

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 44, 2012, nr. 3

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

- Redactiewisselingen <i>C.L.J. Caminada</i>	128
1 Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	129
2 Waarheen met de euro? <i>A.H.E.M. Wellink</i>	131
3 Hoop op groei als wankel basis voor een houdbare begroting <i>F.A.G. den Butter</i>	143
4 Het Nederlandse groeirecept raakt uitgewerkt <i>M.A. Allers</i>	157
5 Groei zonder stimulans <i>W.W. Boonstra</i>	163
6 Snoeien en/of Groeien? Het beleidsdilemma van de begrotingspolitiek <i>J.H. Garretsen</i>	173
7 Hoe overheidstekort en de lokale lasten: twee heilige koeien? <i>C.A. de Kam</i>	178
8 Groei-agenda prioriteit voor volgend kabinet <i>A.L. Bovenberg</i>	190
9 Beheer van Europese uitgaven: tijdelijke verbetering? <i>R.M.L. Debets en H.J. Fischer</i>	200

Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40,- en € 80,-.

Onderwerpen

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitputtend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Telefoonnummer 070 – 3427359
/ faxnummer 3427925

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. H. de Groot, Hans
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
prof. dr. P.W.C. Koning, Pierre
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie
dr. M. Roscam Abbing, Mark
dr. D.J. van Vuuren, Daniel

Eindredactie

drs. L. Hoffman, Leen

Abonnement

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de www.tvof.nl

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Redactiewisselingen

De redactie van het Tijdschrift voor Openbare Financiën is onlangs gewijzigd. Rene Goudriaan en Hans van de Kar hebben de redactie verlaten. Tot de redactie zijn drie nieuwe leden toegetreden: Daniel van Vuuren, programmaleider Sociale Zekerheid en Koopkracht van het Centraal Planbureau, Pierre Koning, Chief Science Officer bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Mark Roscam Abbing, directeur Arbeidsmarkt en Sociaal-economische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De samenstelling van de redactie is per 1 september 2012 als volgt:

Redactie Tijdschrift voor Openbare Financiën

- drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
- prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
- prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
- prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
- prof. dr. H. de Groot, Hans
- prof. dr. C.A. de Kam, Flip
- prof. dr. P.W.C. Koning, Pierre
- prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
- prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
- drs. A.P. Ros, Arie
- dr. M. Roscam Abbing, Mark
- dr. D.J. van Vuuren, Daniel

Eindredacteur: drs. L. Hoffman, Leen

Namens de redactie,
Koen Caminada

Van de redactie

Leen Hoffman, eindredacteur

Wat moet het aanstaande kabinet doen om de Nederlandse economie en in het bijzonder de financiën van de publieke sector op orde te krijgen? De redactie van *TvOF* vroeg het aan enkele financieel-economische deskundigen. Zij schreven hun analyses en aanbevelingen vóór 12 september. De uitslag van de verkiezingen konden ze dus niet in hun beschouwing betrekken. Is dat erg? Neen, de redactie heeft er bewust voor gekozen daarmee geen rekening te houden en te publiceren zo kort mogelijk na de verkiezingen, zodat de potentiële regeringspartijen de aanbevelingen snel tot zich kunnen nemen. Wat er met de overheidsfinanciën moet gebeuren is immers, rekening houdend met waartoe Nederland zich binnen Europa heeft verplicht, op hoofdlijnen bekend. Alle grote politieke partijen accepteren dat het begrotingstekort niet hoger mag zijn dan 3% van het bruto binnenlands product. Discussie is slechts mogelijk over de wijze waarop en het tempo waarin dit moet worden gerealiseerd. Hoewel ook wetenschappers in de economie hun politieke voorkeuren hebben, is het niet aan hen daarover 'wetenschappelijke' uitspraken te doen. Wel mogen zij wijzen op de consequenties van en evt. tegenstrijdigheden in economisch-politieke opvattingen. Daarover gaat deze special van *TvOF*.

Het openingsartikel is van Wellink, oud-president van De Nederlandsche Bank. Hij zet het proces uiteen hoe het tot de EMU en de euro is gekomen en welke rol Nederland daarbij heeft gespeeld. Hoe komt het dat Nederland is veranderd van vurig pleitbezorger van Europese integratie tot één van de meest Eurosceptische landen? Wat is er verkeerd gegaan? Waarom is het gejuich van burgers bij de introductie van de eerste euromunten verstomd? De oorzaken liggen vrijwel alle op het terrein van de politieke besluitvorming. Maatregelen tegen de financiële crisis kwamen niet of te laat. Ook nu nog, al is de richting van de maatregelen goed: Wellink verwijst naar en behandelt de recente aanbevelingen van Van Rompuy. Wellink wil doorgaan op de weg die Nederland vroeger is ingeslagen: "De bereidheid soevereiniteit op bepaalde onderdelen over te dragen is een constante in het Nederlandse beleid geweest. Deze constante is thans echter minder vanzelfsprekend dan in het verleden. Het veredelde eigenbelang, een term van Jan Tinbergen, vergt dat we de traditionele Nederlandse aanpak in ere houden".

Den Butter behandelt de berekeningen van het CPB over de middellange termijn en de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte. Extra bezuinigingen en herstel van de economische groei zullen moeilijk samen opgaan. Een analyse van de financieel-economische paragrafen in de verkiezingsprogramma's geeft hem weinig hoop. Politieke partijen hopen op institutionele veranderingen, terwijl het CPB hoopt op herstel van de wereldhandel. Daarvoor moet Nederland zijn positie als handelsland zo goed mogelijk gebruiken, aldus Den Butter.

Mogen we nog uitgaan van een hoge economische groei? Allers analyseert dat we daarop niet moeten rekenen omdat er een eind is gekomen aan de groei van de beroepsbevolking en omdat de mogelijkheden om de productiviteit te laten groeien beperkt zijn.

Volgens Boonstra is het bij de huidige stand van de overheidsfinanciën niet mogelijk de conjunctuur weer op gang te helpen. Wel kan de overheid, door het wegnemen van

enkele grote onzekerheden, bijdragen aan een zeker groeiherstel. Zo moet de woningmarkt weer op orde komen door onder meer het wegwerken van de onzekerheid over de hypotheekrente, moet het bankwezen zo worden hervormd, dat het weer kan helpen bij het realiseren van een gezonde marktsector, moeten de rentestanden weer genormaliseerd worden (een voorwaarde voor herstel van de dekkingsgraden van de pensioenfondsen) en moeten politici zich houden aan de Europese begrotingsregels.

Hoe kan de verkleining van het begrotingstekort door bezuinigingen gepaard gaan met stimulering van de economie. Garretsen beschrijft met tien geboden voor een solide, groeibevorderend begrotingsbeleid, dat dit dilemma te pareren is. Economen moeten politici en beleidsmakers daarbij helpen om zo goed mogelijk keuzes in kaart te brengen. In navolging van Wellink duidt ook Garretsen daarmee op een traditie van Tinbergen.

Hoewel de adviezen van de economen over de huidige financiële crisis niet volledig met elkaar sporen, bevatten ze wel voldoende materiaal om er een eenduidig beleid op te baseren. Toch blijkt het moeilijk een dergelijk beleid uit te voeren omdat het stuit op hardnekkige weerstanden in de politiek. Pen schreef in 1976 al een boek over de heilige koeien¹ waar de Nederlandse politiek last van heeft. Welke zijn die koeien? De Kam en Bovenberg schrijven er over. De Kam behandelt vooral de relatie tussen het overheidstekort en de lokale lasten. Decentralisatie van taken naar lagere overheden is een belangrijk item, maar over het voeren van een ruimhartig belastingbeleid op lokaal niveau wordt liever gezwezen. Bovenberg behandelt enkele andere hot items, waarover de besluitvorming helaas maar moeilijk tot stand komt: pensioenen (rekenrente), woningmarkt (hypotheekrente-aftrek), arbeidsmarkt (participatie van ouderen) en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg.

Tot zover de crisis. Tot slot bevat dit nummer een artikel van Debets en Fischer naar aanleiding van onderzoek van de Europese Rekenkamer over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de Europese uitgaven. Hoewel duidelijk verbeteringen zijn opgetreden en nog meer plannen tot verbetering in uitvoering zijn, vragen zij zich af of deze snel genoeg gaan, om het vertrouwen van de burger in Europa te vergroten.

Leen Hoffman

¹ Jan Pen (1976), *Dat stomme economenvolk met zijn heilige koeien*, Utrecht.

Waarheen met de euro?

A.H.E.M. Wellink*

Samenvatting

Na de uitbundigheid bij het tot stand komen van de Europese Monetaire Unie, nam het enthousiasme voor de euro geleidelijk aan af door tal van oorzaken. Thans zijn vooral de soevereiniteitsoverdracht naar de Europese Commissie en middelenoverdracht naar Zuid-Europese staten belangrijke politieke items. De overdracht van soevereiniteit heeft echter altijd een rol gespeeld bij de totstandkoming van de Europese Unie en werd door Nederland, en ook door Duitsland, ondersteund. De soevereiniteits- en transfer-problematiek die thans door de crisis zo hardhandig op ons bord is gelegd, hebben we in vele varianten in het verleden gezien. Er is geen ontkomen aan *meer* in plaats van *minder* Europa: soevereiniteitsoverdracht op zo concreet mogelijk aangeduide gebieden, met daarop aansluitende democratische verantwoordingsprocedures.

Wat betreft de transfer van middelen moet worden vastgesteld dat de Europese autoriteiten te laat en in onvoldoende mate met maatregelen in actie kwamen tegen de kredietcrisis door lacunes in het Verdrag van Maastricht, dat niet de budgettaire discipline bracht die ervan verwacht werd, en door een gebrek aan besluitvaardigheid van politici. De voorstellen van de President van de Europese Raad, Van Rompuy, geven de goede richting aan, maar zijn te globaal en tonen te weinig ambitie.

Snelle kwantumsprongen zijn noodzakelijk, maar liggen politiek zeer moeilijk. Politici moeten bereid zijn hun verantwoordelijkheid te nemen, zeker in een land als Nederland dat een zeer groot belang heeft bij een gezonde economische ontwikkeling van Europa. Te veel rekenen op de ECB is niet verantwoord. De patstellingen waarin Europa terecht dreigt te komen, moeten worden doorbroken, omdat anders de ondermijning van het Europese bouwwerk verder doorgaat. Nederland zou, zoals in het verleden, hierbij een voortrekkersrol moeten vervullen.

Trefwoorden: euro, Europese Monetaire Unie, kredietcrisis, soevereiniteitsoverdracht.

1 Inleiding

"Europa" is nooit echt eigendom geworden van de Europese burger. Integendeel, die heeft juist het gevoel gekregen dat hem iets is afgepakt: de eigen lotsbestemming. Daarnaast heeft hij sterk de indruk dat hij moet bloeden voor anderen die zich hebben misdragen. "Brussel" is de instelling die in eerste instantie de schuld van dit alles krijgt. De verhalen over de Brusselse financiële misstanden en bureaucratie zijn, dunkt me, buiten proporties. Uiteindelijk bedraagt de EU-begroting slechts zo'n 1% van het Europese bruto binnenlands product en rond 2% van de nationale begrotingen. De EU-begroting steeg de laatste tien jaar gemiddeld aanzienlijk minder snel dan de nationale begrotingen en aan administratieve uitgaven (inclusief salarisuitgaven) gaat slechts ca. 6% van het budget op.

Natuurlijk valt in Brussel veel te verbeteren, maar de feiten rechtvaardigen de uitermate negatieve gevoelens van de Europese burger niet. Ik kan me uit het recente verleden slechts een uitzondering op dit negatieve sentiment herinneren: de introductie van de euromunten en -bankbiljetten met ingang van 1 januari 2002. Die nieuwjaarsnacht was

het feest in Europa. De televisie schakelde over van land tot land en overal waren blijde burgers op straat. De Europese burgers verbroederden zich rond geldautomaten waaruit plotseling eurobiljetten kwamen. Bij ons gebeurde dat alles op het Vrijthof in Maastricht waar de vreugde over deze stap voorwaarts in het Europese integratieproject er vanaf spatte.

De euforie rond de nieuwe munt zwakte daarna helaas snel af. Er volgden verhitte discussies over het prijsopdrijvend effect van de invoering van de euro, landen als Duitsland en Frankrijk laptten het Groei- en Stabiliteitspact aan hun laars, de uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten ging velen te snel, de weerzin tegen een toekomstige toetreding van Turkije nam toe, het referendum over de nieuwe Europese Constitutie in 2005 liep negatief af, en boven op al deze ontwikkelingen kwam de wereldwijde financiële crisis in 2007/2008. Het epicentrum daarvan bereikte in 2010 Europa. De Europese burger, die zich geen probleem eigenaar van Europa voelde, werd meer en meer getroffen en zag en ziet enorme geldstromen naar vooral Zuid-Europa stromen.

Al deze ontwikkelingen hebben de weerzin tegen overdracht van nationale soevereiniteit sterk gevoed. De meeste politici toonden gedurende deze periode weinig enthousiasme, de vele goede kanten van Europa, zeker voor een zo open economie als de Nederlandse, krachtig naar voren te brengen

Een centraal thema in de huidige discussies rond de euro betreft dan ook het *opgeven van nationale soevereiniteit* op een aantal beleidsterreinen. Daarnaast speelt het vraagstuk van *overdracht van middelen* van rijke naar minder bedeelde lidstaten van de eurozone. Beide vraagstukken zijn niet nieuw. Zo heeft het landbouwbeleid in Europa geleid tot een grootschalige transfer van middelen tussen lidstaten gedurende vele decennia. En de soevereiniteitsdiscussie is zo oud als de Unie zelf. Het zogenoemde subsidiariteitsbeginsel biedt een handvat om te bepalen in welke mate nationale soevereiniteit kan worden overgedragen: hogere instanties ("Europa") moeten niet iets doen wat lagere instanties ("lidstaten") voor hun rekening kunnen nemen. De subsidiariteitstoets heeft in het Verdrag van Lissabon meer "bite" gekregen, maar dit is tot op zekere hoogte een tweesnijdend zwaard. Aan de ene kant is het goed dat nationale parlementen een onterechte uitbreiding van de Brusselse macht kunnen voorkomen en er een grotere betrokkenheid bij het Europese gebeuren groeit, aan de andere kant ontstaan ook vergrote mogelijkheden om in een negatief klimaat over Europa noodzakelijke vooruitgang te blokkeren.

Op dezelfde wijze werkt het zogeheten behandelvoorbehoud dat niet in het Verdrag van Lissabon is vastgelegd, maar een nationaal Nederlands instrument is, vastgelegd in de goedkeuringswet voor dit verdrag. In de context van de aanpak van de financiële crisis beginnen steeds meer parlementen behandelvoorbeholden te maken en heeft het Bundesverfassungsgericht recentelijk nog eens duidelijk gestipuleerd hoezeer zorgvuldige betrokkenheid van het Duitse parlement geboden is als nationale soevereiniteit op bepaalde terreinen dreigt te worden overgedragen. Allemaal zeer begrijpelijk, maar nauwelijks toegespitst op crisisomstandigheden waarin snel handelen is geboden. Met spanning wordt thans uitgezien naar de uitspraak van het Duitse Hooggerechtshof op 12 september over de vraag of het European Stability Mechanism (ESM) wel in overeenstemming met de Duitse grondwet is.

2 De weg naar een monetaire unie

In 1969 besluiten de regeringsleiders op hun Top in Den Haag (1 en 2 december 1969) dat “op basis van het memorandum van de Europese Commissie van 12 februari 1969 en in nauwe samenwerking met de Europese Commissie door de Council in 1970 een stappenplan zal moeten worden opgezet met het oog op de creatie van een economische en monetaire unie”. Daarbij werd aan een periode van 10 jaar gedacht. Over de lange en hobbelige weg die pas dertig jaar later tot de feitelijke start van de EMU (Europese Monetaire Unie) zou leiden, wil ik het nu niet hebben. Ik wil slechts benadrukken dat gedurende die gehele periode de soevereiniteits-problematiek keer op keer aan de orde kwam. Daarnaast speelt al meer dan dertig jaar het transfervraagstuk. De uit de hand lopende kosten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verlegden de aandacht van de lusten naar lasten van de Europese Unie (EU) en maakten de Europese burgers zich ervan bewust hoeveel geld naar boeren in sommige landen werd overgeheveld. Op grond daarvan werden mechanismen ontwikkeld die tot teruggave van gelden aan bepaalde landen leidden. Het feit dat deze mechanismen moesten worden ontwikkeld, weerspiegelde de geleidelijk afnemende solidariteit. De transferproblematiek is op dit moment ook weer een belangrijke. Nu gaat het niet om steun aan boeren, maar onder meer om steun aan banken.

Het Nederlandse standpunt

Het Nederlandse standpunt inzake overdracht van nationale soevereiniteit is door de jaren heen helder en consistent geweest. Altijd is de noodzaak onderkend van een zeer vergaande mate van centrale beheersing van een aantal cruciale beleidsterreinen. Het door Szasz in zijn boek *Monetaire diplomatie* (Szasz, 1988) aangehaalde citaat uit een speech van minister van Financiën Witteveen, eind mei 1970, al meer dan 40 jaar geleden dus, laat wat dit betreft niets aan duidelijkheid te wensen over:

“De eindfase van een monetaire unie bevat als wezenskenmerk, dat een centraal, supranationaal beleid tot stand is gebracht. Dit betekent dat een aantal belangrijke nationale beleidsinstrumenten – en met name de bevoegdheden om deze autonoom te kunnen hanteren – worden afgebroken en tegelijk worden vervangen door soortgelijke bevoegdheden van communautaire organen. Een en ander leidt tot een vergaand opgeven van nationale soevereiniteit. Wil een monetaire unie met al deze implicaties volledig en op verantwoorde wijze tot stand komen dan dient eerst op twee gebieden een vergaande integratie te zijn bereikt. Het betreft hier enerzijds de economische integratie en anderzijds de politieke integratie”.

Witteveen noemde – aldus Szasz – vervolgens economische integratie als voorwaarde voor het realiseren van een monetaire unie en benadrukte daarbij de rol van het budgetbeleid, vooral waar het de financiering van tekorten betreft. Op institutioneel terrein impliceerde dit, naar Witteveens opvattingen over een monetaire unie, “een Europees Ministerie van Financiën”, een Europese Centrale Bank en een effectieve controle van het Europese Parlement. Die Europese Centrale Bank is er gekomen, de rest niet of in onvoldoende mate. Daarom komen we ons zelf nu tegen.

In Duitsland bestonden min of meer gelijksoortige opvattingen als in Nederland. Ook daar speelde voortdurend de vraag of een monetaire unie zou kunnen overleven zonder een politieke unie; dat wil zeggen, zonder overdracht van nationale soevereiniteit op een aantal zorgvuldig omschreven gebieden. In een verklaring van 19 september 1990 sprak

de Bundesbank zich weliswaar positief uit over de oprichting van de EMU, maar zij benadrukte daarbij tegelijkertijd dat een monetaire unie "nach aller Erfahrung für einen dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union ausgestaltet werden sollte" (Tietmeyer, *Herausforderung Euro*, 2005). Dit was een schot voor de boeg, niet lang voordat (begin 1992) het Verdrag van Maastricht werd ondertekend. Uit de massieve hoeveelheid literatuur die over dit vraagstuk is gepubliceerd, komt steeds als een van de belangrijkste voorwaarden voor een stabiele monetaire unie de noodzaak van voldoende politieke integratie naar voren. Er is hier dus niets nieuws onder de zon en het gaat dus bepaald ook niet om een bij de creatie van de EMU niet onderkend aspect.

Het politieke unie-concept

Wat precies onder een politieke unie moet worden verstaan, is nooit erg helder geworden. Tietmeyer, President van de Bundesbank van 1993-1999, heeft daarover altijd een buitengewoon pragmatisch, maar mij zeer aansprekend standpunt ingenomen. Zijns inziens is het nutteloos ingewikkelde discussies te hebben over de vraag of het einddoel van het Europese integratieproces een Bondsstaat of een statenbond moet zijn en of er wel dan niet in formele zin sprake is van een politieke unie. Waar het om gaat is, dat in concreto wordt uitgewerkt: "eine deutlichere Abgrenzung und möglichst klare Zuordnung der Kompetenzen zur nationalen oder zur supranationalen Ebene sowie besser Entscheidungs- und handlungsfähige supranationale Strukturen mit entsprechender demokratischer Kontrolle" (Tietmeyer, 2005). In persoonlijke gesprekken met mij verwees hij daarbij naar hoe in Duitsland de bevoegdheden tussen de centrale autoriteiten en de Länder waren geregeld. Zoiets zou zijns inziens, via het opstellen van een *Kompetenz-katalog* ook op Europees niveau moeten geschieden.

Het is interessant te zien hoe diffuse bevoegdheidsverdelingen tussen hogere en lagere autoriteiten de aanpak van een crisis kunnen bemoeilijken. Dit speelde bijvoorbeeld tijdens de Braziliaanse financiële crisis in het begin van de jaren tachtig, waar het centrale gezag van de "Federative Republic of Brazil" onvoldoende budgettaire grip had op de in hoge mate onafhankelijke regio's. Hetzelfde probleem speelt thans in Spanje dat een federatieve opbouw kent (een centraal gezag, maar met 17 autonome gebieden). Bij het voldoen aan de Europese begrotingsregels maakt dit het leven van de centrale regering in Spanje niet eenvoudiger, zeker niet omdat in sommige van deze autonome regio's separatistische groeperingen bestaan. Al kent de Spaanse grondwet een artikel 155 op grond waarvan in het nationale belang de autonome regio's overruled kunnen worden, dit neemt niet weg dat toch speciale, nieuwe wetgeving nodig werd geacht om deze gebieden te kunnen dwingen mee te werken aan het voldoen aan de Europese begrotingsregels.

Deze twee voorbeelden zijn nog met vele andere aan te vullen. Ook in Nederland, dat voor de Franse tijd (1795-1813) een Republiek van Zeven Verenigde Provinciën was, heeft de worsteling plaatsgevonden naar een eenheidstaat, uiteindelijk leidend tot de oprichting van een nationaal Ministerie van Financiën. Deze centralisatie werd in belangrijke mate afgedwongen door de financiële chaos die geleidelijk in de Republiek was ontstaan (Pfeil, 1996). Hier ligt een interessante parallel met de huidige situatie in Europa. Soevereiniteit en burdensharing speelden ook tijdens de Bataafse Republiek een hoofdrol in de discussies.

De soevereiniteit- en transferproblematiek die thans door de crisis zo hardhandig op ons bord is gelegd, hebben we derhalve in vele varianten in het verleden gezien. Daarmee is ook een deel van de oplossingsrichting aangegeven. Er is geen ontkomen aan meer in plaats van minder Europa: soevereiniteitsoverdracht op zo concreet mogelijk aangeduide gebieden, met daarop aansluitende democratische verantwoordingsprocedures.

3 Geen benefit of hindsight

Het door Witteveen uitgedragen standpunt weerspiegelde, soms met lichte nuanceringen op tactische gronden, de visie die de Nederlandse autoriteiten steeds hebben gehad op de voorwaarden waaraan moest zijn voldaan voordat een monetaire unie van start kon gaan. Dat het in feite ten dele anders is gelopen, is het gevolg van politieke besluitvorming op het hoogste niveau in Europa over de toekomst van ons geld; in de woorden van Holtrop, dat nationale attribuut van soevereiniteit. Daarbij heeft ook de Duitse regering minder strak vastgehouden aan het standpunt dat in dat land traditioneel werd ingenomen en waarvan de Bundesbank de krachtigste vertegenwoordiger was. Terugkijkend was de grootste verrassing dat op een uitermate laat moment in het proces, op initiatief van Kohl en Mitterand, een allerlaatste invoeringsdatum voor de invoering van de EMU werd opgenomen in het Verdrag (1999). De Duitse en Franse regeringsleiders wilden het proces onomkeerbaar maken en zijn daarin ook geslaagd. Bij deze, in essentie qua timing geforceerde besluitvorming over de monetaire unie, speelden overwegingen als:

- de noodzaak Duitsland tijdig in te kapselen in Europa voordat het te machtig zou worden door de Wiedervereeniging als gevolg van de val van de Muur, en
- de toekomstige generatie politici zal minder geneigd zijn het Europese integratieproject te voltooien, omdat het "nooit-meer-oorlog-argument" hen minder zal aanspreken.

Het is te gemakkelijk om, met de benefit of hindsight te zeggen, dat de monetaire unie nooit van start had moeten gaan in 1999. Dat we *anders* van start hadden moeten gaan en ons ook na de start anders hadden moeten gedragen, is duidelijk en lag ook in het verlengde van de traditionele Nederlandse benadering. Dat we anders van start hadden *kunnen* gaan, is minder duidelijk, omdat het om een politiek onderhandelingsresultaat ging in een gecompliceerd speelveld met vele trade-offs. En dat we dan maar *niet hadden moeten beginnen*, valt evenmin op dit moment vast te stellen. Dat hangt af van hoe deze crisis gaat aflopen, en daarmee ook in belangrijke mate van de crisisaanpak.

Het Verdrag van Maastricht reflecteerde monetaristische principes:

"but at the same time it took account of "economistic" considerations by laying down preconditions – the so-called convergence criteria – for entry: only those countries which were sufficiently prepared for a single monetary policy regime would be allowed to take part in Stage III (Issing, *The Birth of the Euro*, 2008).

Er zijn allerlei criteria ontwikkeld en opgenomen in het Verdrag van Maastricht om economische convergentie te bevorderen, bijvoorbeeld de toetredingscriteria met betrekking tot begrotingstekorten, schuldomevang, gebleken wisselkoersstabiliteit, hoogte van inflatie en convergentie van rentestanden, maar die criteria werden met een zekere flexibiliteit – op bredere dan puur economische overwegingen – toegepast. Zo herinner ik me dat voor de finale beslissing over de toetreding van Griekenland tot de monetaire

unie DNB nog eens bij het Ministerie van Financiën aan de bel heeft getrokken en gesuggereerd nadere eisen aan het begrotingsbeleid te stellen. Dat werd afgewezen, omdat dit ook niet bij Italië was gebeurd. Verder nog ging het CDA-kamerlid De Haan, die een motie indiende Griekenland niet toe te laten. Dit alles illustreert nog eens, dat weliswaar economische overwegingen een belangrijke rol speelden, maar dat het uiteindelijk om een politieke beslissing ging. Daarmee was die beslissing niet per definitie onjuist, maar ontstond wel de verplichting in het vervolgtraject extra aandacht te besteden aan de verwezenlijking van de noodzakelijke voorwaarden voor een houdbaar lidmaatschap. Aan de afdwingbaarheid van de vervulling van die voorwaarden na het verkrijgen van het lidmaatschap bleek echter nogal wat te schorten, evenals aan de interesse hier serieus iets aan te doen. Gedurende lange tijd, eigenlijk tot het uitbreken van de financiële crisis, volharde het leiderschap van de lidstaten van de Europese Unie in hoge mate in het traditionele non-interventiedrag. Herhaalde waarschuwingen van de ECB dat het in Griekenland aan het mislopen was, waren aan dovemans oren gericht.

4 Substituten voor lacunes in het Verdrag van Maastricht

De substituten die werden ontwikkeld voor het ontbreken van een politieke unie werkten in de praktijk niet. In naam werd tot op zekere hoogte begrotingssoevereiniteit overgedragen aan een mechanisme, het Groei- en Stabiliteitspact. Maar dit mechanisme leek een beetje op een hond die zichzelf had aangeliend. Er was geen baasje dat de riem vasthield. Daarom konden – gezien het non-interventiedrag binnen de eurozone – begrotingsnormen grootschalig worden ontdoken, te beginnen met Duitsland en Frankrijk in 2003/2004. En de impliciete, marktconforme coördinatie van het economisch beleid die via het uitvoeren van de Lissabon-agenda zou moeten plaatsvinden (ten einde Europa tegen 2010 tot de meest concurrerende regio van de wereld te maken), werd een totale mislukking. Ik kan niet nalaten om hier opnieuw Tietmeyer (2005) te citeren:

“Je geringer die Bereitschaft in den Mitgliedstaaten ist, den Marktkräften durch Flexibilität und Mobilität Raum zu lassen, und auf eigene Politiken zur Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zu verzichten, umso größer ist der Bedarf an gemeinsamer Orientierung der nationalen Politiken, um Divergenzen und Konflikte zu vermeiden”.

Zoals ik elders heb betoogd (Wellink, *Quo vadis Europa*, Winterlezing Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen, 2012), was de euro mede bedoeld om discipline op te leggen aan de deelnemende landen, maar is in essentie het omgekeerde gebeurd. De invoering van de euro heeft het individuele landen mogelijk gemaakt de betalingsbalanssituatie te vergeten, omdat het rode stoplicht van een wisselkoers die onder druk zou komen te staan bij slecht beleid niet meer bestond. De voordelen die vervolgens desondanks ontstonden door de invoering van de euro, waaronder een lage rente, werden niet gebruikt voor modernisering van de economie, meer investeringen en een sanering van de overheidsfinanciën, maar voor extra consumptie en minder ombuigingen. Het hele systeem heeft pervers gewerkt: overheden hebben de monitorfunctie van de markt niet overgenomen en financiële markten hebben divergerende ontwikkelingen en daarmee uiteenlopende risico's niet in de rente tot uitdrukking gebracht. Men stond erbij en keek ernaar. Alles ging immers zo goed; tot de wereldwijde financiële crisis kwam en genadeloos de zwakke fundamenten van het Europese stelsel blootlegde.

5 De crisisaanpak

Anders dan na de val van Lehman Brothers, medio september 2008, toen de geïndustrialiseerde wereld snel en krachtig reageerde op de dramatisch verslechterende economische en financiële omstandigheden, heeft het na de start van de eurocrisis begin 2010 tergend lang geduurd voordat beleidsreacties van de grond kwamen. Daarbij moet overigens duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de beleidsreacties van de regeringen van de lidstaten en die van de ECB. De ECB is een supranationaal orgaan, met een duidelijk commitment aan Europa, onafhankelijk als het om de besluitvorming gaat en beslissingen nemend op basis van meerderheden en niet op basis van unanimiteit. De ECB kon daarom steeds snel reageren.

Anders lag het bij de besluitvorming door de regeringen van de eurolanden. Crisispakketten kwamen zeer moeizaam tot stand, zowel op nationaal als op Europees niveau. Daar wreekten zich onvoldoende inzicht in wat er precies gaande was, de "state of denial" waarin sommige nationale regeringen en parlementen verkeerden als wel de gecompliceerdheid van het besluitvormingsproces. In crisisomstandigheden moeten snel besluiten kunnen worden genomen met potentieel vergaande consequenties, ook voor eigen land. Dat kan niet in de intergouvernementele besluitvormingsstructuur van Europa. Interessant is een vergelijking met de Verenigde Staten, die er op begrotingsterrein duidelijk beroerder voor staan dan Europa, en toch op de financiële markten veel minder problemen ondervinden. De fragmentatie van Europa, dat wil zeggen, de institutionele structuur, is dus een belangrijke zelfstandige oorzaak van zowel de diepte van de crisis als van de problemen om deze crisis krachtadig aan te pakken.

Recentelijk betoogde ik (Wellink, 2012) dat er dingend behoefte is aan een totaalpakket, waarvan de contouren zich geleidelijk beginnen af te tekenen. Met horten en stoten, bijna modulair, zijn die contouren inderdaad zichtbaar geworden. Zo is besloten tot een herkapitalisatie van het Europese bankwezen onder vaststelling van een minimumnorm van 9% voor core tier 1, over de omvang en modaliteiten van het EFSF en ESM, over de afschrijving van banken op Griekse schuld, de intensivering van nationale aanpassingsprogramma's, de versterking van de governance op begrotingsterrein en op het gebied van de macro-economische beleidscoördinatie. Kortom, er is een veelheid van maatregelen genomen, maar helaas hebben deze maatregelen de markten nog onvoldoende kunnen overtuigen. Dat komt deels omdat het proces zo traag is verlopen, deels omdat bepaalde maatregelen onvoldoende vergaand zijn en deels omdat nog belangrijke elementen in het totaalpakket ontbraken.

6 De situatie thans

Op 26 juni 2012 is door de President van de Europese Raad, Van Rompuy, een rapport gepresenteerd (*Towards a genuine economic and monetary union*) aan de Europese regeringsleiders en Staatshoofden, waarin een visie is neergelegd op de noodzakelijke bouwstenen voor een stabiele, duurzame economische en monetaire unie. Dit rapport is opgesteld in samenwerking met de President van de Eurogroep en de President van de ECB. De eerder genomen maatregelen passen in deze visie, maar de visie van Van Rompuy is breder en fundamenteeler. Van Rompuy schetst vier "building blocks", pijlers, waarop de EMU in de toekomst gebaseerd zou moeten zijn, en stelt dat de complete, voorgestelde architectuur in de komende tien jaar moet worden ingevoerd. Deze periode is angstaanjagend lang en de pijlers zijn geformuleerd op een zeer hoog

abstractieniveau, naar het lijkt vooral om te voorkomen dat in deze initiële fase van het proces reeds blokkades worden opgeworpen. Dat is niet geruststellend.

Hieronder plaats ik kortheidshalve slechts enkele kanttekeningen bij de vier pijlers

Pijler 1 betreft de totstandbrenging van een geïntegreerd financieel raamwerk. Onderdeel daarvan moeten uitmaken de oprichting van een Europese toezichthouder, de invoering van een Europees depositogarantiestelsel en de invoering van een Europees crisisresolutiemechanisme. Het ESM zou als een financiële backstop kunnen dienen voor garantiestelsel en resolutiemechanisme, al blijft naar mijn oordeel het unanimitetsvereiste bij acties van het ESM een zwak punt. Maar in essentie is dit een goed voornemen en allerwegen is steun uitgesproken voor wat men kortheidshalve een bankenunie is gaan noemen. De onderliggende veronderstelling is dat er voldoende bereidheid bestaat tot burdensharing. Zover is het echter nog niet, al lijkt de bereidheid groeiende voor de toekomst ESM-gelden direct, dat wil zeggen zonder tussenkomst van lidstaten en daarmee zonder de garantie van de betreffende nationale overheid, ter beschikking te stellen van banken in problemen. Voorwaarde is wel, dat er eerst een Europese toezichthouder bestaat. Als dit door zou gaan, is het in ieder geval een stap in de richting van de communautisering van de aanpak van bancaire problemen, maar een gelopen race is het nog niet.

Een enkele opmerking naar aanleiding van het voorgestelde financiële raamwerk. Nu al beginnen sommige landen te knagen aan het voorstel op korte termijn een Europees depositogarantiestelsel op te zetten. De urgentie daarvan zou niet zijn aangetoond gedurende de crisis, omdat deze in eerste instantie een vertrouwenscrisis is tussen banken, en depositohouders niet snel tot een bankrun zijn overgegaan, behoudens in zeer extreme omstandigheden. Nog daargelaten dat Northern Rock een klassiek geval van een bankrun was, hebben vorige crises laten zien, dat onder omstandigheden ook depositohouders gemakkelijk kunnen overgaan tot het plotseling terugtrekken van gelden. Een volgende kanttekening is, dat nog eens goed nagedacht moet worden over de rol van de ECB bij het Europese toezicht. Inschakeling van de ECB is efficiënt en kan relatief snel plaatsvinden. Het verdrag biedt ook ruimte voor overdracht van toezichttaken aan deze instelling. Als men echter ziet hoe de ECB zich tijdens de crisis heeft ontwikkeld en hoe diep zij geïnvolveerd is in de financiering van solvabele en niet solvabele bancaire instellingen, dan wordt duidelijk hoe groot de moral hazard is die hier kan gaan spelen. Toezicht moet dicht bij een centrale bank worden gesitueerd. Het kan het meest efficiënt zijn om toezicht geheel onder het dak van de centrale bank te brengen, maar het kan ook onwenselijk zijn, omdat er problematische "conflicts of interest" kunnen ontstaan.

De tweede pijler van van Rompuy betreft het geïntegreerde budgettaire raamwerk. Hier is zonder enige twijfel flinke vooruitgang geboekt, al is vooral op het terrein van de economische beleidscoördinatie nog heel wat te wensen overgebleven. Van Rompuy suggereert in zijn rapport in gezamenlijke besluitvorming bovengrenzen te stellen aan nationale tekorten en schuldquotes. Ook bepleit hij onder meer – maar wel op heel voorzichtige wijze – de introductie op middellange termijn van eurobonds. In een volgroeide "fiscal union" lijkt me de uitgifte van eurobonds een vanzelfsprekendheid, maar een reële vraag is of niet al in een eerdere fase daartoe moet worden overgegaan. De beantwoording van deze vraag hangt mede af van de beleidsalternatieven die thans

worden ingezet. Als de facto een zeer groot deel van de overheidsschuld van landen in grote problemen wordt gefinancierd via EFSF/ESM en ECB en daarmee al voor risico van de overige lidstaten komt, is de terechte vraag of bepaalde vormen van uitgifte van eurobonds niet veel transparanter zijn dan wat we nu doen, en ook veel effectiever, omdat de verantwoordelijkheid dan meteen geheel ligt waar zij thuishoort: bij de overheden. Mijn opvatting is, dat serieuzer naar (varianten van de introductie van) eurobonds moet worden gekeken.

Van Rompuy refereert eveneens aan de mogelijkheid om in de eindfase een "fiscal body, such as a Treasury Office" in het leven te roepen. Ik ben het met de richting van de voorstellen van harte eens, maar mij valt op hoe voorzichtig zijn gedachten zijn geformuleerd. Te voorzichtig. Dit weerspiegelt de vrees dat er wel eens heel veel verzet tegen deze vergaande gedachten zou kunnen bestaan. Zij raken immers het hart van de soevereiniteit van lidstaten.

Een belangrijk begrotingsaspect wordt in geen enkel van de voorstellen die ik tot nu toe heb gezien, geadresseerd. In de Verenigde Staten vertoont de begroting van de staten in beginsel geen (of slechts een klein) tekort (overigens loopt het daar ook wel eens mis, getuige bijv. de financiën van Californië), maar dit vereiste geldt niet voor de federale overheid. Deze kan individuele staten onder omstandigheden te hulp schieten en ook beleid voeren dat in het nationale belang is en op dat moment niet uit belastingen gefinancierd kan worden. Onder de veronderstelling dat de maatregelen die thans getroffen zijn om individuele lidstaten van de eurozone een gedisciplineerd budgettair beleid te laten voeren (een structureel tekort van hoogstens 0,5 % en een feitelijk tekort van niet meer dan 3 %) ook daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht, biedt de institutionele opzet in Europa geen ruimte voor de Europese autoriteiten om begrotingstekorten te hebben. Dat moge in de ogen van velen een zegen zijn, maar het vereist dat eventuele ruimte die op nationaal niveau nog aanwezig is via een in de praktijk onuitvoerbaar coördinatie zou moeten worden gemobiliseerd als daartoe een Europese noodzaak bestaat. Ik denk in dit verband bijv. aan het beroep dat sommigen doen op vooral Duitsland om, gezien de lage omvang van het begrotingstekort in dat land en het grote overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, in het Europese belang tot tekortvergroting over te gaan. Nog daargelaten dat tegen dit beroep heel wat geschut in stelling kan worden gebracht, is duidelijk dat dit model een onmogelijke coördinatie- en afwegingsproblematiek met zich meebrengt. Daarom zou "Brussel" een leningsfaciliteit moeten krijgen en dat kan uiteraard alleen als de institutionele randvoorwaarden zijn gecreëerd die garanderen dat zo'n faciliteit verantwoord wordt gebruikt. Dit impliceert een verdere stap op de weg naar federalisering.

De tekst betreffende de *derde pijler* is ronduit zwak. Van Rompuy komt niet veel verder dan de constatering dat het belangrijk is het inmiddels bestaande kader voor beleidscoördinatie (Europees semester en het Euro Plus-pact) beter afdwingbaar te maken en dat, waar nodig maatregelen, kunnen worden genomen om de politieke en administratieve capaciteit van nationale instellingen te versterken. Deze tekst is net zo weinig zeggend als de verklaring op de Europese Top van 8/9 december 2011, dat de regeringsleiders zich "engageren om een gemeenschappelijk economisch beleid dichterbij te brengen".

De *vierde pijler* betreft de versterking van de democratische legitimatie en accountability. Dat is een topprioriteit, nu de meeste voorstellen die we mogen verwachten een

verdergaande overdracht van nationale soevereiniteit inhouden evenals ook (zeker potentieel) een transfer van middelen van rijke naar arme landen en van sterke bankstelsels naar zwakkere. Het is enigszins verrassend dat Van Rompuy dit niet als eerste pijler heeft gepresenteerd, maar – toegegeven – het gaat ook om de heetste aardappel in het menu.

Het is interessant te zien, dat naarmate de pijlers politiek problematischer zijn, de tekst bij een pijler ook korter en inhoudslozer wordt. Aan de vierde pijler worden nog maar elf regels besteed, tegen 17 aan de derde, 36 aan de tweede en 48 aan de eerste.

Het probleem met het rapport van Van Rompuy is, dat nog zo weinig is uitgewerkt en het ambitieniveau ter zake van de tijdskalender zo laag ligt. Dat is buitengewoon gevaarlijk in de huidige, onzekere wereld. Nodig is een kwantumsprong op een aantal terreinen. De bereidheid daartoe is hier en daar groeiend, maar helaas ook hier en daar duidelijk afnemend. Cruciaal zal zijn wat in Duitsland en Frankrijk gebeurt. Mevrouw Merkel lijkt geleidelijk aan te sturen op een invulling van het politieke-unie-concept. Zij realiseert zich enerzijds de noodzaak om Europa bij elkaar te houden en verdere voortgang met het integratieproces te boeken en anderzijds de begrenzingen die liggen in het huidige verdrag en in de nationale wetgevingen. Een constructief meedenken van Nederland – in lijn met een decennia oude traditie – zou zeer behulpzaam kunnen zijn.

7 De ECB als reddende engel

In zekere zin wordt van de ECB gevergd, dat zij door haar beleid voor de nationale en Europese politici de tijd creëert om de juiste maatregelen te nemen. In feite heeft de ECB dit ook gedaan, enerzijds door de toepassing van haar traditionele instrumentarium op te rekken (bijvoorbeeld via verlaging van de kwaliteitseisen van het onderpand) en anderzijds via de inzet van onconventionele instrumenten (zoals de driejaars LTRO-faciliteit, en het opkopen in de secundaire markt van overheidspapier van zwakke landen). Toch is er een grens aan wat de ECB *mag en zou moeten* doen. De formele grens ligt in haar mandaat, dat is gericht op het handhaven en bereiken van prijsstabiliteit. Verder is het de ECB toegestaan bij te dragen aan het werk van de autoriteiten bij de realisering van hun verantwoordelijkheid voor financiële stabiliteit en toezicht. Met speciale machtiging van de regeringsleiders/staatshoofden biedt het verdrag de mogelijkheid op toezichtsterrein verder te gaan dan "bijdragen aan", maar mag zij ook zelf de verantwoordelijkheid nemen voor bepaalde toezichttaken.

Bij de invulling van het mandaat ter zake van het "bijdragen aan" het werk van de verantwoordelijke autoriteiten op het gebied van financiële stabiliteit is er uiteraard sprake van een grijs gebied, maar – gedwongen door de crisis – is de ECB inmiddels wel heel ver dit gebied ingetrokken en loopt zij het gevaar buiten haar mandaat terecht te komen.

Heel bewust is in het Verdrag van Maastricht aan de ECB een zo helder mogelijk omschreven mandaat gegeven. De instelling is op afstand van de politiek gezet en aan de ECB is niet toegestaan overheidstekorten te financieren. Als gevolg van de eurocrisis beginnen de getrokken grenzen geleidelijk te vervagen. Een ECB die haar beleidsacties publiekelijk afhankelijk maakt van de vervulling van bepaalde voorwaarden door nationale overheden en daarbij de facto ook bereid is grootschalig overheidstekorten te financieren als aan die voorwaarden is voldaan (zoals Draghi recentelijk min of meer expliciet), is een integrerend onderdeel van het politieke besluitvormingsproces

geworden, heeft beleidsvrijheidsgraden verloren, handelt niet meer primair op monetaire gronden en is niet meer volledig onafhankelijk. Datzelfde geldt voor een ECB die zegt "Whatever it costs" de euro te zullen redden. Daarmee wordt potentieel grootschalig over belastinggelden beschikt, zonder democratische legitimatie. En dit omdat de verantwoordelijke autoriteiten, die zich democratisch moeten legitimeren, moeite hebben dit aan de eigen burgers te verkopen. Als er grote verliezen voor de ECB zouden gaan optreden, zal dit ongetwijfeld tot grote reputatieschade voor de instelling leiden. Ik heb dan ook veel sympathie voor het standpunt dat de President van de Bundesbank publiekelijk heeft ingenomen.

Kijkt men vanaf een afstand naar de ECB dan ziet men een (potentieel) zeer hybride instelling ontstaan, die kenmerken heeft van een onafhankelijke centrale bank, maar ook van een macro- en microprudentiële toezichthouder, van een semi-uitvoerende dienst van Europese overheden en van een soort IMF. Crisisomstandigheden dwingen tot een ongebruikelijke aanpak, maar in de chaos van de dag moet men zich toch steeds bewust proberen te blijven van de eigen taak en eigen verantwoordelijkheden.

8 Conclusie

Stap voor stap heeft Europa geprobeerd de crisis te bestrijden. Bijna drie jaar na de aanvang daarvan zijn weliswaar vele maatregelen genomen, maar is het einde van de crisis nog steeds niet in zicht. Wel begint het denken zich steeds meer te focussen op de meest fundamentele issues. De visie die Van Rompuy recentelijk op tafel heeft gelegd, is grosso modo de juiste om de crisis aan te pakken, maar tegelijkertijd is zij nog zo vaag en tentatief en qua tijdspad zo weinig ambitieus geformuleerd, dat zij niet zal leiden tot beëindiging van de crisis. Snelle kwantsprongen zijn noodzakelijk, maar liggen politiek zeer moeilijk. Tegelijkertijd moeten politici ook bereid zijn hun verantwoordelijkheid te nemen, zeker in een land als Nederland dat een zeer groot belang heeft bij een gezonde ontwikkeling van Europa.

Te veel rekenen op de ECB is niet verantwoord, want de ECB kan niet langdurig en omvangrijk met haar acties doorgaan tot iedereen in Europa het met elkaar eens is. De effectiviteit van haar acties heeft ook maar een beperkte levensduur en de maatregelen die zij moet nemen om effect te sorteren, worden daarom steeds grootschaliger. Het permanente struikelblok is de moeizame bereidheid om nationale bevoegdheden op te geven, ondanks het feit dat Europa economisch en financieel zo vervlochten is geraakt.

De euro heeft zonder enige twijfel aan die vervlechting verder bijgedragen. Dat was ook een doelstelling. Daarnaast speelt er de kwestie van de solidariteit. In de aanvangsjaren van de Europese Unie was die min of meer vanzelfsprekend, maar naarmate we verder verwijderd zijn geraakt van de Tweede Wereldoorlog is de solidariteit geleidelijk geërodeerd. De patstellingen waarin we terecht dreigen te komen, moeten worden doorbroken, omdat anders – ondanks opflakkingen van optimisme als de financiële markten weer een worst is toegeworpen – de ondermijning van het Europese bouwwerk verder doorgaat. Het zou mij zeer verheugen als Nederland, zoals in het verleden, hierbij een voortrekkersrol zou vervullen.

Soevereiniteit-issues bij het ontstaan van grotere staatkundige entiteiten zijn volstrekt normaal. Federalisering is geen nieuw fenomeen en gaat traditioneel met horten en stoten gepaard. Er is ook geen unieke vorm van federalisering. We kennen immers vele vormen staatkundige entiteiten, waarin steeds op eigen wijze de bevoegdheidsverdeling

tussen hogere en lagere autoriteiten heeft plaatsgevonden. Maar die bevoegdheidsverdeling moet dan wel heel precies gedefinieerd zijn en dan ook nog op zodanige wijze dat gemeenschappelijke problemen ook echt op supranationale wijze kunnen worden opgelost

De bereidheid soevereiniteit op bepaalde onderdelen over te dragen is een constante in het Nederlandse beleid geweest. Deze constante is thans echter minder vanzelfsprekend dan in het verleden. Het veredelde eigenbelang, een term van Jan Tinbergen, vergt dat we de traditionele Nederlandse aanpak in ere houden.

Crisismanagement op basis van unanimiteitsregels is een droom uit een voorbije wereld, omdat de tijd sneller voortschrijdt dan de besluitvorming kan plaatsvinden. Een supranationale aanpak is daarom onvermijdelijk. Tegelijkertijd vereist supranationale besluitvorming in een democratisch Europa ook een volstrekt volwassen parlement met vergelijkbare bevoegdheden als nationale parlementen op dit moment in de eigen lidstaten hebben. Het gaat hier om kwantumsprongen en niet meer om morrelen in de marge. Zulke sprongen kunnen alleen gemaakt worden als de burgers worden meegenomen in dit proces en erbij betrokken zijn. Daar ligt in de huidige omstandigheden, waarin het scepticisme over Europa hoogtij viert, een enorme uitdaging. Tegelijkertijd biedt de crisis een kans als duidelijk gemaakt kan worden dat Europa niet het begin van alle ellende is, maar vooral de mogelijkheid biedt om de crisis tot een oplossing te brengen.

Nout Wellink

* Voorzitter van de Wim Drees Stichting, was President van De Nederlandsche Bank.

Hoop op groei als wankel basis voor een houdbare begroting

F.A.G. den Butter*

Samenvatting

De berekeningen van het CPB over de middellange termijn en de aanbevelingen van de Studiegroep begrotingsruimte tonen dat voor een houdbare begroting in de toekomst zowel extra bezuinigingen of lastenverzwaringen als een hernieuwde economische groei nodig is. Ook de plannen in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen zinspelen hierop. De vraag is hoe realistisch deze plannen en veronderstellingen zijn. Bezuinigingen en lastenverzwaringen gaan moeilijk samen met economische groei. Daarbij komt dat de uitgangssituatie, met een voortmodderende banken- en schulden crisis, geen aanleiding vormt voor groei-optimisme, te meer daar onze Europese handelspartners, afgezien van Duitsland, ook flink wat bezuinigingen of lastenverzwaringen nodig hebben om de overheidsfinanciën enigszins op orde te krijgen. De hoop op groei lijkt vooral te worden geschraagd door de vermeende opbrengst van institutionele veranderingen op de arbeidsmarkt en de woningmarkt. In de juniraming van het CPB is het echter vooral de opleving van de wereldhandel die voor groei moet zorgen. Dit artikel geeft aan wat nodig is om deze bron van groei beter te exploiteren.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, schulden crisis, economische groei, verkiezingen

1 Inleiding

In de voorgaande verkiezingsperiode, voorafgaand aan het kabinet-Rutte/Verhagen, bestond er duidelijkheid over de beleidsopgave ten aanzien van de benodigde ombuigingen om het houdbaarheidstekort op te vullen. Dit bedroeg 29 mld euro per jaar, gemeten in 2015 (CPB/PBL, 2010). De vraag was hoe de politieke partijen, gezien de conjuncturele situatie in de kredietcrisis, deze ombuigingen wilden uitsmeren over de komende en de daaropvolgende kabinetsperiode. De timing van de ombuigingen was een belangrijk geschilpunt tussen de politieke partijen. Zo wilde de SP in de eerstvolgende periode op 10 mld ombuigingen uitkomen, Groen Links op 10¼ mld, de PvdA op 11 mld, D66 op 14¾ mld, de PVV op 15¾ mld, het CDA op 18 mld en de VVD op 20 mld. Dit alles gemeten aan de verbetering van het EMU-saldo. Uiteindelijk zou er door het kabinet Rutte/Verhagen 18 mld zijn omgebogen wanneer het de rit had uitgezet.

Dit keer ligt deze kwestie veel moeilijker. Zelfs zo moeilijk dat de middellangetermijnprojectie in de juniraming 2012 van het CPB (2012a) moest worden aangevuld met een nadere analyse van de houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de komende kabinetsperiode (CPB, 2012b). Dit artikel gaat over de veronderstellingen waarop deze berekeningen zijn gebaseerd en over het achterliggende economische gedachtegoed. Het uitgangspunt voor de berekeningen, en ook voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's, vormt het middellange termijnscenario uit de juniraming van het CPB (2012a). Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2012) is op dit scenario gebaseerd, maar geeft daar een eigen interpretatie aan. De economische

paragrafen van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bevatten allerlei mooie volzinnen over hoe het in ons land beter met de economie kan, maar bieden geen zicht op de opvang van de ombuigingen die de partijen voor de komende kabinetsperiode op het oog hebben. Uit de verschillende door het CPB genoemde argumenten kan worden afgeleid dat er in de volgende kabinetsperiode een ombuigingsopgave ligt van tussen de 7 en 28 mld euro. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert daarbij 20 mld extra om te buigen met een minderheidsadvies van de directeur van het CPB die op 15 mld uitkomt.

De hamvraag in het beleidsdebat is, hoe we ons land in de komende periode economisch gezien weer op de rails kunnen krijgen. Essentieel daarbij is de mate waarin in de toekomst economische groei te verwachten valt. De rest van dit artikel bespreekt deze vraag en plaatst kanttekeningen bij het optimisme van zowel het CPB als de politieke partijen over de mogelijkheden van groeiherstel. In de eerste plaats kan de voortgaande spiraal van krediet- en schulden crisis in de eurozone roet in het eten gooien. De vraag daarbij is in hoeverre de huidige crisis een uniek karakter heeft. In de tweede plaats is er de moeilijke afweging tussen ombuigen en stimuleren. Vanuit dat perspectief is het van belang de mate van samenhang tussen conjuncturele en structurele ontwikkeling te bezien, een onderwerp waarover de literatuur nog weinig uitsluitsel biedt. Ten derde wordt naar de handel als motor voor de economische groei gekeken. Vanuit de observatie dat de wereldhandel een cruciale voorspeller vormt voor de ontwikkeling in ons land is het opmerkelijk dat de handel in de meeste economische analyses van ons land wordt gezien als een exogene grootheid die niet valt te beïnvloeden. Toch is de economische toekomst van ons land in grote mate afhankelijk van de manier waarop ingespeeld wordt op de verdergaande globalisering en op de organisatie van de productie in dit tijdperk van toenemende internationale specialisatie. Het artikel rond af met een slotbeschouwing.

2 De middellange termijnverkenning van het CPB

De middellange termijnverkenning van het CPB in de juniraming van 2012 (CPB, 2012a) is bedoeld als basispad voor de doorrekening van de economische effecten van de plannen in de partijprogramma's en vervolgens ook voor het regeerakkoord. Volgens het CPB hebben de voorstellen uit het lenteakkoord tot gevolg dat het EMU-saldo in 2013 op 2,9% van het bbp uitkomt waarmee het net binnen de magische grens van 3% blijft. Dit is een verbetering t.o.v. de raming voor 2012 van 0,9 %-punt. Het totaal aan ombuigingen in het lenteakkoord (of Begrotingsakkoord 2013 zoals het CPB het nu officieel noemt) betreft 10,8 mld euro waarvan per saldo 1,8 mld euro minder overheidsuitgaven en 9,0 mld hogere lasten. In feite zijn het dus voornamelijk lastenverhogingen waarmee ons land in 2013 aan de Brusselse norm wil voldoen.

De vraag is welke ombuigingsopgave deze middellange termijn verkenning voor de komende kabinetsperiode impliceert, bovenop de eerder afgesproken ombuigingen die al in de juniraming zijn verwerkt. De berekeningen laten zien dat het houdbaarheidstekort 1,1% bbp bedraagt. Het houdbaarheidstekort is een maatstaf voor de permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te houden zodat een onbeheersbare groei van de overheidsschuld op de lange termijn wordt voorkomen. Om dit houdbaarheidstekort weg te werken is een extra ombuiging van 7 mld (1,1% van 650 mld) nodig (CPB, 2010b).

De vooruitberekening in de juniraming staat en valt met de gemaakte veronderstellingen over de exogene ontwikkeling. Met nadruk wijst het CPB erop dat momenteel de onzekerheidsmarges nog groter zijn dan anders gezien de perikelen met de banken, de overheidsschulden en de euro. Cruciaal is daarbij de veronderstelling die over de toekomstige economische groei wordt gemaakt. Het CPB gaat voor de periode 2013-2017 uit van een groei van het productievolume van 1¾% waarbij de arbeidsproductiviteit met 2% groeit. Dit alles wordt ondersteund door een veronderstelde groei van de relevante wereldhandel met 5¾% per jaar. In vergelijking met het verleden zijn dit gematigde groeiverwachtingen. Toch is het de vraag of het verleden in de huidige situatie wel zo maatgevend kan zijn. Zo vermoedt De Ridder (2012) dat het CPB te optimistisch is in de vooruitzichten voor economische groei. In zekere zin sluit dit vermoeden aan op de bevindingen van Cerra en Chaman Saxena (2008), die op basis van een lange lijst van financiële en politieke crisissen uit het verleden laten zien dat het tempo waarmee de groei zich na een crisis herstelt meestal wordt overschat. Wanneer de structurele groei in ons land in de toekomst inderdaad wordt overschat, betekent het dat de omvang van de conjuncturele inzinking kleiner is dan gedacht. Het betekent ook dat de mogelijkheden om via groei tot een verbetering van de overheidsfinanciën te komen, geringer zijn dan waarvan de middellange termijnverkenning van het CPB nu uitgaat.

3 De Studiegroep Begrotingsruimte

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft in haar 14^e rapport *Stabiliteit en Vertrouwen* aanbevelingen gedaan voor het weer op orde brengen van de overheidsfinanciën. De adviezen hebben deels een technisch karakter, zoals het voortzetten van het trendmatig begrotingsbeleid (de 'Zalm-norm', hoewel deze term niet meer wordt gebruikt) in combinatie met duidelijke begrenzings aan de fluctuatiemarge van het EMU-saldo. Ook de Studiegroep verwacht veel heil van een aantrekkende economische groei dankzij structurele maatregelen om de werking van de economie te verbeteren. Maar hoe dat allemaal in zijn werk moet gaan, en hoe de economie weer uit de besmetting van de schulden- en eurocrisis moet geraken, blijft onbesproken.

De voornaamste aanbeveling van de Studiegroep betreft de ombuigingsopgave voor de komende kabinetsperiode. Het advies van de Studiegroep gaat veel verder dan uitsluitend de opvulling van het resterende houdbaarheidstekort en bevat de aanbeveling om een pakket van maatregelen te nemen van 20 mld euro in de periode tot en met 2017. De vraag is welke doelstellingen aan de verschillende berekeningen van de ombuigingsopgave voor de komende kabinetsperiode ten grondslag liggen. Een eerste doelstelling is, zoals gezegd, de opvulling van het houdbaarheidstekort. Daarnaast kan als doelstelling gelden dat voldaan moet worden aan de eis in het kader van de EMU dat ons land zijn structurele saldo met (minstens) 0,5 %-punt per jaar moet verbeteren. Dat betekent voor 2017 een opgave van $4 \times 0,5\% \text{bbp} = 13$ mld euro. In dat geval is het houdbaarheidstekort weggewerkt met een extra behoedzaamheidsmarge van 6 mld ($13 - 7 = 6$) (CPB 2012b). In zijn minderheidsadvies bij de Studiegroep Begrotingsruimte is de directeur van het CPB, Coen Teulings, van deze berekening uitgegaan, waarbij hij nog een extra behoedzaamheidsmarge van 2 mld aanhoudt. Daarmee komt zijn advies uit op een ombuigingsinspanning van 15 mld. Hierbij zij aangetekend dat de structurele hervormingen, zoals deze worden bepleit door de internationale organisaties, een behoedzaamheidsmarge van 11 mld impliceren, wat

volgens het CPB wel erg ruim is. In dat geval zou een taakstelling van 18 mld (7+11) resulteren. De Studiegroep Begrotingsruimte gaat uit van een derde doelstelling, namelijk een structureel evenwicht op de begroting van 2017. Aangezien het structurele tekort in 2017 op 16 mld is geraamd, gaat het dus om een extra ombuigingsinspanning van 16 mld. De Studiegroep telt daar nog eens een voorzichtigheidsmarge van 4 mld bij op zodat op het ronde bedrag van 20 mld wordt uitgekomen. Overigens is nog een veel grotere inspanning nodig wanneer het feitelijke begrotingssaldo in 2017 op nul moet uitkomen. Dan dient met uitverdieneffecten te worden gerekend zodat ombuigingen van 28 mld nodig zijn.

4 De ombuigingen volgens de doorrekening van CPB/PBL

In juli 2012 heb ik deze alternatieven voorgelegd aan de grootste politieke partijen met het verzoek aan te geven welk ombuigingsbedrag zij voor de komende periode op het oog hebben en welke argumenten daarbij gelden. Helaas heeft geen van de politieke partijen aan mijn verzoek voldaan. Het betekent dat de politieke partijen kennelijk op voorhand geen mening hebben over het belangrijkste discussiepunt dat in de kabinetsformatie gaat spelen. De partijen kennen de door hen gewenste taakstelling pas nadat de doorrekening van het CPB (en PBL) gereed is. Uit deze op 27 augustus 2012 gepubliceerde berekeningen blijkt dat de PVV $7\frac{1}{4}$ mld wil ombuigen, de SP 10 mld, het CDA $13\frac{3}{4}$ mld, D66 14 mld, de PvdA 15 mld, Groen Links 15 mld en de VVD 16 mld (CPB/PBL, 2012). Dit alles, net als in 2010, gemeten aan de verbetering van het EMU-saldo. Het feit dat deze cijfers pas twee weken voor de verkiezingen bekend zijn, komt mij voor als een vorm van kiezersbedrog waarbij wel de mooie plannen worden verteld, maar niet de beperkingen die voor die plannen gelden.

Overigens doen zich ten opzichte van 2010 flinke verschuivingen voor in de rangorde van de partijen op het gebied van wenselijk geachte ombuigingen. Nu is het de PVV die het minst wil ombuigen en dus de meeste lasten naar de jonge generaties wil doorschuiven. Aan de andere kant laten de PvdA en Groen Links zich in verhouding tot 2010 meer gelegen liggen aan het terugdringen van het financieringstekort. Gezegd dient te worden dat deze rangorde een nogal ongenueanceerd beeld geeft van de mate van intergenerationele solidariteit van de verschillende politieke partijen, d.w.z. van de mate waarin de partijen rekening houden met de belangen van jongeren. Wat betreft de verbetering van het houdbaarheidstekort komt het CDA met 3,4% BBP het best uit de bus, op de voet gevolgd door D66 met 3,3% en Groen Links en VVD met 3,2%. Ook op dit punt zijn de belangen van de jonge generaties het slechts geborgd bij de PVV. De plannen van deze partij leveren slechts een verbetering van het houdbaarheidstekort van 0,4% BBP op, wat nog minder is dan de 1,1% die nodig is voor de opvulling van het houdbaarheidstekort op de lange termijn. Aan de andere kant gaan de gepensioneerden in 2017 bij de plannen van het CDA er 1% in koopkracht op vooruit, terwijl deze ouderen er in vergelijking met de werkenden het slechts vanaf komen bij de VVD ($2\frac{1}{4}\%$ achteruit), de SP ($2\frac{1}{2}\%$ achteruit) en Groen Links ($3\frac{1}{2}\%$ achteruit). De meeste werkgelegenheid voor de jongeren is er in 2040 volgens de plannen van de VVD ($3\frac{3}{4}\%$ er bij), gevolgd door het CDA en Groen Links ($2\frac{1}{4}\%$ er bij). Op dit gebied zorgt de SP het slechts voor de jongeren: een daling van de structurele werkgelegenheid met $3\frac{3}{4}\%$ t.o.v. het basispad.

5 De verkiezingsprogramma's

Vanwege het cruciale belang van de economische groei voor de verwezenlijking van het CPB-scenario van de juniraming, en vanwege de onzekerheden waarmee de vooruitzichten voor groei zijn behept, is het interessant na te gaan wat de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen over de economische groei te zeggen hebben. Welke plannen voor groeibevordering worden gesmeed zodat het uitzicht op groei niet uitsluitend voortvloeit uit de hoop op een exogene 'deus ex machina', "door God en de ingenieurs gegeven", zoals Joan Robinson de traditionele economische groeitheorie samenvatte? Nu dient te worden gezegd dat de verkiezingsprogramma's zich vooral als reclameboodschappen laten lezen en op het gebied van groeibevordering weinig concreet zijn. De open deur in de meeste programma's is dat onderwijs en wetenschap van belang zijn om de Nederlandse kenniseconomie uit te bouwen. Toch bevatten de programma's ook een aantal meer specifiek gerichte opmerkingen die in het kader van de hoop op groei voor Nederland relevant zijn.

Zo kiest het CDA voor een groei die "in alle opzichten duurzaam en innovatief zal zijn". Daarbij geldt dat Nederland een klein land is met een enorm buitenland: "daar verdienen we ons geld en dragen bij aan een betere wereld". Bovendien benadrukt het CDA het belang van het midden- en kleinbedrijf (MKB) voor de groei. Het is nodig, aldus het CDA, om generieke innovatieregelingen aantrekkelijker te maken voor het MKB.

Ook D66 benadrukt het belang van groei: "nieuwe welvaart vraagt om groei van onze economie" en "groei van onze economie is de beste manier om de overheidsfinanciën op orde te brengen". D66 noemt groei de zuurstof van de samenleving en kiest, net als het CDA, voor duurzame groei. D66 verwacht daarbij veel van de Nederlandse handels- en ondernemersgeest: "Nederlanders ondernemen, innoveren en handelen. Zij trekken met vertrouwen de wereld in. Ondernemende Nederlanders staan te trappelen. Hun kansen liggen voor het grijpen: in handel met opkomende economieën, in schonere en slimmer produceren, in dienstverlening, in gezondheidszorg en in innovatie." Daarbij geldt dat "de havens van Rotterdam en Amsterdam en de luchthavens Schiphol en Eindhoven vitale schakels zijn in onze internationale handel en bereikbaarheid". Dit alles vereist, volgens D66, een toename in flexibiliteit en aanpassingsvermogen.

Daarentegen krijgt economische groei in de traditionele zin bij Groen Links geen prioriteit. Volgens deze partij levert "klassieke economische groei niet meer wat zij ons zo lang vanzelfsprekend gaf: betere levens". Omdat ondanks de stijgende welvaart welzijn en geluk niet meer toenemen, streeft Groen Links naar een duurzame economie die is gericht op het welzijn van mensen, die werkt zonder schulden en die financieel en ecologisch in balans is.

De PvdA zet wel in op economische groei in de traditionele zin. Volgens deze partij is er maar één scenario: Nederland heeft economische vooruitgang nodig. Over de manier om die groei te bereiken is de PvdA echter tweeslachtig. Aan de ene kant zet de PvdA in op een nieuw elan voor de maakindustrie waardoor we weer "made in Holland" producten kunnen exporteren en niet al ons heil moeten vestigen op "vergankelijke diensten". Daarom kiest de PvdA voor een gericht innovatiebeleid dat aansluit bij het topsectorenbeleid. Aan de andere kant onderkent de PvdA dat het "grootste deel van de Nederlandse bevolking, 4,5 miljoen mensen, in het MKB werkt: in winkels, in de agrarische of toeristische sector, in de IT, in de media of als boekhouder of

administrateur". Dat zijn nu juist banen die in de transactiesfeer liggen en niet direct in de productiesfeer van de maakindustrie.

De PVV wil de economie de komende jaren aan de praat krijgen zonder "dictaat van Brussel om de economie kapot te bezuinigen". Hierbij gelooft de PVV "in een kleine overheid, lage belastingen en zo weinig mogelijk regels. Gekoppeld aan het behoud van onze nationale soevereiniteit, een bevolking die niet verdeeld wordt door massa-immigratie, en gezonde overheidsfinanciën levert dat nog altijd het beste recept op voor economische groei". De PVV heeft daarbij weinig oog voor duurzaamheid maar wel voor de handel als motor van de groei: "Wij Nederlanders zijn een handelsvolk. Geen land was eeuwenlang zo internationaal georiënteerd als het onze. Onze vlag wappert al eeuwen op alle continenten en alle wereldzeeën." Daartoe dienen handelsbarrières met derde-wereldlanden te worden opgeheven (maar geen ontwikkelingshulp), dient bij defensie de bescherming van Nederlandse handelsbelangen centraal te staan en moeten onze *mainports* Schiphol en de Rotterdamse haven tot de wereldtop behoren.

De SP formuleert geen mooie volzinnen over de noodzaak om de economische groei te bevorderen, maar beperkt zich tot concrete maatregelen. Zo wordt er, wanneer deze partij het voor het zeggen krijgt, in 2013 een investeringsprogramma gestart om onze economie weer op gang te helpen. Daarbij komt er een nieuwe nationale investeringsbank (NIB) die kredieten gaat verstrekken aan fundamenteel gezonde en goed geleide bedrijven. Deze investeringsbank kan ervoor zorgen dat de industrie weer kan investeren en ook kan de bank langjarige investeringen in duurzame economie financieren. In welke mate maatschappelijke rendementseisen bij deze investeringen gelden, en in welke zin deze afwijken van de rendementseisen die private investeerders wensen, valt echter niet uit het programma af te leiden. Anders gezegd, het blijft onduidelijk welk marktfalen deze door de SP gewenste NIB moet repareren.

Ook de VVD maakt zich sterk voor economische groei: "economische groei is hard nodig". De VVD wijst erop dat het naïef is te denken dat ons land zich kan isoleren van de ontwikkelingen die de globalisering en opkomst van de nieuwe grote economieën zoals Brazilië, Rusland, India en China (BRIC) met zich meebrengen. "Daarvoor is Nederland als handelsland te afhankelijk van het buitenland". Maar wanneer wordt aangegeven hoe ons land zijn positie als handelsland via "de innovatieve kracht van ondernemend Nederland" kan versterken, wordt teruggегреpen op het topsectorenbeleid dat moet worden voortgezet. Wel besteedt het verkiezingsprogramma van de VVD daarbij speciale aandacht aan het hoofdkantorenbeleid dat als tiende 'topsector' aan het topsectorenbeleid is toegevoegd en dat daadwerkelijk een versterking van de regie- en handelsfunctie van het Nederlandse bedrijfsleven beoogt. Hierover vindt de VVD dat "de overheid zich meer moet inzetten voor de vestiging van buitenlandse bedrijven in ons land, want dat levert extra werkgelegenheid op. Daarvoor moeten vestigingsregels, vergunningen en visa worden verbeterd. De VVD wil dat buitenlandse bedrijven zich welkom voelen in ons land".

Al met al bevatten de verkiezingsprogramma's van de voornaamste politieke partijen allerhande suggesties voor een herstel van de economische groei, suggesties die echter zodanig in algemene bewoordingen zijn geformuleerd dat het voor het CPB heel wat hoofdbrekens zal hebben gekost om in discussie met de partijspecialisten de effecten van de voorstellen te berekenen bij de doorrekening van de partijprogramma's.

6 De schulden- en eurocrisis

Behalve van maatregelen om de economische structuur te verbeteren, is de ruimte voor groeiherstel in de komende periode ook sterk afhankelijk van de verwickelingen rond de schulden crisis en de euro. In het politieke debat staan eurofielen en eurofoben lijnrecht tegen elkaar. De eurofoben bepleiten de terugkeer naar een Europa met nationale munten zonder besef van de enorme kosten die zo'n uiteenvallen van het eurogebied en daarmee van de EMU met zich mee zal brengen. De eurofielen betogen dat de grote weeffout bij de monetaire unie was dat deze niet is gekoppeld aan een politieke unie.

Bij het pleidooi van de eurofielen wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat volgens de oorspronkelijke opzet en inrichting van de EMU een politieke unie geen noodzakelijke voorwaarde is voor het succes van de euro als gemeenschappelijke munt. De EMU is juist een zorgvuldig afgewogen mengeling van het intergouvernementele en het federalistische gedachtegoed. De president van de Raad van Europa, Van Rompuy, weet meestal als een behendig koorddanser tussen deze beide opvattingen over de EMU te balanceren. Dat geldt zelfs voor zijn voorstellen aan de eurotop eind juni 2012. (Van Rompuy, 2012). De zin "The euro area is diverse and policy making at the national level is the most effective method for many decisions" lijkt bedoeld om de aanhangers van het intergouvernementele gedachtegoed gerust te stellen. Vervolgens is de zin ".. based on the joint exercise of sovereignty for common policies and solidarity.." een prachtig voorbeeld van het balanceervermogen van Van Rompuy. Het is jammer dat deze combinatie van het intergouvernementele en federalistische gedachtegoed, waarop de EMU is gebaseerd, in het politieke debat is verschaald en gepolariseerd tot een twittergevecht tussen eurofielen en eurofoben.

Voor een meer diepgaande analyse waar het met de euro en de EMU fout is gegaan en hoe het nu verder moet, zij verwezen naar het artikel van Wellink in dit nummer van TvOF. Hier zij er slechts op gewezen dat er alleen van een zekere mate van solidariteit tussen de Noordelijke en de Zuidelijke eurolanden sprake kan zijn, wanneer de sancties bij een ongeoorloofde verslapping van de begrotingsdiscipline zodanig geloofwaardig zijn en voor de landen die de regels overtreden zodanig hoog zijn dat het zich houden aan de regels te allen tijde minder kostbaar is dan het overtreden van de regels. Daarbij valt te denken aan een geloofwaardige verplichte uitreedregel, zodat landen met een gebrekkige begrotingsdiscipline niet langer via een gijzelaarsspel een bailout weten te bewerkstelligen (Den Butter, 2010, Fahrholz en Wójcik, 2012). In dat geval kan de vorm van beleidscoördinatie in de EMU, waarbij EMU-wijde symmetrische schokken via het monetaire beleid worden opgevangen en asymmetrische landenspecifieke schokken – tot op zekere hoogte – via het begrotingsbeleid en via het arbeidsmarktbeleid, weer in werking worden gesteld. Coördinatie op Europees niveau is bij deze beide laatste vormen van asymmetrische schokopvang alleen nodig voor zover het nationale begrotings- en/of arbeidsmarktbeleid externe effecten voor de andere eurolanden met zich meebrengt. Zoals gezegd is een politieke unie daarbij niet noodzakelijk.

Vanuit de vraagstelling in dit artikel is vooral van belang te bezien in hoeverre de banken- schulden- en eurocrisis een rem betekent voor toekomstige economische groei. In de Nederlandse beleidsanalyse, bijvoorbeeld van het CPB en het Ministerie van Financiën, wordt voor het antwoord op deze vraag sterk geleund op de magistrale studie van Reinhart en Rogoff (zie bijvoorbeeld Reinhart en Rogoff, 2008, 2011). Deze auteurs hebben een groot aantal eerdere financiële en wisselkoers crisissen met een empirisch fileermes ontleed. Daarbij constateren zij sterke parallellen, zowel ten aanzien van het

ontstaan van de crisis als over het tempo en de mate waarin de economie zich na de crisis weer heeft hersteld. Vandaar dat zij de gedachte ontzenuwen dat iedere crisis uniek zou zijn en dat daarom de politici en beleidsmakers geen blaam zou treffen voor het feit zij de huidige crisis niet hebben voorzien en dus ook niet hebben weten te voorkomen. Reinhart en Rogoff noemen dit het "this-time-is-different syndrome". Inderdaad toont de studie van Reinhart en Rogoff dat gebruikelijke crisisindicatoren opmerkelijke parallellen vertonen in verschillende crisissituaties die vanuit de financiële sfeer en begrotingssfeer zijn ontstaan. Dat geldt vooral voor de "grote vijf" onderzochte crisissen in de meest recente periode (Spanje, 1977, Noorwegen 1989, Finland, 1991, Zweden, 1992 en Japan, 1992; Reinhart en Rogoff, 2008). Het betreft echter alleen een beschrijvend statistische analyse waarbij het nut is gelegen in de signaleringsfunctie van de crisisindicatoren. In die zin heeft de gedachte dat "this time it is different" inderdaad tot een te late signalering van de crisis en dus tot verkeerd beleid geleid.

Wat betreft het herstel uit de crisis biedt de analyse van Reinhart en Rogoff echter geen handvat voor het beleid. In dat opzicht is de kredietcrisis die tot de huidige schulden crisis en eurocrisis heeft geleid inderdaad uniek. Veel meer dan bij de andere crisissen, zoals bij de grote vijf, is er nu sprake van verwevenheid en complexiteit in het financiële systeem, waarbij ook het gevaar van besmetting groter is dan in voorgaande gevallen (Den Butter, 2011). Zo laat Sara de Jong in haar scriptie (De Jong, 2012) op basis van een empirische analyse van de premies van Credit Default Swaps (CDS) zien dat er een positief verband is tussen de kredietrisico's van banken en van overheden, en dat deze relatie bovendien sterker is voor landen uit het eurogebied dan voor landen die geen deel uitmaken van een monetaire unie. Het betekent dat de banken in het eurogebied gevoeliger zijn voor de veranderingen in de kredietrisico's van hun overheden dan banken in landen met een eigen monetair beleid. Uniek aan de krediet-schulden- en eurocrisis is dus dat beleidsbeslissingen van zowel individuele banken, individuele overheden in euroland als ook gezamenlijke acties van de Europese overheden en van de Europese Centrale Bank externe effecten oproepen, waarbij niet duidelijk is welke de achterliggende mechanismen zijn. In die zin is er nog veel onderzoek te verrichten en mag de studie van Reinhart en Rogoff geen eindpunt van de analyse zijn.

7 De verwevenheid van conjunctuur en structuur

Het belangrijkste discussiepunt in het beleidsdebat over schuld en groei betreft de vraag in welke mate, en op welke manier, de afbouw van de schuldposities van banken en overheden kan samengaan met maatregelen die de groei stimuleren. Hier is sprake van een vervelend dilemma. Aan de ene kant zijn ombuigingen en bezuinigingen nodig om de overheidsbegroting op orde te krijgen, en is ook voor de private sector – in deze situatie vooral de consumenten – spaarzaamheid geboden om de schuldenberg af te bouwen. Aan de andere kant is economische groei gebaat bij extra uitgaven en bestedingen. Om een uitweg uit dit dilemma te vinden is kennis van twee economische mechanismen nodig, namelijk (i) de mate waarin economische schuldposities een belemmering vormen voor economische groei, en (ii) de mate waarin bezuinigingen en ombuigingen om die schuldposities af te bouwen een belemmering vormen voor economische groei en structuurversterking.

Wat betreft de eerste vraag zijn er aanwijzingen dat het verband tussen de omvang van de overheidsschuld en economische groei niet-lineair is. Wanneer de overheidsschuld zeg 40% of 60% van het bbp bedraagt, heeft dat weinig invloed op de economische groei. In zulke situaties lijkt een verdere reductie van de schuld, zeker in een periode van tegenzittende conjunctuur, vanuit het oogpunt van groeibevordering dan ook niet gewenst. Reinhart en Rogoff (2010) laten echter zien dat wanneer de staatsschuld 90% bbp of meer is, de gemiddelde groei zo'n 1%-punt lager uitkomt dan bij een lagere staatsschuld. Uit een panelanalyse van Kumar en Woo (2010) met gegevens van zowel opkomende als volgroeide economieën komt naar voren dat er inderdaad sprake is van allerlei niet-lineariteiten, pal-effecten en verschillen tussen landen onderling in de relatie tussen schuld en groei. Gemiddeld genomen gaat volgens deze studie een toename van de schuldquote van 10%-punten bbp samen met een afname van de groei van het bbp per hoofd van 0,2%-punt per jaar, waarbij dit percentage voor de volgroeide economieën wat lager uitkomt dan voor de opkomende economieën. Deze groeivertraging is vooral het gevolg van een dalende arbeidsproductiviteit vanwege lagere investeringen en daarmee een langzamer groei van de kapitaalgoederenvoorraad. In een studie van het McKinsey Instituut tonen Roxburgh et al. (2012) dat schuldreductie in sommige gevallen op termijn tot een fors hogere groei kan leiden. De voorbeelden van Zweden en Finland in het midden van de jaren '90 waar dit rapport aan refereert, zijn echter bijzondere gevallen van landen die in een crisis raakten terwijl de rest van de wereld geen conjuncturele inzinking kende. In die zin verschaft deze studie weinig zicht op de gevolgen voor de groei van de schuldenreductie in de nasleep van de wereldwijde krediet- en schulden crisis. Daarnaast gaat het in al de genoemde studies om bruto schulden, en vooral de (bruto) staatsschuld, terwijl er grote verschillen tussen landen zijn wat betreft de externe positie. Zo hebben landen als Duitsland en Nederland een groot (gecumuleerd) overschot op de betalingsbalans terwijl er in veel Zuid-Europese landen en ook in de Verenigde Staten sprake is van een oplopend betalingsbalanstekort, naast de omvangrijke staatsschuld ('dubble deficit'). Japan is weer een geval apart, met de grootste staatsschuld van alle landen, maar met een lage rente omdat de staatsschuld vrijwel volledig in Japanse handen is (Jansen, 2011). Vooralsnog biedt de literatuur weinig duidelijkheid over op de relatie tussen groei en schuld wanneer rekening wordt gehouden met de specifieke samenstelling van bruto en netto schuld van de verschillende sectoren.

De tweede vraag betreft de samenhang tussen de conjuncturele en de structurele ontwikkeling. Vaak worden in tijdreeksmodellen waarin de effecten van tijdelijke conjuncturele schokken en permanente structurele schokken gezamenlijk worden bekeken, deze effecten onafhankelijk van elkaar verondersteld. Den Butter en Koopman (2001) laten echter in een tijdreeksstructuurmodel zien dat conjuncturele en structurele schokken wel degelijk gecorreleerd zijn. Zo heeft een conjuncturele schok, bijvoorbeeld vanwege een daling van de bestedingen, gevolgen voor de economische groei op lange termijn. Omgekeerd heeft een verandering in de economische structuur conjuncturele gevolgen. Opvallend in deze analyse is dat de relatie tussen groei en conjunctuur in de Verenigde Staten een ander karakter heeft dan in de Europese landen (Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland) uit de studie. Het probleem hierbij is dat er geen eenduidigheid in de literatuur bestaat over de manier waarop een rem op de bestedingen van invloed is op de economische groei. Aan de ene kant kan er sprake zijn

van een rem op de groei waarbij dankzij de ombuiging vanwege schuldreductie de groei permanent op een lager pad uitkomt. In dat geval is er sprake van een hysteresis effect. Aan de andere kant beschrijven Caballero en Hammour (1994) hoe een conjuncturele inzinking juist gunstig voor de groei op lange termijn kan zijn: de "reinigende rol van recessies" waarbij de laagconjunctuur de mogelijkheid biedt om schoon schip te maken en onrendabele productieprocessen en banen af te stoten.

Het spreekt voor zich dat bij de keuze tussen ombuigingen om het schuldprobleem aan te pakken en beleidsintensivering om de groei te bevorderen, de omvang van de bestedingsmultiplicatoren allesbepalend is. Op overheidsuitgaven met een lage multiplier moet worden bezuinigd en uitgaven met een hoge multiplier dienen te worden geïntensiveerd. Het probleem is echter dat de literatuur weinig aanwijzingen geeft welke bestedingen een kleine en welke een grote multiplier hebben (Baldacci et al., 2010, Kraay, 2010). Bradford Delong en Summers (2012) betogen dat in de huidige situatie in de VS, waar in normale tijden de centrale bank expansief begrotingsbeleid neutraliseert, nu wel redenen zijn om via extra overheidsuitgaven de groei te bevorderen, ondanks de daardoor verder oplopende staatsschuld. De gedachte is dat in de huidige crisis, waar de rente al extreem laag is, bestedingsmultiplicatoren hoger zijn dan normaal, zodat de inverdieneffecten van extra overheidsuitgaven voldoende groot zijn. Hysteresis effecten van extra bezuinigingen zijn, aldus Bradford Delong en Summers, in deze uitzonderlijke situatie veel groter dan normaal en moeten worden vermeden. Hoe dit ook zij, in ieder geval zijn de meeste economen het erover eens dat de btw-verhoging uit het lenteakkoord een slechte manier van ombuigen is. Helaas blijkt die manier vanuit de politieke optiek de meest gemakkelijke.

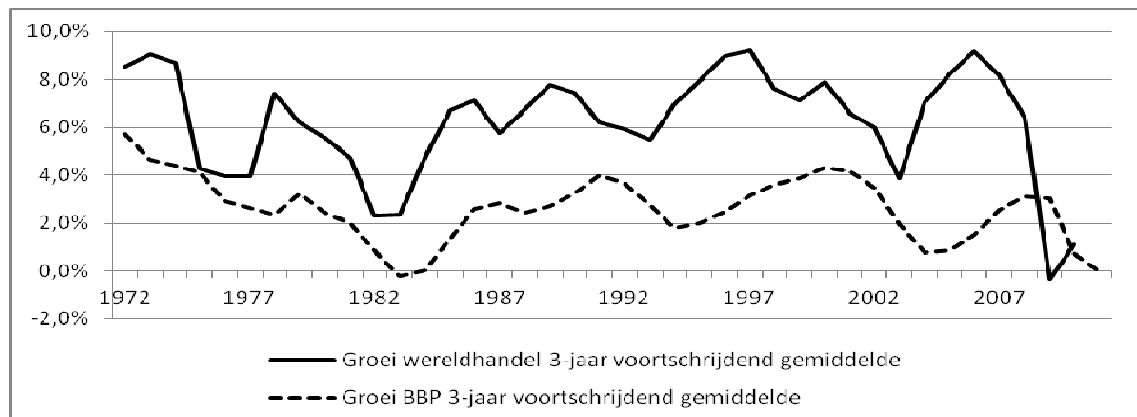
8 Groei en handel

Uit het voorgaande overzicht van de partijprogramma's blijkt dat de meeste politieke partijen in ons land de mogelijkheden van toekomstige economische groei mede aan de positie van Nederland als handelsland verbinden. Dat is in overeenstemming met de visie die indertijd door de WRR (2003) is uitgewerkt. Handelstransacties in ruime zin, gekoppeld aan de competentie in ons land om de transactiekosten laag te houden, vormen een belangrijke bron van productiviteitsgroei en daarmee van economische groei in ons land. Dit geldt des te sterker in een wereld waar productieketens steeds verder in verschillende schakels worden opgesplitst, en waar daar wordt geproduceerd waar dat tegen de laagste kosten kan. Handel in producten is bij een dergelijke fragmentatie van productieketens vervangen door een handel in taken (Grossman en Rossi-Hansberg, 2008). De 'deus ex machina' van de traditionele groeitheorie is vervangen door een beschrijving van de economische mechanismen die bepalend zijn voor de organisatie van de productie (Antràs en Rossi Hansberg, 2009) en daarmee voor de economische groei die zulk een innovatieve organisatie van de productie oplevert. Inderdaad zetten sommige politieke partijen ook in op een versterking van de maakindustrie in ons land, en op de geavanceerde technologische kennis die de maakindustrie vooruit helpt. Daar is niets mis mee: chipmachine fabrikant AMSL geldt terecht als vlaggenschip voor dit technologisch elan. Het bedrijf wordt gezien als een Nederlandse Nokia. Wel is het goed dat de Nederlandse economische bedrijvigheid beter gediversifieerd is dan de Finse. Bovendien valt het succes van AMSL voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een

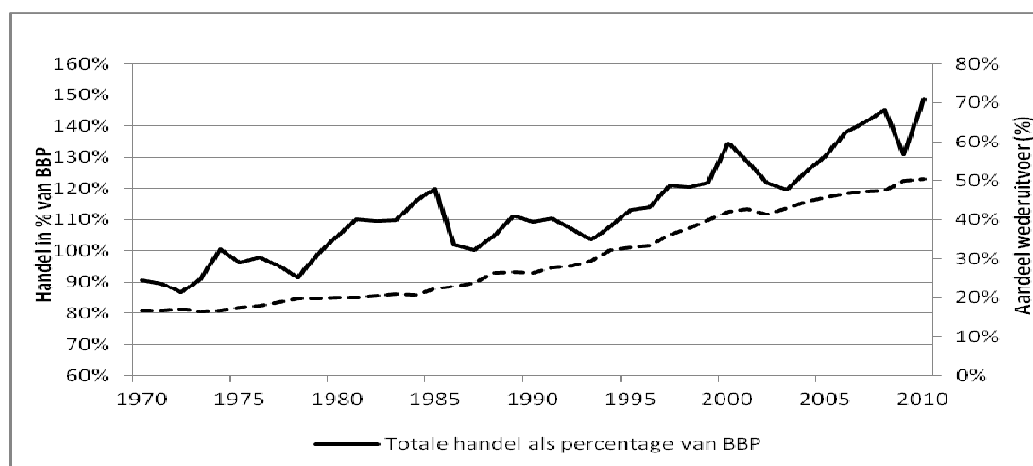
goede positionering in de internationale markt voor chips en dus aan een goede handelsgeest.

Het belang van handel voor de economische groei in ons land wordt geïllustreerd door macrogegevens over handel en productie. Deze laten zien dat handelstransacties een steeds grotere rol in de productie spelen. Figuur 1 toont het langetermijn-verband tussen de groei van de wereldhandel en de productiegroei in ons land. Twee belangrijke aspecten vallen op. In de eerste plaats loopt de groei van de wereldhandel, als indicator van de internationale conjunctuur, iets voor op de groei van het BBP die het verloop van de Nederlandse conjunctuur verbeeldt. Vandaar dat een goede voorspelling van de wereldhandel essentieel is om de conjunctuur in ons land goed te voorspellen. Daarom besteedt het CPB veel aandacht aan een goede voorspelling van de voor Nederland exogene ontwikkeling van de wereldhandel, zij het dat de gegevens over de wereldhandel *in het verleden* weinig extra informatie blijken te bieden voor een de *voorspelling* van de toekomstige groei in ons land (Elbourne en Vermeer, 2012).

Figuur 1. Groei wereldhandel en BBP in Nederland (voortschrijdende gemiddelden).



Figuur 2. Verhouding tussen handel (invoer plus uitvoer) en BBP in Nederland en aandeel wederuitvoer in totale uitvoer.



Ten tweede toont de figuur dat de wereldhandel in de desbetreffende periode sneller is gegroeid dan de productie. Het betekent dat de handel steeds belangrijker voor de economische bedrijvigheid is geworden. Het vormt ook een aanwijzing dat handelsinnovaties voor een belangrijk deel bijdragen aan de economische groei in ons land (Den Butter et al., 2008). Bij handelsinnovaties kan worden gedacht aan allerlei vormen van standaardisering, zoals de container, de pallets, de streepjescode, maar ook standaardisering op het gebied van ICT-toepassingen, die transactiekosten doen verlagen. Voor een transactie-economie als Nederland zijn dergelijke handelsinnovaties minstens even belangrijk als investeringen in R&D, die in het technologiebeleid als drijvers van economische groei worden gezien.

Dit toegenomen belang van de handel blijkt ook uit de oplopende trend in de verhouding tussen handel en productie in figuur 2. Bovendien laat deze figuur zien dat het aandeel van de wederuitvoer in de totale uitvoer gestaag gestegen is en dat momenteel ruim de helft van de uitvoer uit wederuitvoer bestaat. Wederuitvoer vormt een indicator voor het belang van Nederland als transactie-economie. Over deze toename van de wederuitvoer wordt wel eens wat laattunkend gesproken, met het argument dat het domweg om milieuvervuilend dozenschuiven zou gaan zonder veel toegevoegde waarde. De handelsinnovaties die bijdragen aan de waardecreatie via wederuitvoer en de logistieke dienstverlening vereisen daarentegen veel specifieke kennis en zijn vaak technologisch geavanceerd. Bovendien kan de overheid bijdragen aan deze handelsinnovaties en daarmee aan de economische groei (Den Butter et al., 2012).

9 Besluit

Naast de ombuigingen van 18 mld euro waartoe het kabinet Rutte/Verhagen heeft besloten en de 11 mld van het lenteakkoord, blijft er ook voor de komende kabinetsperiode nog een flinke taakstelling om de overheidsfinanciën van ons land weer op orde te krijgen. Afhankelijk van de gehanteerde argumenten ligt die taakstelling tussen de 7 mld. en 28 mld. euro. Daarbij is de berekening van het CPB over de omvang van die taakstelling gebaseerd op gegevens over productiviteitsgroei en wereldhandel die uitgaan van een herstel van de wereldeconomie en economische groei. Het is goed mogelijk dat deze groeiramingen te optimistische zijn. Zo lijkt er nog geen einde te komen aan de spiraal van krediet- schulden en bankencrisis, waarbij het de vraag is of, en hoe, de euro deze roerige tijden overleeft. Daarnaast heeft in de periode van de grote matiging voorafgaand aan de kredietcrisis de westerse wereld op te grote voet geleefd. Dit dankzij de valse groei die de financiële innovaties hebben gebracht. Het betekent dat in de taakstellingberekeningen de omvang van de conjuncturele component wordt overschat. Vanuit dat oogpunt is het wijs omvangrijke extra ombuigingen af te spreken voor de volgende kabinetsperiode. Dit neemt niet weg dat de trend van voortgaande globalisering en wereldwijde specialisatie zich doorzet. Vooral de BRIC landen en andere opkomende economieën – denk aan Afrika- vertonen nog flink wat groei. Dit artikel bepleit dat Nederland als handelsland zo goed mogelijk gebruikt maakt van deze ontwikkeling door zich te richten op regievoering in de organisatie van de productie. Door het innovatievermogen en de technische kennis te benutten voor het verlagen van transactiekosten kan de economische groei in ons land optimaal profiteren van de groei van de wereldhandel. Deze groeimogelijkheid kan helpen in het dilemma van tekortreductie en groeistimulering.

Frank A.G. den Butter

- * Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam. Opgemerkt zij dat deze tekst op 27 augustus 2012 is afgesloten, dus net nadat het CPB de doorrekening van de verkiezingsprogramma's naar buiten heeft gebracht.

Literatuur

- Antràs, P. en E. Rossi-Hansberg, 2009, Organizations and Trade, *Annual Review of Economics*, 1(1), blz. 43-64.
- Baldacci, E., S. Gupta en C. Mulas-Granados, 2010, Restoring debt sustainability after crises: implications for the fiscal mix, *IMF Working Paper* WP/10/232.
- Bradford Delong, J. en L.H. Summers, 2012, Fiscal policy in a depressed economy, *Brookings Papers on Economic Activity*, August 2012.
- Butter, F.A.G. den, en S.J. Koopman, 2001, Interaction between structural and cyclical shocks in production and employment, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 137 (2), blz. 273-296.
- Butter, F.A.G. den, J. Möhlmann en P. Wit, 2008, Trade and product innovations as sources for productivity increases: an empirical analysis, *Journal of Productivity Analysis*, 30, blz. 201-211
- Butter, F.A.G. den, 2010, Wat kan de euro nog redden? Euro-obligaties + uittredingsprocedure, *Me Judice*, jaargang 3, 9 december 2010.
- Butter, F.A.G. den, 2011, *De Grote Besmetting; de Macro-economie van de Krediet en Schuldencrisis*, SMO, 2010 5/6, SMO Den Haag, augustus 2011.
- Butter, F.A.G. den, J. Liu en Y-H. Tan, 2012, Using IT to engender trust in government-to-business relationships: the Authorized Economic Operator (AEO) as an example, *Government Information Quarterly*, 29, blz. 261-274.
- Caballero, R.J. en M.L. Hammour, 1994, The cleansing effect of recessions, *American Economic Review*, 84, blz. 1350-1368.
- Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving (CPB/PBL), 2010, *Keuzes in Kaart, 2011-2015; Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Bijzondere Publicatie No. 85, mei 2010.
- Centraal Planbureau (CPB), 2012a, Juniraming 2012; *De Nederlandse Economie tot en met 2017*, inclusief Begrotingsakkoord 2013, CPB Policy Brief 2012/01.
- Centraal Planbureau (CPB), 2012b, *Nadere analyse houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de komende kabinetsperiode*, CPB notitie, 19 juni 2012.
- Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving (CPB/PBL), 2012, *Keuzes in Kaart, 2013-2017; Effecten op economie en milieu; een analyse van tien verkiezingsprogramma's*, augustus 2012.

- Cerra, V. en S. Chaman Saxena, 2008, Growth dynamics: the myth of economic recovery, *American Economic Review*, 98 (1), blz. 439-457.
- Elbourne, A. en N. Vermeer, 2012, Is world trade data useful when forecasting a small open economy?, *CPB Background Document*, June 26, 2012.
- Fahrholz, Ch. en C. Wójcik, 2012, The eurozone needs exit rules, *CESifo Working Paper* no. 3845.
- Grossman, G.M., en E. Rossi-Hansberg, 2008, Trading tasks: a simple theory of offshoring, *American Economic Review*, 98, blz. 1978-1999.
- Jansen, P.W., 2011, Net savings and the Japanese long-term interest rate, *Applied Financial Economics*, 21, blz. 1769-1778.
- Jong, S.I. de, 2012, *Kredietrisico's van banken en overheden sinds de financiële crisis*, Scriptie Vrije Universiteit Amsterdam, juli 2012.
- Kraay, A., 2010, How large is the government spending multiplier? Evidence from World bank lending, *World Bank Policy Research Paper* 5500, december 2010.
- Kumar, M. en J. Woo, 2010, Public debt and growth, *IMF Working Paper* WP10/174.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff, 2008, Is the 2007 US sub-prime financial crisis so different? An international historical comparison, *American Economic Review*, 98 (2), blz. 339-344.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff, 2010, Growth in a time of debt, *American Economic Review*, 100, Papers and Proceedings, blz. 573-578.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff, 2011, From financial crash to debt crisis, *American Economic Review*, 101, blz. 1676-1706.
- Ridder, P. de, 2012, Van schuld bewust, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44 (nr.2), blz. 103-112.
- Rompuy, H. van, 2012, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, European Council of the President, EUCO 120/12, 26th June 2012.
- Roxburgh, Ch., S. Lind, T. Daruvala, J. Manyika, R. Dobbs, R. Forn en K. Croxson, 2012, *Debt and Deleveraging: Uneven Progress on the Path to Growth*, McKinsey Global Institute, January 2012.
- Studiegroep Begrotingsruimte, 2012, *Stabiliteit en Vertrouwen*, Veertiende Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag.
- WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003, *Nederland Handelsland; het Perspectief van de Transactiekosten*, Rapporten aan de Regering nr. 66, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Het Nederlandse groeirecept raakt uitgewerkt

M. A. Allers*

Samenvatting

De afgelopen 25 jaar is de Nederlandse economie vooral gegroeid doordat meer mensen zijn gaan werken. Deze extensieve economische groei loopt echter tegen zijn natuurlijke grens aan. De komende periode zullen we het daarom moeten hebben van productiviteitsstijgingen, en die zullen beperkt zijn. We komen op een structureel lager groeipad, en het budget van de overheid moet hieraan worden aangepast.

Trefwoorden: economische groei, demografie, productiviteit.

1 Inleiding

De economische crisis heeft tot een heftig internationaal debat geleid tussen voorstanders van een strikt begrotingsbeleid en voorstanders van beleid gericht op economische groei. De groeiprofeten lijken in Europa de overhand te krijgen. Groei moet ons uit de problemen helpen. Met voldoende economische groei is het minder urgent om begrotingstekorten en overheidsschulden te beteugelen. "Europa" kijkt immers naar het tekort en de schuld als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). Als dat bbp voldoende groeit, is voor het begrotingsbeleid de druk van de ketel. Maar wat is het groeipotentieel van de Nederlandse economie? Voor de korte termijn (2013-2017) verwacht het CBP (2012) een potentiële economische groei van 1,3 procent per jaar. Verder gaat de prognose niet. DNB (2012) is voor dezelfde periode iets pessimistischer met een verwachte potentiële groei van 1,2 procent. Beide instellingen wijzen op de invloed van de teruglopende groei van het arbeidsaanbod.

Op korte termijn kan economische groei worden bevorderd door middel van een expansief begrotingsbeleid. Althans, wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet sprake zijn van een tijdelijke vraaguitval, en van de in de economie gepompte middelen moet niet teveel weglekken naar het buitenland (import) of naar particuliere besparingen (gevoed door de economische onzekerheid). Of aan deze voorwaarden is voldaan is onderwerp van verhitte discussies. Maar zelfs een succesvol stimuleringsbeleid kan de economie niet op een hoger structureel groeipad helpen. Voor een indicatie voor het groeipotentieel op de wat langere termijn wil ik in dit artikel kort wijzen op enkele trends die kunnen worden opgemaakt uit de Nationale Rekeningen. Natuurlijk is dit niet te vergelijken met de verfijnde modelmatige analyses van CPB en DNB. Een blik op het recente verleden is echter ontvullend.

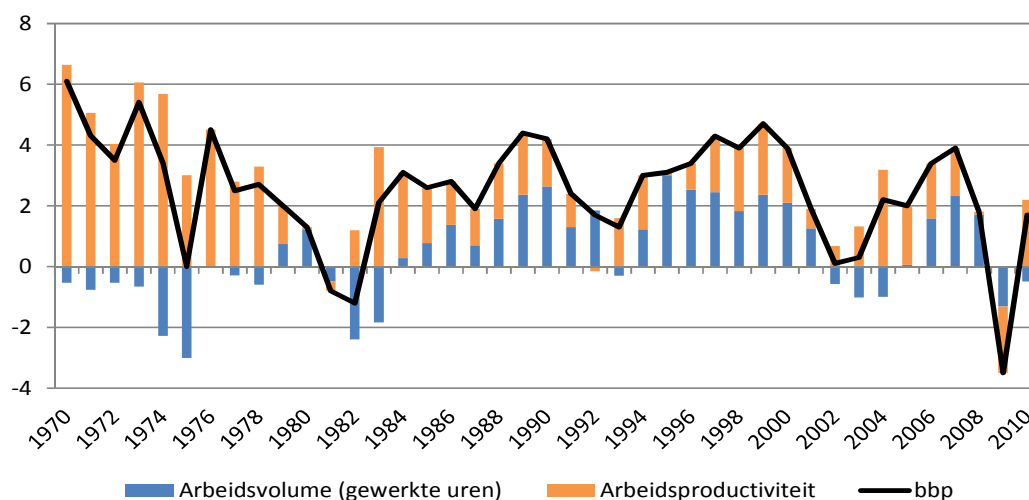
2 Intensieve of extensieve groei?

Op de lange termijn hangt de economische groei af van de inzet van de productiefactoren arbeid en kapitaal. De productiviteit van de ingezette arbeid hangt af van de kwaliteit ervan (opleiding, ervaring, enzovoort) en van de beschikbaarheid van kapitaalgoederen. De groei van het bbp kan worden uitgesplitst in de mutatie van het arbeidsvolume (gewerkte uren) en de mutatie van de arbeidsproductiviteit (bbp per gewerkt uur). De eerste is extensieve groei, de tweede intensieve groei.

Figuur 1 laat deze uitsplitsing zien voor de periode vanaf 1970. Voor eerdere jaren zijn geen gegevens beschikbaar. In de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig

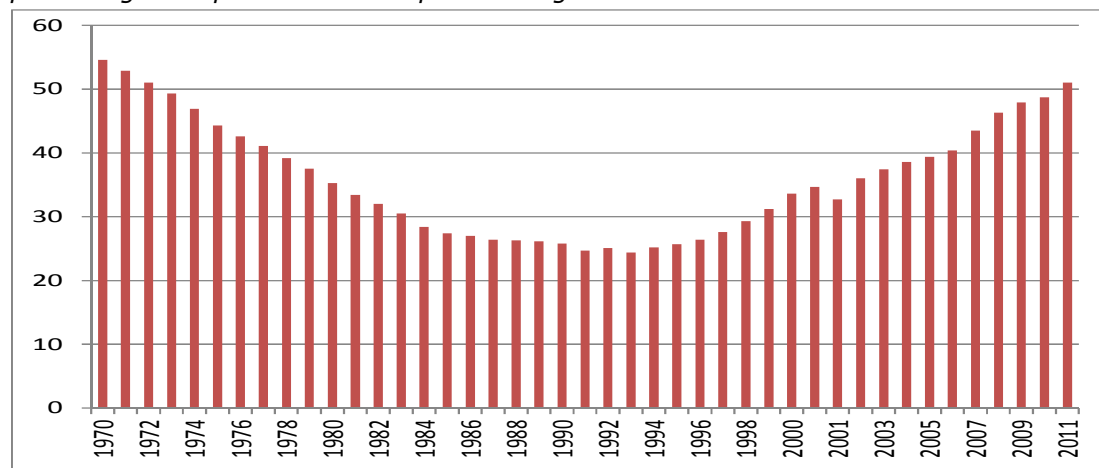
is de economische groei het gevolg geweest van een stijgende arbeidsproductiviteit. Het arbeidsvolume nam vaker af dan toe. Vooral ouderen verlieten massaal de arbeidsmarkt (figuur 2). In de tweede helft van de jaren tachtig en in de jaren negentig is de economische groei juist voor een groot deel te danken aan een toename van het arbeidsvolume. Doordat de arbeidskosten in de hand werden gehouden (zoals afgesproken in het akkoord van Wassenaar) nam de vraag naar arbeid toe en gingen werklozen weer aan het werk. Bovendien steeg het arbeidsvolume door het toenemende aandeel werkende vrouwen (vooral in de jaren negentig; figuur 3) en werkende ouderen (vanaf 1994; figuur 2). De arbeidsproductiviteit groeide nog wel, maar minder sterk dan voorheen. Na de dip van de dotcomcrisis aan het begin van deze eeuw herstelde zowel de productiviteit als het arbeidsvolume weer, maar dit bleek van korte duur.

Figuur 1. Jaarlijkse volumemutatie van het bbp (%) uitgesplitst naar de ontwikkeling van het arbeidsvolume en van de arbeidsproductiviteit.



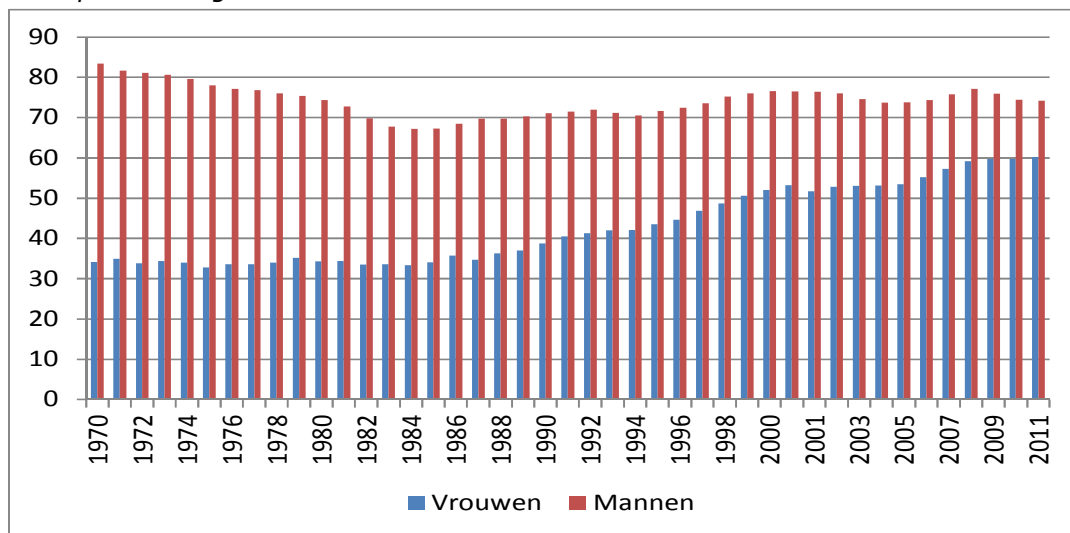
Noot: De arbeidsproductiviteit is berekend als het bbp gedeeld door het aantal gewerkte uren.
Bron: eigen berekening op basis van CBS-cijfers (Statline).

Figuur 2. Netto arbeidsparticipatie van senioren (55-65 jaar); werkzame bevolking als percentage van potentiële beroepsbevolking.



Noot: Als gevolg van een revisie van de nationale rekeningen komt 2001 twee keer voor. De daling in dat jaar is dus een statistisch artefact. Bron: CBS (Statline).

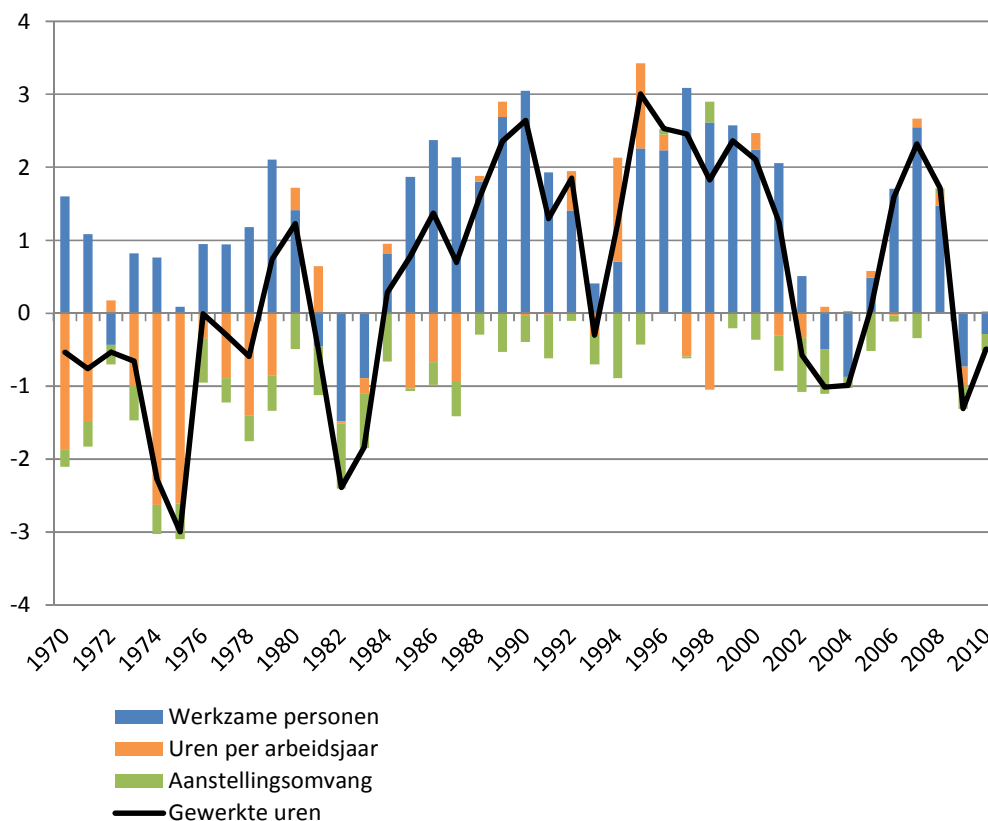
Figuur 3. Netto arbeidsparticipatie; werkzame bevolking als percentage van potentiële beroepsbevolking.



Noot: Als gevolg van een revisie van de nationale rekeningen komt 2001 twee keer voor. Bron: CBS (Statline).

We kunnen de beide componenten van de economische groei nog wat gedetailleerder bekijken. Figuur 4 splitst de groei van het arbeidsvolume uit naar de mutatie in het aantal werkzame personen, het aantal uren per arbeidsjaar en de aanstellingsomvang. Vooral in de jaren zeventig en in de jaren volgend op het akkoord van Wassenaar (1982) blijkt het aantal uren in een voltijds arbeidsjaar flink te zijn teruggelopen. De groei van het aantal werkzame personen kon deze arbeidstijdverkorting niet compenseren. Doordat ook steeds meer in deeltijd werd gewerkt daalde het arbeidsvolume in dit decennium. Deeltijdwerk bleef ook in de decennia daarna groeien, maar het arbeidsjaar werd niet structureel verder ingekrompen, en zoals gezegd nam het aantal werkzame personen toe. Sinds 1984 stijgt daarom het arbeidsvolume, afgezien van enkele conjuncturele dipjes.

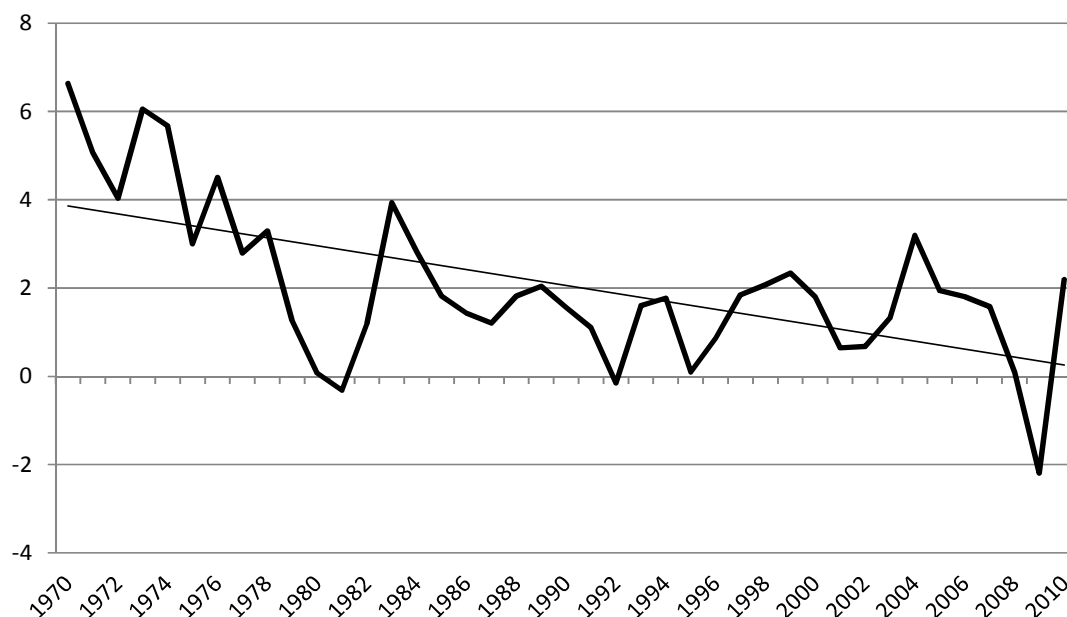
Figuur 4. Uitsplitsing van de jaarlijkse mutatie van het arbeidsvolume (%).



Noot: het gemiddelde aantal uren per arbeidsjaar is berekend als het quotiënt van het aantal gewerkte uren en het aantal arbeidsjaren. De aanstellingsomvang is berekend als aantal gewerkte uren/(aantal werkzame personen * aantal uren per (fulltime) arbeidsjaar).
Bron: eigen berekening op basis van CBS-cijfers (Statline).

Figuur 5 laat zien hoe de arbeidsproductiviteit zich heeft ontwikkeld. Op enkele recessiejaren na is de arbeidsproductiviteit sinds 1970 voortdurend gestegen. Zorgwekkend is echter de duidelijke neerwaartse trend in de productiviteitsgroei. De laatste kwart eeuw is de productiviteitsgroei duidelijk lager dan voorheen. Gemiddeld gaat het in deze periode om 1,3 procent per jaar. In de periode daarvoor (1970-1984) was dat nog 3,4 procent.

Figuur 5. Jaarlijkse mutatie van de arbeidsproductiviteit met trendlijn (%).



Bron: eigen berekening op basis van CBS-cijfers (Statline).

3 Groeipotentieel

Wat kunnen we de komende periode verwachten? Voorzichtigheidshalve lijkt het verstandig er vanuit te gaan dat de arbeidsproductiviteit niet veel sterker zal groeien dan de afgelopen 25 jaar het geval was. De bijdrage hiervan aan de economische groei is dan nog geen anderhalf procentpunt. Er zijn redenen om aan te nemen dat dit een optimistische schatting is. Zo zal het aandeel van de (ouderen)zorg in de economie nog aanzienlijk groter worden. Dit is niet een sector waar een grote productiviteitswinst in het verschiet lijkt te liggen. Ook de vergrijzing van de beroepsbevolking stemt wat dit betreft niet hoopvol.

De groei van de arbeidsproductiviteit dreigt voor een deel teniet te worden gedaan door een afname van het arbeidsvolume. Bij gelijkblijvende pensioenleeftijd en migratie zal de potentiële beroepsbevolking tot 2020 naar verwachting dalen met een kwart procent per jaar, en in de periode 2020-2040 met een half procent per jaar (Van der Erf, 2012). De afgelopen kwart eeuw nam het arbeidsvolume flink toe door de dalende werkloosheid en de groei van het aandeel werkende vrouwen en werkende senioren. Deze trends naderen hun natuurlijke grenzen. De arbeidsparticipatie kan niet eindeloos verder worden verhoogd. Alleen verhoging van de pensioenleeftijd kan nog soelaas bieden, maar dan moeten ouderen wel blijven werken en niet massaal kiezen voor vervroegde uittreding op eigen kosten.

Gecombineerd leveren de te verwachten ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en het arbeidsvolume geen hoopvol beeld op. Het groeipotentieel van de Nederlandse economie lijkt beperkt. De groei van de laatste 25 jaar was voornamelijk extensieve groei: het gevolg van het feit dat meer mensen gingen werken. Die truc kunnen we de komende periode niet herhalen; we mogen al blij zijn als we het arbeidsvolume enigszins op peil kunnen houden. We moeten het nu dus van intensieve groei hebben: een groei van de arbeidsproductiviteit. Maar die laat zich niet eenvoudig afdwingen.

4 Conclusie

Natuurlijk heeft bovenstaande analyse een wat statistisch en retrospectief karakter. Het is onmogelijk rekening te houden met toekomstige uitvindingen die de arbeidsproductiviteit zullen vergroten. Maar willen die tot een hogere productiviteitsstijging leiden dan die van de laatste 25 jaar, dan zullen ze de ongekende ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie die we net achter de rug hebben in de schaduw moeten stellen. Bovendien zijn arbeidsvolume en arbeidsproductiviteit geen onafhankelijke grootheden. Het overheidsbeleid legt de nadruk op het verder verhogen van de participatie. Naarmate die hoger komt te liggen wordt dat niet alleen steeds moeilijker; ook de gemiddelde arbeidsproductiviteit zal daardoor dalen, aangezien de meest productieve mensen vermoedelijk al werken.

Al met al lijkt het verstandig ons niet rijk te rekenen. Het in het recente verleden gerealiseerde groeipad is geen verworven recht en komt vermoedelijk niet terug. Een van de consequenties hiervan is dat de staatsschuld zich bij een tekort van 3 procent niet op 60 procent van het bbp zal stabiliseren. Dat veronderstelt immers een nominale groei van 5 procent. Het begrotingstekort zal structureel naar een lager niveau moeten. Dit maakt een prudent begrotingsbeleid extra belangrijk.

Maarten Allers

* Hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het onderzoeksinstituut COELO.

Literatuur

CPB (2012), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, Den Haag.

DNB (2012) *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten*, nr. 3, juni.

Van der Erf, R.F. (2012), Groei beroepsbevolking EU ten einde?, *Demos*, 28, 1-4.

Groei zonder stimulans

W.W. Boonstra

Samenvatting

Bij de huidige stand van de overheidsfinanciën is het niet goed mogelijk om met een stimulerend overheidsbeleid de conjunctuur weer op gang te helpen. Wel kan de overheid, door het wegnemen van enkele grote onzekerheden, bijdragen aan een zeker groeiherstel. In dit artikel worden enkele in dit kader belangrijke onderwerpen, te weten de eurocrisis, de woningmarkt en het bankwezen, meer in dit detail besproken. Oplossing van de eurocrisis is nodig om niet alleen de Nederlandse, maar ook de Europese economie uit recessie te houden. Het zou ook direct de acute problematiek van onze pensioenfondsen verlichten. Hervorming van de woningmarkt zou deze markt een steuntje in de rug kunnen geven, wat zou bijdragen aan een conjunctuurherstel. Ten aanzien van het bankwezen moet worden opgepast dat het beleid niet uitmondt in een acute kredietschaarste. Vervolgens wordt stilgestaan bij de lange termijn ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën. Als de woningmarkt op een overtuigende wijze wordt hervormd, met structureel positieve effecten voor de overheidsfinanciën, zouden bepaalde korte termijnbezuinigingen of lastenverzwaringen kunnen worden afgeblazen.

Trefwoorden: overheidsfinanciën, Europa, woningmarkt, bankwezen.

1 Inleiding

De Nederlandse economie bevindt zich in een aanhoudende laagconjunctuur. Na de hevige, maar korte recessie van 2009, die getuige is van de toename van de gemiddelde koopkracht dat jaar aan vele burgers min of meer ongemerkt voorbij is gegaan, ondervindt de economie vanaf de tweede helft van 2011 een geleidelijke groeivertraging. Ons land scheert nu al ruim een jaar langs de rand van een recessie. De laagconjunctuur is weliswaar niet hevig, maar duurt al wel lang. Bedrijven raken geleidelijk door hun reserves heen en saneren of, erger nog, gaan failliet. Anders dan in 2009, toen zowel de werkloosheid als het aantal bedrijfsfaillissementen meeviel, is op beide fronten nu sprake van een snelle verslechtering. Dit kan bijvoorbeeld worden afgelezen aan de acceleratie in de voorzieningen die de Nederlandse grootbanken in het eerste halfjaar van 2012 vooral op hun leningen aan het bedrijfsleven hebben moeten treffen.

Hoewel de aanhoudende crisis in de eurozone een belangrijke rol speelt, kan de economische malaise waar ons land onder lijdt niet alleen aan de internationale conjunctuur worden toegeschreven. Het zijn ditmaal ook met nadruk de binnenlandse bestedingen die zich uitermate zwak ontwikkelen. Er spelen, naast de eurocrisis, dan ook enkele binnenlandse thema's die het economisch klimaat en de bestedingen drukken. Daarbij kan worden gedacht aan de onzekerheid rondom de fiscale behandeling van de hypotheekrenteaftrek, de door de lage rente gedaalde dekkingsgraden van pensioenfondsen en de daaruit volgende kortingen op de pensioenuitkering en de manier waarop het banken door een stapeling van regelgeving steeds lastiger wordt gemaakt om hun kernactiviteit, het financieren van de reële economie, uit te oefenen. Hoewel op dit moment de kredietvraag zich nog erg zwak ontwikkelt, waardoor deze knelpunten

nog niet zo zichtbaar worden, moet worden gevreesd dat bij een conjunctuurherstel dit zal worden gehinderd door kredietschaarste.

De overheidsfinanciën bevinden zich daarbij in een tamelijk slechte staat. Hoewel het *bon ton* is om de huidige tekort- en schuldsituatie volledig te wijten aan de crisis (en impliciet dus aan de banken), ziet men daarbij gemakshalve over het hoofd dat er ook in 2007 al stevig kritiek werd uitgeoefend op de door minister Bos dat jaar ingediende begroting. Dat was dus ruim voordat de crisis door de val van de Amerikaanse Investment Bank Lehman Brothers uitmondde in een systeemschok en daarop volgend een recessie. Er lijkt dus meer aan de hand te zijn.

In dit artikel zal ik de stelling verdedigen dat het bij de huidige stand van de overheidsfinanciën niet mogelijk is om de conjunctuur weer op gang te helpen. Wel denk ik dat de overheid, door het wegnemen van enkele grote onzekerheden, desondanks toch kan bijdragen aan een zeker groeiherstel. Aan de hand van de hierboven genoemde thema's, zal ik trachten enkele oplossingsrichtingen aan te geven. Vervolgens zal ik stilstaan bij de lange termijn ontwikkeling van de Nederlandse overheidsfinanciën. De slotparagraaf vat samen en concludeert.

2 Crisis in de eurozone

Over de oorzaken en de gevolgen van de crisis in de eurozone is inmiddels al veel geschreven. Daarom beperk ik mij hier tot het verwijzen naar de literatuur (Teulings et.al., 2011). Op deze plaats volstaan enkele observaties.

Ten eerste is het duidelijk dat een aantal lidstaten na toetreding tot de muntunie daar niet de beleidsconsequenties uit heeft getrokken. Daarbij werden zij 'geholpen' door de financiële markten die in de periode 1999 – 2008 volledig hebben gefaald in het differentiëren tussen goede en slechte debiteuren in de eurozone. Hoewel dit niet voor iedereen onverwacht kwam, heeft dit beleidsmakers Europa-breed in slaap gesust.

Die hebben daarom, dat is de tweede factor, in de meeste gevallen een tamelijk slap begrotingsbeleid gevoerd. Vrijwel alle landen, ook Duitsland en Nederland, hebben met een zekere regelmaat gezondigd tegen de afspraken uit het stabiliteits- en groeipact (SGP). Ten derde hebben enkele landen die zich, ironisch genoeg, in het algemeen wel goed hebben gehouden aan het SGP, een immense onroerendgoedcrisis laten ontstaan. Daarbij heeft men overigens een snelle verslechtering van het saldo op de lopende rekening, als afspiegeling van het verloop van de nationale besparingen, volstrekt genegeerd. De daarop volgende diepe crises in Spanje en Ierland illustreren de gevolgen hiervan. Een van die gevolgen was dat, via de link met het bankwezen, de overheidsfinanciën van die landen sedert 2008 alsnog in alle hevigheid zijn ontspoord.

Ten vierde heeft Europa bij vol verstand toegelaten dat Griekenland, dat zich op grond van ondeugdelijke informatie de eurozone in heeft gelogen, binnen de EMU mocht blijven. Als het land in 2003 uit de eurozone was verwijderd, had Europa een krachtig signaal afgegeven dat het haar eigen spelregels serieus neemt. Dat heeft het niet gedaan en pas in 2010, nadat het land zich eerst gedurende een kleine tien jaar financieel met de rest van de eurozone kon vervlechten, is het debat over een (inmiddels veel duurdere) Griekse exit op gang gekomen.

Ten vijfde hebben financiële markten binnen de eurozone vrij spel. Als het sentiment zich tegen een land keert, te terecht of ten onrechte, kan het al snel worden afgesneden van financiering tegen houdbare rente tarieven. Dit is één van de meest serieuze ontwerpfouten in de EMU. Markten kunnen de EMU kapot spelen, zelfs als beleidsmakers

goed beleid implementeren kunnen markten ze toch in grote problemen brengen. (Boonstra, 1989). Een zesde en laatste constatering is dat de Europese politiek halfslachtig opereert. Zonder de interventies van de Europese Centrale Bank (ECB) zou de EMU waarschijnlijk al uiteen zijn gevallen. Vooral het massaal ter beschikking stellen van goedkope funding voor zwakkere banken onder de Long Term Financing Operation (LTRO) in december 2011 en maart 2012 heeft een belangrijke rol gespeeld. Als ongunstig neveneffect van deze ingreep zijn de financiële banden tussen nationale overheden en hun banken (die de verkregen middelen massaal in lokaal overheidspapier hebben belegd), aanmerkelijk geïntensiveerd.

De gekozen oplossingsrichting, te weten terugkeer naar een solide begrotingsbeleid, een betere juridische verankering van de aangescherpte begrotingsafspraken in nationale wetgeving, het doorvoeren van structurele hervormingen ter vergroting van de concurrentiekracht en een betere Europese monitoring van het gevoerde beleid zijn allemaal stappen in de goede richting. Wat nog ontbreekt, is een stabilisatie van de markten. Dat kan via de gemeenschappelijke uitgifte van staatsschuld, gebruik makend van wat inmiddels wordt aangeduid als Eurobonds. Hoewel aan de inzet van dergelijke instrumenten potentieel ook nadelen kunnen kleven, waarbij vooral gewezen moet worden op zogeheten moral hazard, kunnen deze nadelen door gebruikmaking van een tijdelijk regime van conditionele eurobonds verregaand worden ondervangen (Muellbauer, 2011; Boonstra, 2012). Een van de grote bijkomende voordelen van een dergelijk stelsel is dat de directe financiële relatie tussen overheden en hun nationale bankstelsel wordt doorgesneden.

3 Van eurocrisis naar pensioencrisis

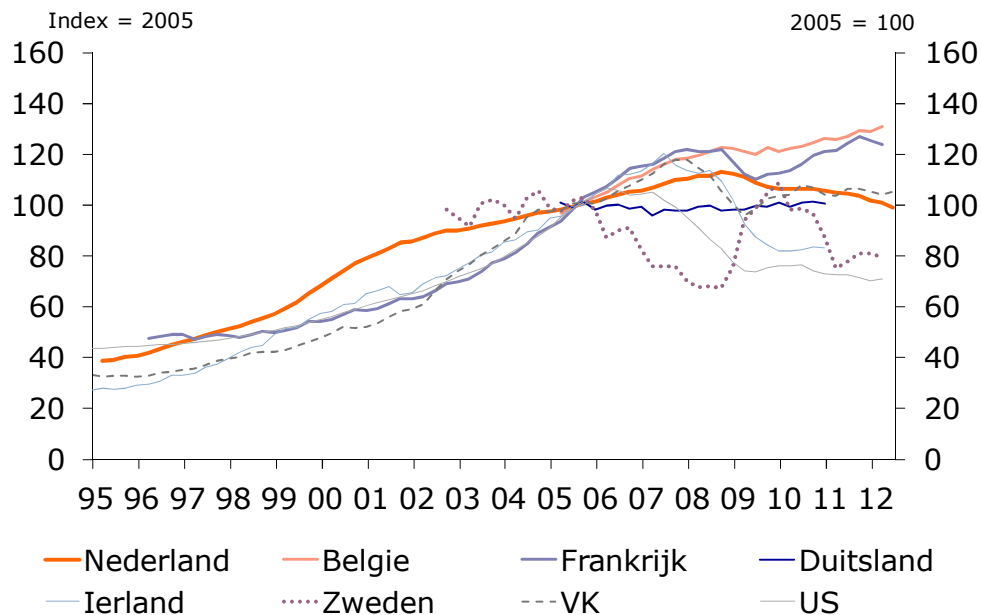
Een, naar mijn voorkeur met de inzet van Eurobonds, op een overtuigende wijze beëindigen van de eurocrisis zou langs meerdere kanalen bijdragen aan conjunctuurherstel. Ten eerste zal het verdwijnen van de onzekerheid over het voortbestaan van de eurozone leiden tot een vertrouwensherstel bij ondernemers en consumenten. Een normalisatie van de investeringsactiviteit ligt voor de hand.

Een tweede effect is een normalisering van de rentestanden in Europa. De huidige extreem lage rentes in ons land zijn vooral het gevolg van de intra-EMU-kapitaalvlucht. Zij vormen als het waren de spiegel van de eveneens abnormaal hoge rentevoeten in de zwakkere landen. Hoewel zo'n rentestijging voor de overheid zou betekenen dat de rentelasten weer wat kunnen oplopen, betekent deze vooral een herstel van de dekkingsgraden van de pensioenfondsen. Dat herstel neemt niet de noodzaak weg tot hervorming van de pensioensector om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen, maar neemt wel de acute noodzaak tot het dorvoeren van korting op pensioenuitkeringen weg. Dat zal zowel de koopkracht als het consumentenvertrouwen goed doen.

4 De non-zeepbel op de woningmarkt

De koopwoningmarkt in ons land bevindt zich in zwaar weer. Sedert de piek in het derde kwartaal van 2008 is de gemiddelde huizenprijs met 15 procent gedaald. Hoewel in menig commentaar wordt gewezen op een 'zeepbel', die er nog verder uit zou moeten lopen, is steller dezes een andere mening toegedaan. In vergelijking met andere landen hebben de huizenprijzen in ons land zich sedert de eeuwwisseling relatief gematigd ontwikkeld (figuur 1).

Figuur 1. Internationale prijsontwikkelingen op de woningmarkt.



Bron: Ecwin

In de jaren daarvoor, vooral de periode 1995 – 2001, was wel sprake van een scherpe stijging van de huizenprijzen. Die kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de snelle stijging van het aantal tweeverdieners in de jaren negentig van de vorige eeuw, alsmede wetgeving die banken verbood om te discrimineren tussen de inkomens van partners. Dit alles tegen de context van een snelle toename van zowel de werkgelegenheid en inkomens, alsmede de nodige fiscaal gedreven product vernieuwing door banken en verzekeraars. Door deze ontwikkeling is de leencapaciteit van gezinnen fors gestegen en dat vond zijn weerslag in de groei van de hypothecaire kredietverlening en, mede vanwege een achterblijvende bouwproductie, de huizenprijzen. Sindsdien is de ontwikkeling van de huizenprijzen in ons land echter weer beduidend gematigder dan in de meeste van de ons omringende landen.

De Nederlandse woningmarkt is onevenwichtig in die zin dat de markt voor koopwoningen op slot zit, terwijl ook de huursector slecht functioneert. Beide sectoren worden gekenmerkt door een overmaat aan overheidsinmenging. Daarbij zijn grote bedragen gemoeid. De hypotheekrenteaftrek (HRA), minus het eigenwoningforfait, kost de belastingbetaler dit jaar 10,1 miljard euro. (*Miljoenennota 2012*). De huursector wordt slechts direct ondersteund in de vorm van huurtoeslag (2,7 miljard), maar daar moeten natuurlijk de impliciete kosten van het scheefhuren ook nog bij worden opgeteld. Al deze kosten en subsidies leiden tot het massaal rondpompen van geld, met onduidelijke, maar per saldo negatieve, welvaartseffecten.

In tegenstelling tot andere landen met een crisis op de koopwoningmarkt hebben in ons land de problemen op de woningmarkt niet aan het begin van de recessie gestaan. Waar in bijvoorbeeld Spanje, Ierland en natuurlijk de Verenigde Staten het knappen van de zeepbel op de markt voor koopwoningen het openingsakkoord van de recessie was, is in ons land de volgorde precies andersom geweest. De economie raakte eind 2008 in de wereldwijde nasleep van de sub-prime crisis in recessie en in reactie daarop begonnen ook in ons land de huizenprijzen te dalen. De verliezen op hypotheekportefeuilles in ons

land behoren tot op de dag tot de laagste ter wereld (Standard & Poor's, 2011). Dit komt doordat, anders dan menig een denkt, het verstrekkingenbeleid van de grootbanken in ons land altijd tamelijk conservatief is geweest.

De malaise op de koopwoningmarkt is versterkt door de beleidsarmoede die het kabinet-Rutte ook op dit vlak ten toon heeft gespreid. Dit kabinet heeft van meet af aan gesteld niets te willen doen aan de HRA, terwijl de meeste mensen beseffen dat dit stelsel onhoudbaar is en zal moeten worden hervormd. In plaats van de onzekerheden hieromtrent weg te nemen, heeft het kabinet ervoor gekozen de problemen voor zich uit te schuiven. Dit heeft de facto tot een kopersstaking op de markt voor koopwoningen geleid. Mensen die zich realiseren dat het regime rond de HRA zal worden aangepast, maar niet weten hoe, zullen geen woning kopen. Nadat in het lente-akkoord een apart regime voor nieuwkomers is voorgesteld is Leiden helemaal in last. De positie van starters op de woningmarkt is door de combinatie van deze maatregelen en het onderdruk van de AFM nog veel terughoudender verstrekkingenbeleid van banken een stuk slechter geworden. Dit heeft een sterk negatief effect op de doorstroming op de woningmarkt.

Wanneer wij kijken naar de fundamentele vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt, dan kan worden geconstateerd dat er nog steeds een groeiende vraag naar goede woonruimte is. Pas over enkele decennia zal deze, als gevolg van demografische ontwikkelingen, teruglopen. Overigens heeft de krapte op de woningmarkt niet alleen een kwantitatieve, maar zeker ook een kwalitatieve en regionale component. Aan de aanbodzijde is al vele jaren sprake van een achterblijvende bouwproductie waardoor het woningtekort oploopt van 1,9 naar 2,6 procent van de gewenste woningvoorraad (ABF, Promosprognose 2011). Kortom, onderliggend loopt de krapte op de woningmarkt op, zowel in de huur- als in de koopsector. Waar op dit moment nogal wat analisten er vanuit gaan dat de huizenprijzen nog een heel eind moeten dalen om 'de zeepbel leeg te laten lopen', lijkt de kans aanzienlijk dat bij een conjunctuurherstel, mede gezien de traagheid waarmee de bouwproductie zal reageren op het vraagherstel, eerder rekening moet worden gehouden met per saldo enige opwaartse reactie van de huizenprijzen. Wel zal deze prijsreactie tussen regio's en prijscategorieën duidelijk uiteen kunnen lopen. Wat nodig is om de woningmarkt uit het slop te trekken is een gelijktijdige hervorming van de HRA en de huursector. Die hervorming moet aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

1. Er moet sprake zijn van een geleidelijke invoering, met een redelijke overgangstermijn.
2. De hervorming moet een zeer breed politiek draagvlak hebben, zodat duidelijk is dat het een politiek duurzame hervorming betreft.
3. Oude en nieuwe gevallen moeten, desnoods na een niet al te lange overgangstermijn, onder hetzelfde fiscale regime vallen.
4. De baten van de hervormingen voor de schatkist moeten op een transparante wijze worden teruggegeven aan de burger, hetzij in de vorm van lagere lasten, dan wel in het achterwege laten van andere bezuinigingen. In dit kader kan worden gedacht aan het afblazen van de voorgenomen verhoging van de BTW. In ieder geval is het raadzaam op van de hervorming van de woningmarkt geen netto-lastenverzwaring te laten uitgaan.
5. De hervorming van de HRA moet de kwetsbaarheid van de overheidsfinanciën voor ontwikkelingen op de woningmarkt of bewegingen in de hypotheekrente elimineren.

Als de onzekerheden rond de woningmarkt zijn weggenomen, mag worden verwacht dat een stuk achterstallige vraag zal loskomen. De betaalbaarheid van een koopwoning is de afgelopen jaren immers sterk verbeterd, vanwege de opgetreden prijsdaling en de huidige lage rente. Dit zal een positieve invloed hebben op de conjunctuur, gegeven de multiplier effecten van iedere transactie op de woningmarkt.

5 De rol van banken

Hoewel banken niet de enige hoofdrolspelers zijn in de crisis van 2007/8, wordt hen deze wel zwaar aangerekend (Kamalodin, 2012). Dit uit zich enerzijds in een aanmerkelijk verzwaard toezichtregime en anderzijds in aanvullende politieke maatregelen. Sommige van deze maatregelen zijn contraproductief, zeker in de context van stapeling die zich thans voordoet.

Het nieuwe toezichtregime, veelal aangeduid als BIS-3, is een stap vooruit. De meest in het oog springende aspecten van BIS 3 bestaan uit een forse aanscherping van de kapitaalvereisten (hogere kapitaalratio's en de inbouw van een anticyclische buffer) en een substantiële inperking van de looptijdtransformatie van banken (meer lage funding van lange uitzettingen). Hoewel het voor veel banken een ware krachttoer zal worden om bijtijds aan alle vereisten te voldoen, zal het uiteindelijk resulteren in een stabiel bankwezen (Boot & Van Tilburg, 2010). Wel is er van meet af aan vanuit de banken op gewezen dat in de overgangperiode naar het nieuwe regime, waarin de banken hun eigen vermogen aansterken en de benodigde lange funding aantrekken, hiervan een drukkende werking op de bancaire kredietverlening kan uitgaan.

Om de hogere kapitaalbuffers op te bouwen moeten banken voldoende winst kunnen maken om hun kapitaalbuffers aan te vullen. Op dit moment is het voor beursgenoteerde banken vrijwel niet mogelijk om via aandelenemissies het eigen vermogen aan te vullen, terwijl voor niet beursgenoteerde banken, zoals coöperatieve banken, deze weg sowieso niet openstaat. Tegen deze achtergrond is het nogal bizar dat de politiek met aanvullend beleid de winstgevendheid van het bankwezen verder onder druk zet. Vooral de invoering van de bankenbelasting, waarvan sommige politici roepen dat deze nog best verder omhoog kan, lijkt de druppel te worden die de winstgevendheid van het bankwezen verder onderuit haalt. In dit kader is het nogal vreemd hoe gemakkelijk de Tweede en Eerste Kamers de analyse van De Nederlandsche bank (DNB) over de mogelijke gevolgen van deze belasting terzijde hebben geschoven (DNB, 2012). DNB wijst op een mogelijke verdere daling van de reële huizenprijzen met 19%, wat omgerekend een vermogensverlies in de orde van grootte van 200 miljard euro zou betekenen. Wat een dergelijk vermogensverlies zou betekenen voor de conjunctuur, de arbeidsmarkt en uiteindelijk ook de overheidsfinanciën laat zich raden, maar het belooft niet veel goeds.

Men kan alleen maar hopen dat na de verkiezingen de retoriek voor de Bühne weer plaatsmaakt voor een nuchtere analyse van de rol die het bankwezen – en andere financiële instellingen – in de economie kunnen spelen. Een zwaarder toezichtregime, een aangescherpt beloningsbeleid en, vooral voor systeembanken, het zoveel mogelijk terugdringen van risicovolle activiteiten is verstandig beleid. Maar het is absurd om in 2008 eerst tientallen miljarden euro's uit te geven om het bankwezen overeind te houden vanwege de impact die van een instortend financieel systeem uitgaat op de reële economie, om het vervolgens alsnog het functioneren onnodig te bemoeilijken te maken.

6 De overheidsfinanciën

Op dit moment lopen de inzichten over het te voeren begrotingsbeleid tussen de diverse politieke partijen ver uiteen.¹ In ieder geval is duidelijk dat, gezien de deplorabele staat waarin deze verkeren, van de overheidsfinanciën op dit moment geen stimulans kan uitgaan, althans niet een op budgettair verantwoorde wijze. Wel kan men stellen dat er ook weinig aanleiding is om overhaast tot additionele zware bezuinigingen over te gaan, mits nu snel de benodigde structurele hervormingen zoals hiervoor beschreven voor de woningmarkt worden doorgevoerd. Sterker nog, men kan de stelling verdedigen dat, als op de bekende dossiers zoals vergrijzing, gezondheidszorg en woningmarkt, de benodigde structurele hervormingen worden doorgevoerd bepaalde bezuinigingen uit het lente-akkoord achterwege zouden kunnen blijven. Politici die stellen dat niet hoeft te worden bezuinigd of dat er zelfs gestimuleerd kan worden zonder structurele hervormingen door te voeren zijn echter volstrekt onverantwoord bezig.

De opsomming is bekend en kan daarom hier kort worden weergegeven. Een goed vormgegeven hervorming van de woningmarkt, koop- en huursector gelijk, levert op termijn structureel geld op voor de overheid en kan daarom een argument zijn om nu bepaalde bezuinigingen achterwege te laten en/of bepaalde lasten te verlichten. Het onlangs gepresenteerde plan *Wonen 4.0*, dat wordt gesteund door woningbezitters, huurders, corporaties makelaars en grootbanken en dus een breed maatschappelijk draagvlak heeft, biedt de politiek een niet te missen kans om hier het goede te doen (Woonbond et.al., 2012). De kostenstijging in de gezondheidszorg is onhoudbaar. Beter dan te wachten tot de wal ook hier het schip keert is het om tijdig bij te sturen. De structurele gevolgen van de vergrijzing stellen ons voor de taak om de oudedagsvoorzieningen veilig te stellen. De enige manier om de kwaliteit van pensioenvoorzieningen overeind te houden is langer doorwerken. Als wij daartoe niet bereid zijn, zullen volgende generaties het met aanmerkelijk slechtere pensioenvoorzieningen moeten stellen.

Binnen de overheidsuitgaven kunnen natuurlijk wel de nodige accentverleggingen worden doorgevoerd. Investerings in de kwaliteit van het onderwijs zijn essentieel voor ons lange-termijn-groeipotentieel. Het is overigens van belang dat wij beseffen dat het bij de kwaliteitsverbetering van het onderwijs niet alleen een geldkwestie betreft, maar dat er ook anderszins hervormingen nodig zijn. Een laatste suggestie is om nog eens te kijken of de financiële overschotten van het bedrijfsleven kunnen worden gemobiliseerd. Ons structurele nationale spaaroverschot, zoals dat tot uiting komt in ons overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, wordt momenteel geheel veroorzaakt door het bedrijfsleven (en dan met name het grootbedrijf). In Oostenrijk heeft men in het verleden in vergelijkbare omstandigheden de bedrijfsinvesteringen weten aan te slingeren door gelijktijdig enerzijds een stevige verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting door te voeren, maar door daar anderzijds een zeer aantrekkelijk afschrijvingsregime voor investeringen tegenover te stellen.

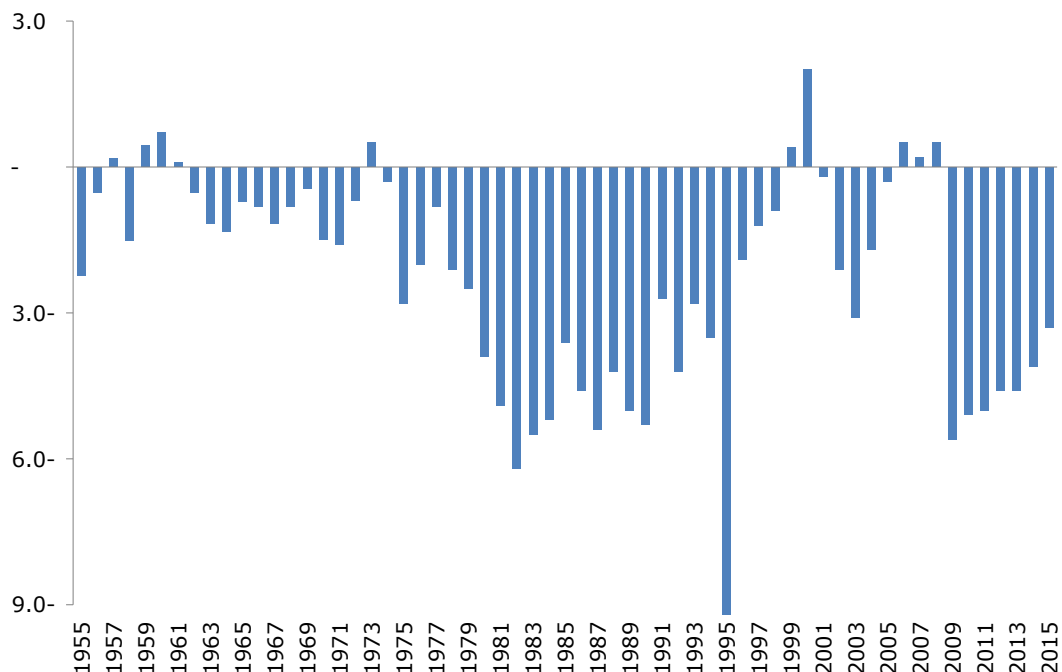
7 Overheidsfinanciën in lange termijn perspectief

Te weinig politici lijken te beseffen dat, waar het de overheidsfinanciën betreft, het onderliggende probleem is dat de meeste politici een stevige voorkeur hebben voor

¹ Een fraai actueel overzicht van de diverse standpunten en de sterk uiteenlopende benaderingen kan worden gevonden in de *NRC Handelsblad* van zaterdag 25 augustus 2012.

overheidstekorten. Daardoor vertonen wereldwijd overheidsbegrotingen meestal een tekort. In onderstaande grafiek is dat voor ons land weergegeven (figuur 2).

Figuur 2. Het Nederlandse EMU-saldo 1955-2015.



Bron: CPB

Ook bij ons is stimulering van de economie in tijden van neergang erg populair, maar wordt dit niet of nauwelijks weerspiegeld in een voorkeur voor begrotingsoverschotten in een hoogconjunctuur. Dit beeld kent nauwelijks differentiatie naar politieke kleur. Waar linkse partijen, zoals nu in extremo de SP, verbaal hier de meeste nadruk op leggen, werd ons land in tijden van scherpe budgettaire verslechtering even zo vaak geregeerd door rechtse coalities. Tijdens de Paarse kabinetten wist men de staatsschuld als percentage van het bruto binnenlands product weliswaar fors te verlagen, maar in absolute termen liep de staatsschuld gewoon op. Het was de krachtige conjunctuur die er voor zorgde dat de publieke schuldratio via het noemereffect snel daalde, ondanks aanhoudende (zij het geleidelijk afnemende) overheidstekorten. Toen de overheidsbegroting in 1999 eindelijk, na 26 jaar van tekorten, een overschot vertoonde wist men niet hoe snel met het geld via een massale lastenverlichting terug moest laten vloeien. Daarmee droeg men bij aan een conjuncturele oververhitting en, wellicht nog erger, bleken onze overheidsfinanciën bij de eerste de beste groeivertraging alweer zeer kwetsbaar.

Het in de grondwet vastleggen van strengere begrotingsregels, zoals nu in Europees verband afgesproken, is dan ook een hele goede zaak. Het behoedt politici voor de valkuil te bezwijken om de kosten van hun politieke voorkeur af te wentelen op het nageslacht, met alle nadelige gevolgen van dien. Het nieuw aan te treden kabinet heeft wat dit betreft weinig keuzevrijheid. Het is zaak om in een tijdsbestek van enkele jaren terug te keren naar begrotingsevenwicht. Daarbij is de kans dat een kabinet wordt

'gered' door een meevallende conjunctuur met bijbehorend gunstig noemereffect voor tekort- en schuldratio's uiterst gering.

8 Tot besluit

In het politieke debat wordt vaak gesteld dat 'we' teveel uitgeven. Dat is een onjuiste constatering, aangezien ons land al decennia lang een structureel spaaroverschot kent. Het is de overheid die zich door de decennia heen ontpopt als sector met een structureel spaartekort. Zo gaat bijvoorbeeld ook alle commotie over de hoogte van hypotheekschulden in ons land volledig voorbij aan het feit dat tegenover die schulden omvangrijke activa staan en dat ook de sector gezinnen in ons land tot op de dag vandaag een stevige netto actiefpositie heeft. Bij deze constatering passen wel enkele kanttekeningen. Ten eerste moge de gemiddelde gezingshuishouding een positieve netto vermogenspositie hebben, maar er is wel sprake van een stevige spreiding. Vooral recente toetreders op de markt voor koopwoningen hebben een relatief zwakke positie. Ten tweede is de sector wel tamelijk zwaar geleveraged, met een dankzij de fiscaliteit zowel aan de passief- als aan de actiefzijde opgeblazen balans. Een intelligente hervorming van de HRA, waarbij ook alle fiscaal gedreven spaar- en beleggingsproducten worden opgeruimd, kan deze situatie beëindigen.

Op dit moment is er geen budgettaire ruimte meer om op een verantwoorde wijze de economie te stimuleren. Het nieuwe kabinet heeft geen andere keuze dan te streven naar een met enkele jaren te bereiken begrotingsevenwicht. Wel mag worden verwacht dat desondanks enig conjunctuurherstel kan optreden indien aan de volgende voorwaarden is voldaan.

Ten eerste, en dat is een essentiële randvoorwaarde voor niet alleen een nationaal, maar ook Europees en wellicht zelfs mondiaal conjunctuurherstel, moet de eurocrisis op een overtuigende wijze worden opgelost. Daar hebben onze politici natuurlijk maar een beperkte invloed op. Ten tweede moet de woningmarkt op een overtuigende wijze worden hervormd, opdat de latente vraag naar goede woonruimte los kan komen. Ten derde moet het bankwezen weliswaar worden hervormd opdat het stabiel is en in haar dienstverlening beter tegemoet komt aan de maatschappelijke behoeften, maar dat moet niet betekenen dat het banken onmogelijk wordt gemaakt om te functioneren.

Een andere, maar in politieke kringen zonder twijfel impopulaire les van de huidige crisis is ook, dat niet alleen de vrijheid van banken, maar ook die van politici moet worden ingeperkt met intelligent vormgegeven juridische regels. Want wereldwijd heeft budgettaire slaptes van beleidsmakers een hoofdrol gespeeld bij het ontstaan van de huidige begrotingsproblematiek. De tijd van het afwentelen van de financiële gevolgen politieke keuzes op het nageslacht is definitief voorbij.

Wim Boonstra

- * Wim Boonstra is chef-econoom van Rabobank Nederland. Hij dankt zijn collega's Allard Bruinshoofd, Hans Stegeman en Paul de Vries voor hun commentaar op een eerdere versie. Zij zijn echter op geen enkele wijze medeverantwoordelijk voor het eindresultaat. Dit verhaal is geschreven op persoonlijke titel en weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de visie van de Rabobank.

Literatuur

- ABF (2012) Malaise in de woningbouw: woningtekort verdubbelt, webartikel 28 augustus 2012, www.abfresearch.nl.
- Boonstra, W.W. (1989), EMU Fonds: het ei van Columbus?, *Economisch Statistische Berichten*, 6 december.
- Boonstra, W.W. (2012), Conditionele Eurobonds als overgangsregime, *Economisch Statistische Berichten*, 3 maart.
- Boot, A. & R. van Tilburg (2011), Juist risicovolle banken zijn dure banken, *Mejudice*, 12 april.
- DNB (2012), *Macro-economische risico's voor het financiële stelsel*, voorjaar 2012.
- Kamalodin, S. (2012), *Financial Crisis Investigation: What were the causes of the global financial crisis in 2008/09?*, Rabobank Working Paper Series No. 2012/01 March 2012
- Muellbauer, J (2011), Resolving the Eurozone crisis: Time for conditional Eurobonds, *CEPR Policy Insight*, no.59, oktober.
- Standard & Poor's (2010), *Mortgage lending business supports some European banking systems, yet could impede others*.
- Teulings, C., M. Bijlsma, G. Gelauff, A. Lejour, A. M. Roscam Abbing (2011), *Europa in Crisis. Het Centraal Planbureau over de schulden en de toekomst van de eurozone*, Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- Woonbond, Aedes, VEH en NVM (2012), Wonen 4.0: plan voor integrale hervorming van de woningmarkt, <http://www.aedes.nl/content/artikelen/woningmarkt/hervorming-woningmarkt/-Wonen-4-0--in-het-kort.xml>.

Snoeien en/of Groeien?

Het beleidsdilemma van de begrotingspolitiek

J.H. Garretsen*

Samenvatting

Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's blijkt dat zeker op de korte termijn de afruil tussen sanering van de overheidsfinanciën en economische groei reëel is. Ook ten aanzien van het begrotingsbeleid zijn er derhalve fundamentele keuzes aan de orde waarbij die er tussen sanering van de overheidsfinanciën en het stimuleren van de economie een zeer wezenlijke is. De rol van de econoom bestaat er in de beste Tinbergiaanse traditie uit voor politici en beleidsmakers deze keuzes nader te duiden en ze zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Trefwoorden: economisch beleid, economische groei, bezuinigen.

1 Wat is het mogelijke beleidsdilemma?

Welk kabinet er na de verkiezingen van 12 september ook komt, het lijkt zeker dat er extra bezuinigd zal gaan worden. De begrotingsambities van de politieke partijen lopen flink uiteen, maar in alle programma's worden voorstellen gedaan voor het verder snoeien op de overheidsbegroting. Over de totale omvang van de nieuwe bezuinigingen als mede over het tempo en de invulling lopen de politieke meningen echter enorm uiteen. Ook in ambtelijke kringen in Den Haag is de bandbreedte ten aanzien van de omvang van de bezuinigingen aanzienlijk. De Studiegroep Begrotingsruimte beveelt de nieuwe regering aan op jaarbasis 20 miljard te bezuinigen terwijl bijvoorbeeld het Centraal Planbureau zeker 5 miljard lager uitkomt. Ook onder economen verschillen de opvattingen over het te voeren begrotingsbeleid fors. De ongekend grote marges tussen de diverse bezuinigingsplannen en aanbevelingen zijn terug te voeren op een aantal factoren. Naast bijvoorbeeld de gebruikte definitie van het begrotingstekort en de grote mate van onzekerheid die in de huidige crisis alle ramingen omgeeft¹, spelen vooral de verschillende visies op de begrotingspolitiek een rol.

Bij dit laatste gaat het om de relatie tussen het begrotingsbeleid en het functioneren van de rest van de economie. Het begrotingstekort (als % van het bbp) loopt terug als het gat tussen overheidsuitgaven en inkomsten kleiner wordt of als het bbp toeneemt. Voor een economie als geheel zijn de teller en de noemer in dit verband niet onafhankelijk en daar zit de kern van veel van de meningsverschillen over het te voeren begrotingsbeleid en doemt, zo lijkt het, tevens een heus beleidsdilemma op. Streven naar een structureel begrotingsevenwicht in 2017 zoals veel politieke partijen voorstaan, betekent de komende jaren fors (extra) bezuinigen maar, zo luidt het argument, een dergelijk beleid belemmert de economische groei en bijt zichzelf daarmee mogelijk in de staart.

1 In de conceptraamingen voor de *Macro Economische Verkenning 2013* die het CPB op 22 augustus jl. publiceerde, wordt het begrotingstekort voor 2013 geraamd op 2,7%, dus onder de 3% EMU-norm. In het in het voorjaar van 2012 ging het CPB in zijn *Centraal Economisch Plan* nog uit van een EMU-tekort dat ruim boven de 3% lag wat mede aanleiding gaf tot de extra bezuinigingen van 12 miljard van de Kunduz coalitie.

Omgekeerd zou een begrotingsbeleid dat alleen of teveel op de groei van het bbp is gericht al snel tot een verdere verslechtering van de overheidsbegroting leiden. Dit suggereert een heus beleidsdilemma, hoe kan er gesnoeid worden zonder dat de groei van het bbp en de werkgelegenheid wordt geschaad? Bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt in veel gevallen dat zeker op de korte termijn de afruil tussen sanering van de overheidsfinanciën en economische groei reëel is. In deze korte bijdrage staat de vraag centraal hoe relevant het beleidsdilemma eigenlijk is.

2 Het dilemma bestaat niet?

Hoe om te gaan met dit dilemma ten aanzien van het begrotingsbeleid? Een eerste mogelijkheid is ten principale ontkennen dat het dilemma bestaat. Dit kan bijvoorbeeld door te doen alsof met betrekking tot het begrotingstekort (als % bbp) de teller en de noemer onafhankelijk zijn. Door de rijksbegroting te bezien als ware het de begroting van een individueel huishouden waarbij het inkomen (in casu, het bbp) als gegeven kan worden beschouwd, dat wil zeggen niet wordt beïnvloed door wijzigingen in de overheidsinkomsten of uitgaven, zullen bezuinigingen geen negatief effect hebben op de groei van het bbp. In deze opvatting, die in Nederland recent door minister De Jager nogal wordt benadrukt, is de rijksbegroting niets anders dan de begroting van het eerste beste "huishoudboekje". Deze analogie gaat om meerdere redenen niet op (Brakman en Bezemer, 2012), maar hier volstaat de constatering dat van de overheidsbegroting wel degelijk een invloed op het bbp uitgaat. In een kleine, open economie als de onze mag dit effect relatief klein zijn, dat neemt niet weg dat de rijksbegroting macro-economisch ertoe doet!

Een geheel andere poging tot ontkenning van het bestaan van het beleidsdilemma tussen snoeien en groeien is een vorm van extreem Keynesiaans begrotingsbeleid waarbij een expansief begrotingsbeleid bezuinigingen overbodig zou maken. De ervaringen in de jaren zeventig en tachtig leren dat deze beleidsopvatting de inverteertheits effecten voor de overheidsbegroting van een expansief begrotingsbeleid schromelijk overschat en dat een dergelijk beleid de stabiliteit van de overheidsfinanciën juist ondergraaft. Dit is de redenering van het huishoudboekje op zijn kop gezet, als zou de nationale overheid zich nooit zorgen hoeven te maken over de verhouding tussen haar inkomsten en uitgaven. Dit is uiteraard onjuist en als nationale overheden dit zouden vergeten dan zijn er, zeker in een wereld met een hoge mate van internationale kapitaalmobiliteit, de financiële markten om ze hieraan te herinneren.

Het dilemma bestaat tot slot ook niet in de wereld waarbij er sprake zou zijn van een omgekeerd Keynesianisme, waarin bezuinigingen juist een expansief effect ofwel een hoger bbp tot gevolg hebben. Sanering van de overheidsfinanciën zou volgens deze redenering tot positieve vertrouwenseffecten leiden en aldus de economie juist kunnen stimuleren. Het empirische bewijs voor het idee dat snoeien ook op korte termijn tot groeien leidt is echter niet sterk (IMF, 2010). Voor zover er aanwijzingen zijn dat "Keynes op zijn kop" al werkt, betreft het landen waar de overheidsfinanciën volstrekt uit het lood waren en waar additionele maatregelen, zoals een devaluatie van de munt, het saneringsbeleid ondersteunden (van Aarle en Garretsen, 2003, IMF, 2010). Bovendien geldt dat een expansief bezuinigingsbeleid meer kans van slagen heeft als kan worden aangehaakt bij een florerende wereldeconomie en dat is zeker niet het geval

omdat de meeste westerse industrielanden zich evenals Nederland thans genoodzaakt zien structureel te bezuinigen.

3 Het dilemma bestaat wel maar doet het er ook toe?

Zeker op korte termijn is er een afruil tussen bezuinigen en economische groei. Aangezien alle politieke partijen het erover eens zijn dat een herstel van de overheidsfinanciën vraagt om additionele bezuinigingen, is het de vraag hoe het nieuwe kabinet ervoor kan zorgen dat het begrotingsbeleid niet alleen de overheidsfinanciën op orde brengt, maar ook het economische herstel voor zover mogelijk bevordert. Eén mogelijk antwoord op deze hamvraag is dat mede als gevolg van de crisis de economische groei de komende jaren relatief laag zal zijn en dat het begrotingsbeleid hier helaas weinig aan kan doen. De huidige crisis is in de kern een financiële crisis en uit onderzoek blijkt dat in de nasleep van dit type crises de economische groei jarenlang lager uitkomt t.o.v. een "gewone" recessie (Reinhart en Rogoff, 2009). Een lage structurele of potentiële groei en de geringe mogelijkheden via begrotingsmaatregelen hier substantieel invloed op uit te oefenen, impliceren dat sanering van de overheidsfinanciën effectief alleen maar kan via een lagere teller en dat betekent fors en zo snel mogelijk bezuinigen. In deze visie is het 'snoeien versus groeien' dilemma in de huidige crisis minder relevant.

Ervan uitgaande dat begrotingsbeleid zowel conjunctureel als structureel wel van invloed is op de economische groei zijn vooral de timing en de inhoud van de begrotingsmaatregelen van belang. Bij de timing speelt vooral dat bezuinigingen bij voorkeur op korte termijn niet procyclisch zijn doordat ze de bestedingen verder onder druk zetten. Bij de inhoud gaat het om bezuinigingsmaatregelen die niet alleen op termijn goed zijn voor de overheidsbegroting, maar ook de economische groei verhogen. Blanchard en Cottarelli, 2010 (zie ook CPB, 2010) hebben een uiterst zinvolle checklist opgesteld die ertoe dient het smalle pad te bewandelen waarop herstel van de overheidsfinanciën en aanhoudende groei zoveel mogelijk samen gaan, zie Tabel 1. De '10 geboden' uit Tabel 1 geven een prima kader voor de huidige begrotingsdiscussie.²

Tabel 1. Tien geboden voor een solide, groeibevorderend begrotingsbeleid.

1. *Zorg voor een geloofwaardig middellangetermijnplan.*
2. *Haal bezuinigingen niet teveel naar voren, tenzij financieringsbehoefte dat vereist.*
3. *Biedt uitzicht op structurele daling van de staatsschuldquote tot beneden het niveau van vóór de crisis.*
4. *Concentreer je op bezuinigingen die het groeipotentieel bevorderen.*
5. *Hervorm de gezondheidszorg en het pensioenstelsel met het oog op de vergrijzing.*
6. *Wees rechtvaardig: alleen rechtvaardige bezuinigingen zijn houdbaar op langere termijn.*
7. *Hervormingen moeten groei en investeringen stimuleren.*
8. *Versterk de spelregels en instituties voor budgetbewaking.*
9. *Coördineer het budgettaire en monetaire beleid.*
10. *Coördineer het beleid tussen landen.*

Bron: Blanchard en Cottarelli (2010) zoals weergegeven in CPB (2010, p. 16).

² De discussie rond Tabel 1 en de tabel zelf zijn overgenomen uit Garretsen (2012)

De eerste zeven geboden bevatten de volgende aanbeveling: op korte termijn kan er minder worden bezuinigd naarmate de overheid thans een geloofwaardig pakket aan maatregelen neemt die de economie structureel versterken. De laatste drie geboden zijn in de Nederlandse context te lezen als een oproep op E(M)U-niveau de beleidscoördinatie serieus te nemen. Met tabel 1 als leidraad en de doorrekening van 10 verkiezingsprogramma's door het CPB (2012b) als casus, zijn de door de partijen gemaakte keuzes in hun programma's goed te duiden. Een partij als de VVD bezuinigt bijvoorbeeld relatief fors, maar combineert dit met maatregelen die de aanbodzijde van de economie versterken en daarmee het groeipotentieel bevorderen, zie gebod 4. Partijen die zwaarder inzetten op behoud of zelfs stijging van de koopkracht als de SP of de PVV laten zich sterken leiden door gebod 2, terwijl partijen als de PvdA en D66 die meer kiezen voor lange-ermijn-investeringen (onderwijs) en hervormingen (woningmarkt) gebod 5 en 7 vooral ter harte hebben genomen. Dat overigens alle partijen zich zeer bewust zijn van het beleidsdilemma blijkt uit het feit, en in weerwil tot wat in de nodige verkiezingsprogramma's wordt toegezegd, dat geen enkele partij in de doorrekeningen van het CPB erin slaagt in de komende kabinetsperiode zoveel om te buigen dat in 2017 een structureel begrotingsevenwicht wordt bereikt.

4 Tot slot

De door het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (CPB, 2012b) uitgevoerde doorrekening van de verkiezingsprogramma's heeft treffend *Keuzes in Kaart* als titel. Ook ten aanzien van het begrotingsbeleid zijn er fundamentele keuzes aan de orde waarbij die er tussen sanering van de overheidsfinanciën en het, zeker op korte termijn, stimuleren van de economie een zeer wezenlijke is. De rol van de econoom bestaat er in de beste Tinbergiaanse traditie uit voor politici en beleidsmakers deze keuzes nader te duiden en ze inderdaad zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Harry Garretsen

* Hoogleraar economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

Aarle, van B. en H. Garretsen (2003), Keynesian, Non-Keynesian or No Effects of Fiscal Policy: the Case of the EMU, *Journal of Macroeconomics*, vol. 25(3), pp. 213-240.

Bezemer D. en S. Brakman (2012), De retoriek van het huishoudboekje , www.mejudice.nl, 5 augustus 2012.

Blanchard, O. en C. Cottarelli (2010), *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*.

Centraal Planbureau (2010), *Macro Economische Verkenning 2011*, Den Haag.

Centraal Planbureau (2012a), *Centraal Economisch Plan 2012*

Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2012b), *Keuzes in Kaart, een analyse van tien verkiezingsprogramm's*, Den Haag.

Garretsen, H (2012) , Hoe te bezuinigen in crisistijd: Over de teller en de noemer, *TvOF*, 2012.2

Internationaal Monetair Fonds (IMF) (2010), *World Economic Outlook*, Washington.

Reinhart, C. en K. Rogoff (2009), *This Time Is Different*, Princeton University Press.

Het overheidstekort en de lokale lasten: twee heilige koeien?

C.A. de Kam*

Samenvatting

Het Centraal Planbureau maakte in 1986 een begin met de doorrekening van het verkiezingsprogramma van politieke partijen. Eind augustus 2012 verscheen de achtste aflevering van *Keuzes in Kaart*. Uit deze publicatie blijkt dat het feitelijke begrotingstekort bij drie van de zes grootste partijen komend jaar (nog) boven de 3 procent van het bbp ligt. Eerst aan het einde van de reguliere kabinetsperiode, in 2017, voldoen alle zes partijen aan de eis uit het Pact voor Stabiliteit en Groei dat het tekort de 3 procent niet mag overschrijden.

Het Centraal Planbureau geeft geen uitsluitsel over de mate waarin partijen het structurele begrotingssaldo verbeteren. Een globale eigen becijfering wijst uit dat vier van de zes partijen in 2017 nagenoeg evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten van de overheid weten te bereiken.

Hoewel partijen aangeven tal van taken te willen overhevelen naar de lokale overheden, verbindt slechts één partij daaraan de logische gevolgtrekking dat het gemeentelijk belastinggebied moet worden uitgebreid.

Trefwoorden: overheidstekort, lokale lasten, belastingen

1 Inleiding

In de afgelopen decennia zijn veel taboes doorbroken. In lijn met die maatschappelijke trend lijkt in de aanloop naar de Kamerverkiezingen op 12 september 2012 ook het aantal 'heilige koeien' in het politieke landschap wat terug te lopen. De betreurde Jan Pen gebruikte deze term voor uitgangspunten van economiebeoefenaren 'waar buitenstaanders niet aan mogen komen, anders worden we kwaad'.¹ Hier doelt de term op onderwerpen die voor politieke partijen om uiteenlopende redenen langdurig onbespreekbaar zijn (of waren). Denk aan de fiscale behandeling van de eigen woning – in het bijzonder eventuele beperkingen van de hypotheekrenteaftrek – en aan maatregelen om de automobiliteit terug te dringen, zoals met behulp van rekeningrijden. Andere voorbeelden van heilige koeien zijn (voor sommige partijen) verlaging van het budget voor ontwikkelingssamenwerking en stevige ingrepen om de collectief gefinancierde zorguitgaven binnen de perken te houden. Succesvolle bestrijding van de economische crisis vergt dat partijen zich bereid tonen een deel van hun heilige koeien naar de slachtbank te voeren. Toegenomen polarisatie en versplintering in de landspolitiek verklaren evenwel dat de kudde politiek sacraal rundvee niet zal uitsterven. Politieke partijen willen hun positie in sommige gevallen extra scherp markeren door bepaalde aanpassingen in het overheidsbeleid nog steeds vierkant af te wijzen of ze juist met kracht te pousseren.

¹ Pen (1976), p. 242.

Wil een controversieel onderwerp kwalificeren als heilige koe, dan moet het gaan om (potentiële) interventies van de overheid die grote groepen burgers financieel en/of emotioneel raken. Die maatregelen, of het achterwege blijven ervan, hebben in veel gevallen ook aanzienlijke gevolgen voor economie en overheidsfinanciën. Dit rechtvaardigt een 'veekeuring' in dit tijdschrift. De analyse blijft beperkt tot de verkiezingsprogramma's van de zes politieke partijen die, afgaande op de stand van de Peilingwijzer op 29 augustus 2012, bij de verkiezingen op 12 september zouden mogen rekenen op ten minste dertien Kamerzetels.² Het betreft de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), de Socialistische Partij (SP), de Partij van de Arbeid (PvdA), de Partij voor de Vrijheid (PVV), het Christen-Democratisch Appèl (CDA) en de Democraten 66 (D66). Geselecteerd zijn de volgende twee onderwerpen:

- de nagestreefde ontwikkeling van het begrotingssaldo (onderdeel 2);
- het al dan niet uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied (onderdeel 3).

Bij de analyse is op de valreep dankbaar gebruik gemaakt van de doorrekening van de partijprogramma's door het Centraal Planbureau, die op 27 augustus 2012 beschikbaar kwam.

2 Begrotingssaldo

Nederland heeft zich bij de in Europees verband gemaakte begrotingsafspraken gecommitteerd aan het verminderen van het *feitelijke* begrotingstekort tot ten hoogste 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2013.³ Nadat ons land eenmaal uit de buitensporigtekortprocedure is ontslagen, dient het *structurele* begrotingssaldo jaarlijks met ten minste 0,5 procent van het bbp te verbeteren. In goede economische tijden wordt een grotere inspanning verwacht. In economisch slechte tijden kan de inspanning geringer zijn dan 0,5 procentpunt. De verbeteringen moeten op middellange termijn uitmonden in een situatie waarin de begroting structureel blijvend min of meer in evenwicht is, dan wel een overschot toont – het *Medium Term Objective* (MTO). Het Centraal Planbureau (CPB) heeft recent een beeld geprojecteerd van de vooruitzichten voor de Nederlandse economie in de aankomende kabinetsperiode. Tabel 1 laat zien hoe het feitelijke en het structurele EMU-saldo zich ontwikkelen volgens het basispad uit deze verkenning. In dit basispad zijn de gevolgen van het Begrotingsakkoord 2013 (inclusief de gemodelleerde uitverdieneffecten van dat akkoord) verwerkt.⁴

2 De Peilingwijzer combineert de resultaten van vier bestaande opiniepeilingen tot één schatting van de politieke krachtsverhoudingen in Nederland.

3 Het betreft het EMU-tekort, hier aansluitend bij het spraakgebruik steeds aangeduid als 'begrotingstekort'.

4 Op 22 augustus 2012 vrijgegeven kerngegevens tonen voor de jaren 2011, 2012 en 2013 een feitelijk EMU-tekort dat 0,2 procent bbp kleiner is dan in tabel 1 staat vermeld; zie: Centraal Planbureau (2012a).

Tabel 1. Begrotingssaldo (procenten bbp).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Feitelijk EMU-tekort	4,7	3,8	2,9	3,1	2,7	2,8	2,6
Structureel EMU-tekort ^a	3,8	2,2	1,4	1,9	1,7	2,2	2,5

a. Berekend volgens de EC-methode. Bij toepassing van de CPB-methode bedraagt het structurele tekort in 2017 1,3 procent bbp. Zie de hoofdstuktekst voor een beknopte toelichting op beide methoden om de omvang van het structurele tekort te bepalen.

Bron: Centraal Planbureau (2012b), p. 26.

Duidelijk is dat het feitelijke tekort in 2014 – ondanks de ingrepen uit het Begrotingsakkoord 2013 – een fractie hoger dreigt uit te komen dan strookt met de op Europees niveau gemaakte afspraken. Verwacht mag worden dat het nieuwe kabinet maatregelen zal treffen om te voorkomen dat de 3 procentnorm in 2014 wordt overschreden. Voor 2013 is de uitkomst nog onzeker. Niet alle maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 zijn namelijk al omgezet in wetgeving. Denk aan de wijziging van het fiscale regiem voor de eigen woning en de belastingheffing over door de werkgever verstrekte vergoedingen voor de kosten van het woon-werkverkeer (de 'forensentaks'). Bovendien leert de ervaring dat, ten opzichte van het beeld uit de *Voorjaarsnota 2012*, nieuwe tegenvallers bij de uitvoering van de lopende begroting kunnen optreden. Daarvoor moet in dat geval komend najaar compensatie worden gevonden. Het demissionaire kabinet zal daartoe ongetwijfeld voorstellen doen in de *Miljoenennota 2013*, maar het is lang niet zeker dat alle partijen die hebben getekend voor het begrotingsakkoord ook die aanvullende ombuigingen en eventuele lastenverzwaringen zullen aanvaarden. Daarmee bestaat de kans dat het feitelijke saldo volgend jaar uiteindelijk hoger uitkomt dan 3 procent bbp. Daarbij helpt het dat het tekort in de jaren 2011-2013, afgaande op realisatiecijfers van het CBS (voetnoot 4), vermoedelijk wat lager uitkomt.

In het basispad verslechtert het structurele tekort na 2013 aanzienlijk. Het ligt in 2017 circa 2 procent van het bbp boven het in 2017 maximaal toegestane tekort van 0,5 procent. Om dit recht te zetten zijn dus tekortverbeterende maatregelen nodig ter grootte van $4 \times 0,5 \times 6,5 \text{ mld} = 13 \text{ mld euro}$.⁵ Wanneer het nieuwe kabinet zelf onvoldoende actie onderneemt om een bedrag in deze orde van grootte te verwerkelijken, treedt een Europees correctiemechanisme in werking. De hoofdlijnen van de daarbij te volgen procedures zijn vastgelegd in het Verdrag inzake Stabiliteit, Bestuur en Coördinatie in de Economische en Monetaire Unie. In Brussel loopt op dit moment nog intensief ambtelijk en politiek overleg hoe lidstaten de gemaakte afspraken over het halen van het MTO concreet moeten interpreteren. Het is denkbaar dat bij de door het CPB zonder nader beleid voor de periode 2013-2017 geprojecteerde bbp-groei van 1½ procent per jaar de lat voor de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo wat lager dan 0,5 procent mag worden gelegd. Zeker is dit niet. De Studiegroep Begrotingsruimte geeft in overweging de uitkomst van het beraad in Brussel ter zake af te wachten.⁶

5 Centraal Planbureau (2012c), p. 6. Met tijdelijke uitverdieneffecten hoeft geen rekening te worden gehouden; het gaat hier immers om het structurele saldo.

6 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 39.

De Studiegroep signaleert verder dat herhaaldelijk is gebleken dat berekeningen van de structurele economische groei en het structurele begrotingssaldo met grote onzekerheden omgeven zijn.⁷ Jaren na dato kunnen nog bijstellingen in de cijfers plaatsvinden. Een volgende complicatie is dat de gebruikte maatstaf rekbaar is. In tabel 1 is het structurele tekort bepaald volgens de methode van de Europese Commissie (de 'EC-methode'). Bij toepassing van de eigen 'CPB-methode' rapporteert het Centraal Planbureau voor het einde van de kabinetsperiode een 1,2 procentpunt geringer structureel tekort.⁸ De oorzaak is dat aan het einde van de kabinetsperiode volgens de CPB-methode nog een flinke negatieve *output gap* bestaat. Hierdoor is de conjuncturele component van het begrotingstekort bij het CPB (1,3 procent bbp) veel groter dan volgens de EC-methode (0,1 procent bbp). Anders gezegd, uitgaande van de EC-methode is voor het bereiken van structureel begrotingsevenwicht een extra inspanning van tegen de 8 mld euro aangewezen.⁹

In het verleden rapporteerde het Centraal Planbureau in de studie *Keuzes in Kaart* behalve de effecten van verkiezingsprogramma's op het feitelijke begrotingssaldo ook de gevolgen van die programma's voor het structurele begrotingssaldo. Dit keer ziet het CPB daarvan af, onder andere omdat de berekeningsmethode die de Europese Commissie gebruikt 'alleen wordt gehanteerd in de analyse voor de korte termijn. De berekeningsmethode is niet ontworpen voor een vijfjaarsperiode en is daar ook niet geschikt voor.'¹⁰ Hier is sprake van een opmerkelijk geval van voortschrijdend inzicht. Twee jaar geleden presenteerde het planbureau het structurele saldo voor de periode 2011-2015 nog onbekommerd volgens beide methoden.¹¹ En nog maar drie maanden geleden stond het structurele saldo volgens de EC-methode tot en met 2017 centraal in de *Juniraming 2012*.

Het structurele saldo berekend volgens de CPB-methode is bij door Brussel uitgevoerde toetsen inderdaad niet van betekenis, maar het vormt wél het startpunt bij berekeningen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Over dat onderwerp wordt in *Keuzes in Kaart 2013-2017* uitgebreid gerapporteerd. Tijdens de persconferentie op 27 augustus gaf CPB-directeur Teulings aan dat de ex ante effecten van elk verkiezingsprogramma op het begrotingssaldo in 2017 het beste aanknopingspunt bieden om de mutatie van het structurele EMU-saldo te bepalen. Die ex ante cijfers tonen immers de effecten van de verkiezingsprogramma's, nadat deze effecten zijn geschoond voor de invloed van tijdelijke 'negatieve inverdieneffecten' van ombuigingen en lastenverzwaringen die nodig zijn om het begrotingssaldo te verbeteren.¹²

Tegen deze achtergrond specificeert tabel 2 de door de zes geselecteerde politieke partijen beoogde en daadwerkelijk geboekte resultaten. Drie van de zes politieke partijen – VVD, D66 en CDA – kiezen onomwonden voor een feitelijk begrotingstekort in 2013 van ten hoogste 3 procent van het bbp. Deze heilige koe hoeft niet te verbazen, aangezien deze partijen, samen met GroenLinks en de ChristenUnie, in mei 2012 hebben getekend voor het Begrotingsakkoord 2013. Het in dit akkoord uitgestippelde beleid

7 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 34-35.

8 Zie voetnoot (a) onder tabel 3.13 in Centraal Planbureau (2012b), p. 40.

9 Berekend als $1,2 \times 650$ mld euro (het bbp in 2017 in prijzen van 2012).

10 Centraal Planbureau (2012d), p. 11.

11 Centraal Planbureau (2010a), p. 40.

12 Negatieve inverdieneffecten heetten vroeger 'uitverdieneffecten'.

brengt het feitelijke tekort – afgezien van nieuwe tegenvallers – in het aankomende jaar terug tot 2,9 procent van het bbp.¹³ De PvdA laat het voor 2013 gewenste feitelijke saldo in de tekst van haar verkiezingsprogramma in het midden, kennelijk uit beduchtheid dat een te voortvarende budgettaire verkrapping de kansen op economisch herstel bedreigt. De SP (p. 65) en de PVV (p. 18) achten uitstel van het bereiken van de 3 procentlimiet tot 2015 daarentegen verantwoord.¹⁴

De in *Keuzes in Kaart 2013-2017* gerapporteerde uitkomsten zijn hiermee in lijn. Blijkens tabel 2 slaagt geen van de partijen erin om het feitelijke tekort in de komende kabinetsperiode volledig weg te werken. In 2017 komt de VVD hier nog het dichtste bij: het feitelijke tekort komt bij uitvoering van haar programma uit op 1,1 procent bbp. De liberalen zeilen wel scherp aan de wind. In 2015 loopt het feitelijke tekort bij de VVD eenmalig op tot 3 procent bbp. De SP doet in verhouding het minste aan reductie van het feitelijke tekort.

Tabel 2. Zes politieke partijen en hun doelstellingen voor het begrotingssaldo (% bbp).

Politieke partij	Voorspelde zetelaantal	Feitelijk saldo		Inzet m.b.t. structureel saldo	Structureel saldo 2017
		2013	2017		
VVD	32-36	-2,6	-1,1	evenwicht in 2017	0
SP	31-35	-3,1	-1,8	op termijn in evenwicht	-0,9
PvdA	18-22	-3,5	-1,5	zicht op evenwicht in 2017	-0,1
PVV	14-18	-4,0	-1,3	op termijn in evenwicht	-1,4
CDA	13-15	-2,7	-1,5	zicht op evenwicht in 2017	-0,4
D66	13-15	-3,0	-1,6	evenwicht in 2017	-0,3

Bron: Peilingwijzer (geraadpleegd op 29 augustus 2012), verkiezingsprogramma's en Centraal Planbureau (2012d), p. 18, p. 67, p. 87, p. 108, p. 126, p. 147 en p. 169

Vier van de zes politieke partijen streven naar structureel begrotingsevenwicht in 2017. VVD en D66 spreken zich hierover het duidelijkst uit. De gekozen formuleringen luisteren nauw en bieden ontsnappingsruimte. De PvdA (p. 53) bijvoorbeeld 'richt zich op een begrotingsbeleid dat zicht biedt op structureel begrotingsevenwicht in 2017'. Het CDA (p. 66) meent dat er 'aan het einde van de kabinetsperiode weer zicht moet zijn op structureel evenwicht op de begroting'. De christen-democraten wensen 0,5 procent bbp extra te reserveren om de 'staatsschuld' in de komende tien jaar te beperken tot ten hoogste 60 procent bbp. Hier zal de overheidsschuld zijn bedoeld (per ultimo 2011 bijna 66 procent bbp), omdat de staatsschuld (EMU-definitie) eind 2011 al beneden de 60 procent bbp lag.

Het is niet eenvoudig om te beoordelen in hoeverre partijen hun ambities waar maken. *Keuzes in Kaart 2013-2017* geeft immers geen uitsluitsel over de mate waarin partijen het structurele saldo weten te verbeteren. Hierna volgt toch een poging tot evaluatie. In de zesde kolom uit tabel 2 is het structurele saldo in 2017 bepaald door bij het structurele saldo uit het basispad, berekend volgens de EC-methode (-2,5 procent bbp),

¹³ Zie voetnoot 4.

¹⁴ Hierna verwijzen paginanummers naar de vindplaats in het verkiezingsprogramma van de desbetreffende politieke partij. De verkiezingsprogramma's zijn opgenomen in de literatuurlijst aan het slot van dit artikel.

de ex ante verbetering van het begrotingssaldo op te tellen, die elke partij in de komende vier jaar weet te boeken. Bij de VVD bedraagt de bedoelde verbetering 2,5 procent bbp. Daarmee komt het structurele saldo bij deze partij in 2017 op nul uit. De saldi voor de andere partijen zijn op dezelfde manier berekend.¹⁵ De PvdA zit de VVD hier op de hielen. D66 maakt haar ferme uitspraak niet helemaal waar. De PVV blijft het verste verwijderd van structureel evenwicht in 2017. Merk op dat alle partijen, uitgezonderd de PVV, in 2017 een structureel begrotingsoverschot realiseren, wanneer de ex ante verbetering van het begrotingssaldo zou worden samengenomen met het structurele saldo volgens de CPB-methode (-1,3 procent bbp).

De VVD (p. 10) legt een opvallende fundering voor het streven naar evenwicht tussen uitgaven en ontvangsten van de overheid: 'niemand kan meer blijven uitgeven dan hij verdient'. Dit adagium zou ook voor de overheid gelden. Deze redenering deugt niet. De overheid kan schuld (ontstaan door tekorten uit het verleden) in de toekomst tamelijk probleemloos aflossen, zolang de belastingontvangsten automatisch (door de economische groei) blijven toenemen. Om de inkomsten van de schatkist te vergroten is het niet nodig heffingsgrondslagen te verbreden en/of tarieven op te schroeven. De belastingontvangsten nemen ook bij ongewijzigd beleid (fors) toe, als vrucht van het groeiende nationaal inkomen.¹⁶ Bij een permanent EMU-tekort van 1,5 procent en een groei van het nominale bbp met 3 procent per jaar,¹⁷ tendeert de schuldquote op de lange termijn naar een evenwichtswaarde van 50 procent bbp. Dit schuldniveau is niet problematisch en het ligt beneden de bovengrens van 60 procent van het bbp die is verankerd in het Pact voor Stabiliteit en Groei. De insteek van de liberalen heeft verder een opmerkelijke consequentie. Bij een langjarig evenwicht of een overschot op de begroting worden alle investeringen van de overheid dadelijk voor het volle pond uit de lopende ontvangsten gefinancierd.¹⁸ De centrale overheid bouwt zodoende extra staatsvermogen op. De VVD maakt zich dus sterk voor staats-socialisme.

Dezelfde ondeugdelijke redenering – 'niemand kan oneindig meer blijven uitgeven dan er binnenkomt'; 'niet op de pof leven' – is te vinden in het verkiezingsprogramma van D66 (p. 4-5). De opstellers van het programma boezemen de kiezers angst in met het gegeven dat de schuld van de overheid (meer dan 400 mld euro) gelijk staat aan € 53.000 per huishouden. Inderdaad stond de EMU-schuld van de overheid per ultimo 2011 op 393 mld euro (65,2 procent bbp). Maar het gaat hier om een bruto-schuldbegrip. Dit betekent dat de bezittingen van de overheid niet op de schuld in mindering worden gebracht. Netto heeft de overheid helemaal geen schuld. Integendeel, haar bezittingen zijn veel meer waard dan de uitstaande schuld. Dit blijkt uit de door het Centraal Bureau voor de Statistiek opgestelde overheidsbalans, die is samengevat in tabel 3. Ultimo 2010 bedroegen de bezittingen van de overheid bijna 850 mld euro en haar schulden ruim 460 mld euro. Per saldo was dus sprake van een positief vermogen

15 Zie de tweede regel van tabel 2.1 uit Centraal Planbureau (2012d), p. 18.

16 Dit is ook het geval wanneer de macro-economische progressiefactor (mep) een aantal jaren minder dan 1 bedraagt. Inderdaad ligt het 10-jaars voortschrijdende gemiddelde van de mep sinds halverwege de jaren negentig onder de 1. Zie over de achterblijvende mep: Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 17-19.

17 Verondersteld is: 1 procent reële groei plus 2 procent stijging prijs bbp.

18 Dit is niet het geval wanneer particuliere partijen investeringen financieren en exploiteren, in ruil voor een jaarlijkse vergoeding van de overheid. Zulke constructies zijn in opkomst, bijvoorbeeld bij de financiering van de geplande versterking van de Afsluitdijk.

van de overheid van ruim 380 mld euro, of 65 procent van het bbp. D66 had beter kunnen vermelden dat elk huishouden bijna € 53.000 bezit als 'aandeel' in het netto vermogen van de 'BV Nederland'. Tweederde van de bezittingen bestaat uit niet-financiële activa, zoals dijken, gebouwen en de olie- en gasreserves. Met name de waarde van de reserves aan fossiele brandstoffen fluctueert aanzienlijk van jaar tot jaar door prijsschommelingen in de olieprijs en de euro/dollarprijs. De schulden op de overheidsbalans zijn hoger dan de EMU-schuld, ook al wordt de overheid in beide gevallen op exact dezelfde manier afgebakend. Het verschil hangt vooral samen met waarderingsgrondslagen en de reikwijdte van definities.¹⁹

Tabel 3. Overheidsbalans (mld euro).

	2007	2008	2009	2010
Bezittingen	700	850	850	844
Schulden	-322	-425	-433	-460
(EMU-schuld)	(-260)	(-348)	(-347)	(-370)
Overheidsvermogen	378	425	417	384
Overheidsvermogen in procenten bbp	66	72	73	65

Bron: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 38

Bovenstaande kritiek op de formuleringen waarmee VVD en D66 de noodzaak van structureel begrotingsevenwicht beklemtonen neemt niet weg, dat verbetering van het structurele begrotingssaldo gewenst is met het oog op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De overheid kan wel blijvend tekorten realiseren, maar wanneer de overheidsfinanciën – onder andere door de vergrijzing en het opraken van de aardgasvoorraden – onhoudbaar zijn, zijn vroeg of laat tekortverbeterende maatregelen nodig, anders explodeert de overheidsschuld op enig moment. Bij te lang uitstel van maatregelen dreigt een onevenredig groot deel van de ooit noodzakelijke bezuinigingen en/of lastenverzwaringen bij latere generaties terecht te komen. De verdeling van de lasten van noodzakelijke maatregelen over generaties wordt overigens niet alleen bepaald door het tempo waarin het houdbaarheidstekort wordt weggewerkt, maar ook door de aard van de maatregelen waarmee dat gebeurt. Ingrepen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren pakken immers ongelijk uit voor individuen uit verschillende generaties.

Sluiting van het gehele houdbaarheidstekort al in de aankomende kabinetsperiode betekent een opgave van 7 mld euro. Volstaan kan worden met maatregelen ter grootte van slechts 2 mld euro, wanneer tevens wordt geopteerd voor structurele hervormingen die goed zijn voor 5 mld euro.²⁰ Deze cijfers van het CPB geven aan dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën geen argument oplevert voor drastische ingrepen.

De VVD (p. 6) wenst toe te werken naar structureel begrotingsevenwicht, uitsluitend door de uitgaven terug te dringen, niet door de lasten te verzwaren. Dit was ook de

¹⁹ Gegevens ontleend aan: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 37-38.

²⁰ Centraal Planbureau (2012c), p. 8. Gedoeld wordt op maatregelen die in 2017 een houdbaarheidswