbevrozing zijn immers de werkgevers in de marktsector. Sowieso is het de werkgevers wel heel erg naar de zin gemaakt: zij hoefden niets 'in te leveren' en kunnen vanuit een zeer comfortabele positie de CAO-onderhandelingen ingaan. De nullijn voor de lonen vormt nu immers het startpunt voor die onderhandelingen en een vakbondsbestuurder zal er een hele kluit aan hebben om er meer uit te halen. Bovendien mag dat alleen in de vorm van een eenmalige uitkering.

Toch kan men zich bij zowel de concessies van het kabinet als die van de vakbeweging de vraag stellen of het wel echte concessies zijn. Het kabinet kan zich er in ieder geval op beroepen dat zij aan de hoofdlijnen van haar oorspronkelijke plannen voor de sanering van de verzorgingsstaat vasthoudt en deze alleen op sommige punten één of enkele jaren uitstelt. Alleen het intrekken van de 'anticumulatiebepaling' bij de WW en van de voorgenomen partnertoets voor langdurig gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn echte concessies, maar dit zijn niet direct majeure punten. Waarschijnlijk waren ze het wisselgeld, dat het kabinet al bij voorbaat had ingecalculeerd.

Aan de andere kant is het ook de vraag of een jaar loonbevrozing voor de vakbeweging wel zo'n zwaar offer is. Gezien de lage rendementen van veel bedrijven en de oplopende werkloosheid had er het komende jaar toch niet veel meer ingezeten. Zo verwachtte het Centraal Planbureau op Prinsjesdag in de *Macro Economische Verkenning 2004* een contractloonstijging van slechts anderhalf procent in 2004.³ Aangezien sommige CAO's voor volgend jaar al zijn afgesloten en er in sectoren waar het relatief goed gaat wel ruimte is voor enige loonstijging, zullen de feitelijke CAO-lonen in 2004 daar waarschijnlijk niet meer dan een half procent bij achterblijven.⁴ Het zou niet verbazen als de feitelijke loonstijging, waarin ook de effecten van periodieken en promoties zijn verwerkt, uiteindelijk nauwelijks lager zal zijn dan er zonder centraal akkoord uit de bus zou zijn gekomen. Zo bezien brengt ook de vakbeweging geen al te groot offer. Als in 2005 de economie weer aantrekt en de werkloosheid over zijn hoogtepunt heen is, is het wel erg onwaarschijnlijk dat de CAO-lonen nog een jaar 'tot nul zullen naderen'.

3 De lange remweg van het poldermodel

Zo bezien is er genoeg reden om het belang van het Najaarsakkoord te relativeren. Het symbolische effect ervan – de partijen zijn het toch weer eens geworden om gezamenlijk 'de schouders te zetten' onder het economisch herstel van Nederland – lijkt aanzienlijk groter dan het reële economische effect. Of we met dit psychologische effect zo blij moeten zijn, is echter nog maar de vraag. Het antwoord hierop hangt af van hoe men het effect van het poldermodel op de Nederlandse economie inschat.

Toen Nederland in de jaren negentig een jaar of vijf, zes achtereen beter presteerde dan de omringende landen, was het erg verleidelijk om te concluderen dat het poldermodel verantwoordelijk was voor deze superieure prestatie. In die jaren was dit in ieder geval zowel in Nederland als in omringende landen de *communis opinio*. Hoewel daarbij veelvuldig werd verwezen naar het Akkoord van

3 Centraal Planbureau (2003a).

4 Centraal Planbureau (2003b).

Wassenaar uit 1982 als geboortjaar van het poldermodel, nam men merkwaardigerwijze maar zelden ook de gehele periode sinds het begin van de jaren tachtig in ogenschouw om de prestaties van Nederland in het juiste perspectief te plaatsen. Dan zou men immers hebben vastgesteld dat aan de periode waarin Nederland beter presteerde dan de meeste andere Europese landen, een periode was voorafgegaan waarin Nederland juist aanzienlijk slechter presteerde dan het Europese gemiddelde. Over de gehele periode van 1980-2000 betekent dit dat de Nederlandse prestaties niet zoveel verschilden van het gemiddelde in de Europese Unie. Er wijst dus weinig op dat het poldermodel structureel gezien betere resultaten afwerpt dan de sociaal-economische 'modellen' van andere Europese landen.

Wel kan men vaststellen dat de golfbeweging in Nederland meer geprononceerd is dan in veel andere landen. De toppen van de conjunctuur zijn hoger en de dalen dieper. En dat is nu niet direct iets om blij mee te zijn. Deze sterkere slingerbeweging kan deels samenhangen met het feit dat Nederland een kleine open economie is, die sterker op en neer deint met de woelingen van de internationale conjunctuur dan grote en meer gesloten economieën als de Duitse of de Franse. Maar de schommelingen in Nederland zijn ook sterker dan die in nog kleinere landen als België en Denemarken. Er is dus reden om te vermoeden dat de sterke conjunctuurgevoeligheid van onze economie mede wordt veroorzaakt door ons specifieke overlegmodel. Kenmerkend voor het poldermodel is het streven naar consensus. Maar daar gaat vaak heel wat tijd mee heen. Dat was ook de reden dat het poldermodel en vooral het polderorgaan bij uitstek, de SER, in het midden van de jaren negentig nog fel werden bekritiseerd vanwege hun stroperigheid en gebrek aan slagvaardigheid. Hoewel die kritiek in de erop volgende jaren, toen het internationale succes van Nederland niet meer te ontkennen viel, snel verstomde, zit er een belangrijke kern van waarheid in. Het Nederlandse bestel wordt gekenmerkt door lange aanpassingstijden, waardoor de remweg bij een omslag in de conjunctuur wel erg lang is; al gauw een jaar of vier, vijf. Als de economische groei in Nederland terugvalt, duurt het ongeveer een jaar voor dit zichtbaar wordt in een oplopende werkloosheid. Vervolgens duurt het zeker een jaar voordat dit aanleiding is voor afspraken over een gematigde loonontwikkeling. Het Najaarsakkoord van 14 oktober past keurig in dit patroon. De conjuncturele omslag deed zich in 2001 voor, de werkloosheid begon in 2002 op te lopen en eind 2003 wordt er een akkoord bereikt over loonbevriezing, die pas in 2004 zal worden geëffectueerd. Vervolgens duurt het waarschijnlijk nog een of twee jaar voordat de loonmatiging zijn vruchten afwerpt in de vorm van een aantrekkende werkgelegenheid en een daling van de werkloosheid. Dan zitten we inmiddels in 2005 of 2006. Het Centraal Planbureau verwacht dat in 2007 de werkloosheid dankzij de loonmatiging een half procentpunt lager uit zal komen dan anders het geval was geweest.⁵ Het kan in totaal zelfs gemakkelijk een jaar of tien duren voor de werkloosheid weer is teruggekeerd naar het oorspronkelijke niveau.⁶ Dat Nederland in het midden van de jaren negentig zo goed presteerde, lijkt dan ook vooral te zijn veroorzaakt door het feit dat de effecten van de diepe crisis van de jaren tachtig nog niet volledig waren uitgewerkt, waardoor de loonmatiging nog steeds werd gecontinueerd.

Ook in het kabinetsbeleid zijn de gevolgen van het poldermodel zichtbaar. Omdat regeringen er vaak voor terugschrikken om ingrijpende maatregelen te nemen tegen de zin van de sociale partners in, trekt men er doorgaans veel tijd voor uit om advies te vragen aan de SER en te overleggen over de precieze vormgeving van de wenselijk geachte maatregelen. Dit leidt er vaak toe dat maatregelen ofwel te laat geëffectueerd worden, waardoor zij de conjunctuurencyclus eerder versterken dan verzwakken, ofwel de eindstreep niet halen doordat zij inmiddels niet meer nodig lijken. Voorbeelden van het eerste zijn de sterke uitbreiding van gesubsidieerde banen en de forse belastingverlaging in de tweede helft

⁵ Centraal Planbureau (2003b).

⁶ Zie De Beer (2001).

van de jaren negentig, toen de arbeidsmarkt steeds krappere werd en de economie oververhit dreigde te raken. Voorbeelden van het tweede zijn de fundamentele herziening van de sociale zekerheid, waarover in het midden van de jaren tachtig langdurig werd gediscussieerd, en de discussie daarover die in de jaren negentig door het eerste paarse kabinet werd aangekondigd, maar die uiteindelijk werd afgeblazen omdat het economisch beter ging en de noodzaak ervoor verdwenen leek te zijn.

Zo worstelt Nederland al twintig jaar lang met zijn verzorgingsstaat, die volgens velen aan een fundamentele herziening toe is. Alle kabinetten – ongeacht of zij van linkse, rechtse of paarse signatuur waren – hebben de beslissing hierover echter steeds weer voor zich uit geschoven. Wel wordt er bijna permanent vertimmerd en verbouwd aan het huis van de verzorgingsstaat, maar er ligt geen helder plan aan ten grondslag van hoe het gebouw er uiteindelijk moet gaan uitzien. Die onafgebroken reeks van relatief beperkte wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid heeft echter wel voor veel onrust en onzekerheid onder de uitkeringsgerechtigden geleid. De vakbeweging heeft zich steeds verzet tegen die ingrepen, die zij vaak als een afbraak van verworven rechten beschouwde, en heeft er zo toe bijgedragen dat het niet tot een meer fundamentele hervorming – bijvoorbeeld een minustelsel, een volledig geprivatiseerd stelsel of een basisinkomen – is gekomen. Maar dit ‘succes’ kan niet verhullen dat zij al twee decennia lang in het defensief is en het initiatief ten aanzien van de vormgeving van de verzorgingsstaat volledig uit handen heeft gegeven.

Vanuit dit perspectief bezien is het Najaarsakkoord van 14 oktober een bevestiging van de besluiteloosheid en het gebrek aan richting in het Nederlandse sociaal-economische beleid. Het is natuurlijk mooi als dankzij het akkoord de sociale rust bewaard blijft. En de loonkostenmatiging zal de komende jaren ongetwijfeld bijdragen aan het economisch herstel. Maar het akkoord vormt ook een excuus om de moeilijke beslissingen over de hervorming van de verzorgingsstaat en over de flexibiliteit van het Nederlandse overlegmodel opnieuw uit de weg te gaan. De winst op korte termijn zou er wel eens toe kunnen bijdragen dat Nederland op langere termijn in internationaal opzicht verder achterop raakt.

Literatuur

- Beer, P.T. de (2001), *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Centraal Planbureau (2003a), *Macro Economische Verkenning 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2003b), *Effecten loonmatiging in 2004 en 2005*, Notitie, 15 oktober, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), *Kabinetsverklaring d.d. 14 oktober 2003*, Den Haag: Ministerie van SZW
- Stichting van de Arbeid (2003), *Verklaring van de Stichting van de Arbeid inzake het arbeidsvoorwaardenoverleg 2004-2005*, Den Haag: Stichting van de Arbeid

Verschenen

In deze rubriek worden recent verschenen boeken, onderzoeksrapporten en beleidsadviezen op het terrein van de openbare financiën c.q. de economie van de publieke sector aangekondigd. Aanmeldingen voor deze rubriek bij de eindredacteur (adres: zie binnenzijde omslag).

Boeken

- V. Bekkers en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Utrecht: Lemma, 2003, 326 pp.
- C.L.J. Caminada en K.P. Goudswaard, *Verdeelde zekerheid. De verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, oktober 2003, 236 pp.
- P.A. Cornelisse, *De blauwe ogen van de ontwikkelingseconomen. De rol van de overheid in ontwikkelingsbeleid*, afscheidscollege, Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2003
- M.P. van Dijk, *Liberalisation of Drinking Water in Europe and Developing Countries*, oratie, UNESCO-IHE Institute for Water Education, Delft, november 2003
- Kim Hang Pham Do, *Essays in Game Theory and Natural Resource Management*, CentER dissertatie 121, Universiteit van Tilburg, september 2003
- P.J. Eijgelshoven, D. Wiersma en T. Zuidema (red.), *Milieu tussen markt en overheid*, liber amicorum voor Andries Nentjes, Groningen: Wolters-Noordhoff, 2003, 283 pp.
- Bas van Groezen, *The Wealth of Generations: Ageing, Pensions and Welfare from a Macroeconomic Perspective*, CentER dissertatie 120, Universiteit van Tilburg, oktober 2003
- R.C.W. Hutubessy, *Kosten-effectiviteitsanalyses voor sectorale prioritering in gezondheid*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2003
- Jardena Kroeze-Gil, *International Environmental Problems, Issue Linkage and the European Union*, CentER dissertatie 124, november 2003
- Ewa Mendys-Kamphorst, *Essays on Network Economics*, Tinbergen Institute Dissertation 321, Amsterdam: Thela Thesis, september 2003
- R.A. de Mooij, *Heeft de vennootschapsbelasting een toekomst?*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, november 2003
- J.P. Pronk, *Collateral Damage or Calculated Default? The Millennium Development Goals and the Politics of Globalisation*, oratie, Institute of Social Studies, Den Haag, december 2003

- A.P. Ros en H.R.J. Vollebergh (red.), *Ontwikkeling en overheid. Opstellen aangeboden aan Prof. dr. P.A. Cornelisse ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op 28 november 2003*, Den Haag: Sdu uitgevers, november 2003, 361 pp.
- E.T. Verhoef, *De economie van verkeerscongestie en andere stedelijke externaliteiten*, oratie, Vrije Universiteit, december 2003

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Wat van ver komt...* De vormgeving van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid, Advies 55, oktober 2003
- Netwerken met kennis. Kennisabsorptie en kennisbenutting door bedrijven*. Advies 56, november 2003
- Engagement in de Geesteswetenschappen*, Adviserende brief, september 2003
- Frank Bongers, Pim den Hertog, Rens Vandeberg en Jeroen Segers, *Naar een meetlat voor samenwerking. Verkenning van de mogelijkheden voor meting en kennisuitwisseling tussen publieke kennisinstellingen en bedrijven/maatschappelijke organisaties*, Werkdocument, oktober 2003
- Ro Braaksma, Arnoud Muizer en Yvonne Prince, *Wat doen innovatieve bedrijven zelf om aan kennis voor innovatie te komen*, Werkdocument, november 2003

Algemene Rekenkamer

- Rijksbeleid stedelijke vernieuwing*, rapport, september 2003
- Visumverlening in Schengenverband*, rapport, oktober 2003
- Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag*, oktober 2003
- Opvang zwerfjongeren 2003*, rapport, november 2003
- Preventieve gezondheidszorg*, rapport, november 2003

CentER for Economic Research

- A.L. Bovenberg, L.H. Goulder, and D.J. Gurney, *Efficiency Costs of Meeting Industry-Distributional Constraints under Environmental Permits and Taxes*, Discussion Paper 2003-86, 2003
 A.L. Bovenberg, *Tax Policy and Labor Market Performance*, Discussion paper 2003-90, 2003

Centraal Planbureau (CPB)

- Ruud de Mooij and Paul Tang, *Four Futures of Europe*, Bijzondere Publicatie 49, oktober 2003
 CPB, Rathenau Instituut, RIVM, RPB en SCP, *Investeren in kennis. Een maatschappelijk-economische beoordeling van de Bsik-projecten*, Bijzondere Publicatie 50, november 2003
 Marja Appelmann, Joeri Gorter, Mark Lijesen, Sander Onderstal and Richard Venniker, *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*, Document 34, oktober 2003
 Arie ten Cate, Machiel Mulder en Herman Stolwijk, *Effecten van energiebesparende investeringen in de glastuinbouw. Een analyse van de evaluatie door de Algemene Rekenkamer*, Document 35, oktober 2003
 Marc Pomp, Richard Venniker en Marcel Canoy, *Prikkel de prof. Een analyse van de bekostiging van universitair onderzoek*, Document 36, oktober 2003
 Herman Noordman, Jeanette Verbruggen and Bert Minne, *Half a Century of Dutch Manufacturing. Annual Reports 1950-2000*, Document 37, oktober 2003
 Arjan Lejour, *Quantifying Four Scenarios for Europe*, Document 38, oktober 2003
 Bas Jacobs en Erik Canton, *Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs*, Document 39, oktober 2003
 Henk Kranendonk, Jan Bonenkamp en Johan Verbruggen, *De CPB-conjunctuurindicator geactualiseerd en gereviseerd*, Document 40, november 2003
 Peter Mulder and Henri L.F. de Groot, *International Comparison of Sectoral Energy and Labour Productivity Performance*, Discussion Paper 22, november 2003

- Peter Mulder and Henri L.F. de Groot, *Sectoral Energy and Labour Productivity Convergence*, Discussion Paper 23, november 2003
 A. Hoen and M. Mulder, *Explaining Dutch Emissions of CO₂. A Decomposition Analysis*, Discussion Paper 24, november 2003
 B. Jacobs, *The Lost Race Between Schooling and Technology*, Discussion Paper 25, november 2003
 Rob Euwals en Hans Roodenburg, *A Note on the Redistributive Effect of Immigration*, Memorandum 75, oktober 2003
 P. Kooiman, A. Nieuwenhuis, M.E.A.J. van de Ven en F.W. Suijker, *Afschaffing fiscale facilitering van prepensioensparen*, Memorandum 76, oktober 2003
Economische effecten tegenbegroting GroenLinks 2004, Notitie, september 2003
Economische effecten tegenbegroting PvdA 2004, Notitie, september 2003
De economische effecten van de bijleenregeling, Notitie, oktober 2003
Effecten loonmatiging in 2004 en 2005, Notitie, oktober 2003

De Nederlandsche Bank (DNB)

- Maria Demertzis and Alexander F. Tieman, *Robust versus Optimal Rules in Monetary policy: A Note*, Staff Report 103, 2003
 Paul Cavelaars, *The Impact of the Single Market on the Effectiveness of ECB Monetary Policy*, Staff Report 104, 2003
 Maria Demertzis and Andrew Hughes Hallet, *Central Bank Transparency in Theory and Practice*, Staff Report 105, 2003
 Bastiaan A. Verhoef, *The (A)symmetry of shocks in the EMU*, Staff Report 106, 2003
 Teunis Brosens, *Investeren in onderwijs: een collectieve kwestie?*, MEB-serie 2003-11, oktober 2003

Ministerie van Economische Zaken

- Four Sources of Innovation and Stimulation of Growth in the Dutch Economy*, september 2003
Biomassa 2040: De groene motor voor kenniseconomie en duurzaamheid... Een visie, oktober 2003
De innovatiebrief, oktober 2003

Regional Policy in the Regions: An International Comparison, oktober 2003
Competition and Innovation: An Inverted U Relationship, november 2003
Strijdige regels in de praktijk, november 2003

Nyfer

Werner Bijkerk, Klarita Sadiraj en Willem de Boer, *Gevolgen van het kabinetsbeleid voor de arbeidsmarkt in de zorg*, oktober 2003
 Lucienne Berenschot, Joost Poort en Willem de Boer, *Stelselwijziging in de zorg: geef verzekeraars de ruimte*, november 2003

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Financieringssysteem GSB III, advies, november 2003

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

Marktconcentraties in de ziekenhuiszorg, advies, oktober 2003

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Binnengemeentelijke decentralisatie, advies (mede namens de Rfv), september 2003
Advies commentaar Hoofddlijnennotitie direct gekozen burgemeester, advies, november 2003

Sociaal-Economische Raad (SER)

Van Conventie naar IGC, advies, oktober 2003
Inburgeren met beleid: advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid(stoedeling), advies, november 2003

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

A.H. de Boer, R. Schellingerhout en J.M. Timmermans, *Mantelzorg in getallen*, Speciale uitgave 23, oktober 2003
 K. Vyvary, *Berichten uit het vyvarium. Columns van K. Vyvary*, Speciale uitgave 24, november 2003
 Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts en Carlo van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*, Boek 2003-13, oktober 2003
 Lucas Harms, *Mobiel in de tijd. Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij*, Onderzoeksrapport 2003-14, oktober 2003
 Rob Gilsing, Herma Koops en Elke Zeijl, *Beleid in de groei. Voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid*, Onderzoeksrapport 2003-15, oktober 2003
 Ingrid Ooms, Inge Groot, Evelien Eggink, Lennart Janssens en Jeske van Seters, *Landelijk ramingsmodel kinderopvang*, Werkdocument 98, november 2003

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

Hugo Keuzenkamp en Lucy Kok, *Hobbels op het speelveld van zorgverzekeraars*, rapport 692, 2003
 José Mulder, *De blinde vlek van transparantie: een*

onderzoek naar de invloed van transparantie op de hoogte van notaristarieven in de onroerend-goedpraktijk, rapport 696, 2003

Tinbergen Instituut

Robert Dur and Klaas Staal, *National Interference in Local Public Good Provision*, Discussion Paper 03-074/1, 2003
 Erik T. Verhoef and Peter Nijkamp, *Externalities in the Urban Economy*, Discussion Paper 03-078/3, 2003
 Raymond J.G.M. Florax and Cees A. Withagen, *Optimal Environmental Policy Differentials under Emissions Constraints*, Discussion Paper 03-080/3, 2003
 Eric Pels and Erik Verhoef, *The Economics of Airport Congestion Pricing*, Discussion Paper 03-083/3, 2003
 Jan Rouwendal and Erik T. Verhoef, *Second-Best Pricing for Imperfect Substitutes in Urban Networks*, Discussion Paper 03-085/3, 2003
 Coen N. Teulings and Casper G. de Vries, *Generational Accounting, Solidarity and Pension Losses*, Discussion Paper 03-094/3

Universiteit Leiden

Joop de Kort, *De mythe van de globalisering. Mondialisering, regionalisering of gewoon internationale economie?*, Department of Economics Research Memorandum 2003.01, 2003

Vrije Universiteit

Frank den Butter en Gerrit Kronjee, *Doelgericht de toekomst verkennen*, ALERT Research Memorandum 2003-8, 2003
 Jan K. Brueckner and Eric Pels, *Institutions, Regulation and the Evolution of European Air Transport*, ALERT Research Memorandum 2003-10, 2003
 Frank A.G. den Butter and Siulvie Y. Koppes, *Strikes in France and the Netherlands: A Comparison of Labour Market Institutions*, ALERT Research Memorandum 2003-12, juli 2003

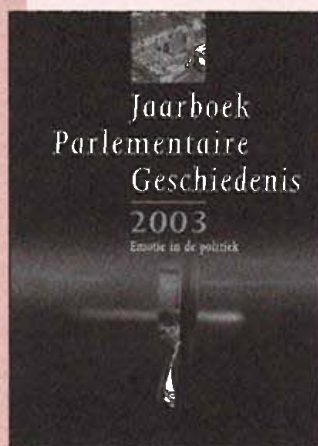
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.), *Nederland en de Europese grondwet*, Verkenning 1, september 2003
Labour Participation and Unemployment. A Comparison of Development and Institutions in Germany and the Netherlands, Werkdocument 133, september 2003

Emotie in de politiek

Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003

Bestel makkelijk
en snel
via
www.sdu.nl



Omvang: 204 pagina's
Uitvoering: Paperback
ISBN: 90 12 09967 6
Prijs: € 17,-

Het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* bevat artikelen, interviews, bronnenpublicaties, necrologieën, besprekingen van recent verschenen boeken, alsmede een kroniek van de belangrijkste parlementaire gebeurtenissen van het afgelopen jaar. Het thema van dit jaar is: Emotie in de politiek. Remieg Aerts schetst in een overzichtsartikel, '1848 tot heden', de rol die emoties in de politiek speelden.

En verder:

- Wouter Bos blikt in een interview terug op het voor hem wel zeer turbulent verlopen parlementaire jaar 2002-2003.
- Twee egodocumenten over de gratiëring van oorlogsmisdadigers van oud-ministers van Justitie, Struycken en Van Agt.
- Een kijkje in de keuken van de ministerraad door Rob Visser, voormalig raadviseur van de minister-president.

Het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003
onmisbaar voor iedereen die in politiek geïnteresseerd is

Verkrijgbaar in de boekhandel

de snelste link naar uw vakgebied **Sdu** UITGEVERS

Economie die prikkelt!



ESB

Economisch Statistische Berichten is hét Nederlandse vakblad op het gebied van algemene en bedrijfseconomie en slaat een brug tussen wetenschap, beleid en praktijk. Het bevat de belangrijkste bevindingen van allerlei onderzoeksinstellingen. Economen geven analyses en oplossingen van actuele beleidsvraagstukken. Verder signaleert *ESB* de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie en worden economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven.

Hoofdredacteur : Dr. S.G. van der Lecq
Jaarabonnement : € 195,00 (met als welkomstgeschenk de *ESB Economie Databank*)
- Bedrijven/instellingen:
- Particulieren: € 99,00
- Student: € 62,00
Proefabonnement: 8 x *ESB* voor €15,00
Los nummer: € 8,-
Verschijning: 26 x per jaar



Voor een overzicht van deze en alle andere uitgaven van Uitgeverij LEMMA kunt u kijken op www.lemma.nl.

Vraag een **proefnummer** aan bij Uitgeverij LEMMA en bel 030-254 56 52 of mail naar infodesk@lemma.nl.

De almanakken van Sdu Uitgevers

Altijd de snelste weg naar de juiste persoon

Wat biedt de Staatsalmanak 2004?

- 20.000 namen van bestuurlijke beslissers;
- toelichtingen op ministeries;
- taakstelling, budget en personeelsonvang;
- heldere organisatieschema's;
- grondslag, rechtsvorm en relatie tot de overheid;
- uitgebreid persoons- en zaakregister.

Abonnement: € 98,- (BKSTAS)

Losse verkoop: € 109,- (90 12 09942 0)

Staatsalmanak 2004



Inclusief wijzigingen naar aanleiding van Provinciale Staten en Tweede Kamer-verkiezingen

Met de *Staatsalmanak 2004* vindt u snel de juiste persoon binnen het Nederlands bestuur. Daarnaast geeft de *Staatsalmanak 2004* alle informatie over instellingen en adviesorganen van de overheid, zoals ambassades, kadasters, inspectiediensten, productschappen en rechtbanken. Naast adresgegevens treft u ook de doelstelling van de betreffende instantie en namen van afdelingshoofden aan. Zo ziet u in één oogopslag wie de voor u relevante beslissers zijn.

Wat biedt de Europese Almanak 2004?

- de organisatieonderdelen van de Europese Unie;
- Europese instanties, informatie- en adviescentra, netwerken met doelstelling en contactpersoon;
- subsidieprogramma's, financiële instrumenten en besluitvormingsprocedures van de EU;
- ABC van de Europese Unie;
- uitgebreid persoons- en zaakregister.

Abonnement: € 39,50 (BKEUROALM)

Losse verkoop: € 44,50 (90 12 09943 9)

Europese Almanak 2004



Inclusief uitgebreid ABC van de Europese Unie

De *Europese Almanak 2004* biedt u direct toegang tot de juiste instantie en persoon binnen de Europese Unie. Ook achtergrondinformatie over de opbouw en organisatie van de EU vindt u hierin terug. Kortom, met de *Europese Almanak* heeft u de vraagbaak over Europa in handen. Het is de informatiebron als u op zoek bent naar de meest complete en betrouwbare informatie op Europees gebied. Alle gegevens in de *Europese Almanak* zijn namelijk rechtstreeks afkomstig van de Europese Commissie.

Wat biedt de gids Universiteiten en Onderzoeksinstituten in Nederland 2004?

- ruim 6900 hoogleraren, bijzonder hoogleraren en universitaire hoofddocenten, gegroepeerd per vakgroep;
- de facultaire structuur per universiteit;
- ruim 550 beschrijvingen van universitaire en niet-universitaire onderzoeksinstituten;
- informatie over 110 onderzoeksscholen;
- uitgebreid persoons- en zaakregister.

Abonnement: € 49,50 (BKADRUN)

Losse verkoop: € 55,- (90 12 09944 7)

Universiteiten en Onderzoeksinstituten in Nederland 2004



De academische wereld binnen handbereik

De gids *Universiteiten en Onderzoeksinstituten in Nederland 2004* bevat alle naam- en adresgegevens van de universiteiten en onderzoeksinstituten in Nederland. Deze gegevens zijn ontleend aan de Nederlandse Onderzoek Databank (NOD), een product van het Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten (NIWI).

Prijswijzigingen voorbehouden. Prijzen zijn incl. BTW, excl. verzendkosten. Een abonnement geldt voor minimaal één jaar en daarna tot wederopzegging. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.

Ervaar zelf de volledigheid en het gebruikersgemak van deze uitgaven. Bestel snel via www.sdu.nl/almanakken of bel (070) 378 98 80!

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

Scheur de dag



Juridische Kalender 2004

- Hoe lang is in Nederland levenslange gevangenisstraf?
- Is geen bericht van de belastingdienst wel altijd goed bericht?
- Waarom danken wij de leerplicht aan een paard?

Het recht heeft iedere dag weer iets boeiends te bieden. In deze geheel nieuwe vorm van losbladigheid wordt elke dag een juridische kwestie op een verrassende wijze belicht. Ruim zeventig juridische professionals en wetenschappers hebben zorggedragen voor een afgewogen mengeling van ernst en humor, puttend uit de hele breedte van het juridische terrein: van rechtsfilosofie tot strafrecht, van sportrecht tot fiscaal recht.

Redactie: Henk van Arendonk, Anton van Kalmthout en Toon van Mierlo • ISBN 90 12 09940 4 • € 17,50



Geschiedeniskalender 2004

- Wat waren de laatste woorden van Marie Antoinette?
- Waarom worden Engelse politieagenten 'Bobbies' genoemd?
- Waarom is Isabela la Catolica nog altijd niet heilig verklaard?

366 vragen over grote en kleine gebeurtenissen, waarmee u uw historische kennis kunt testen en aanvullen. In de editie 2004 is geprobeerd de snelle afwisseling van vragen over uiteenlopende onderwerpen af en toe te onderbreken door iets langer bij een onderwerp stil te staan.

Samenstelling: Kees Noorda e.a. • ISBN 90 12 09567 0 • € 13,95



Onze Taal Taalkalender 2004

- Wat is de kortste plaatsnaam ter wereld?
- Heten paddestoelen zo omdat padden er graag op zitten?
- Waar werd en wordt het beste Nederlands gesproken?

De *Onze Taal Taalkalender 2004* heeft iedere dag van de week weer een boeiende taalvraag te bieden. Nieuw in deze kalender zijn o.a. de woordenboekdag, de taalrecorddag en de standaardtaaldag. Vertrouwde dagen als de etymologiedag, de gezegdedag en de taaladviesdag zijn gebleven. En op Zondag blijft het Belgiëdag. De *Onze Taal Taalkalender 2004*: 366 dagen taalplezier!

Samenstelling: Genootschap Onze Taal • ISBN 90 12 09568 9 • € 13,95

Ook verkrijgbaar
in de boekhandel

kijk voor meer informatie op www.sdu.nl/kalenders

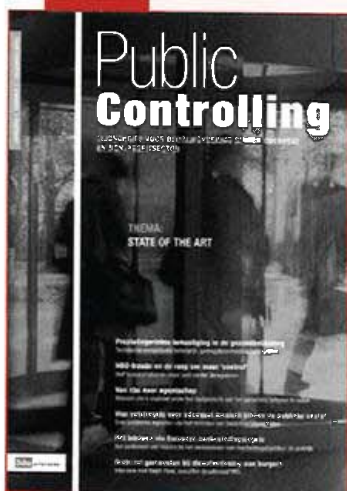
de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

Nieuw

Public Controlling

**Een glashelder blad voor
verstandige mensen**



Nieuw van Sdu Uitgevers:

Public Controlling, tijdschrift voor bedrijfsvoering binnen overheid en non-profitsector. Het vakblad voor controllers bij overheden, zorginstellingen, het onderwijs, de sociale zekerheid en organen en instellingen die verwant zijn aan het Openbaar Bestuur. *Public Controlling* brengt actuele ontwikkelingen uit praktijk én wetenschap. Hoofdredacteur is dr. Goos Minderman, hoofddocent sturing en control van de publieke sector aan de Postdoctorale controllersopleiding van de Vrije Universiteit in Amsterdam en expert consultant bij de CBE Group.

De kracht van de dubbele invalshoek

De toegevoegde waarde van dit gloednieuwe tijdschrift zit 'm in de dubbele invalshoek: de praktijk en de wetenschap. *Public Controlling* informeert u over praktijkontwikkelingen die voor iedere controller in en om het Openbaar Bestuur belangrijk zijn. Daarnaast brengt het tijdschrift u de nieuwste inzichten uit de wetenschap. Beide invalshoeken verrijken elkaar in helder geschreven bijdragen die u in staat stellen uw rol als controller beter uit te oefenen.

'In control'

kennismakingsaanbieding, 20% korting.

U bent ruim een jaar 'in control' voor slechts € 88,- (normale prijs € 110,-). U ontvangt dan viennaal per jaar het tijdschrift en de bijbehorende e-mailnieuwsbrief.

Kijk op www.sdu.nl/publiccontrolling voor een abonnement of proefnummer

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS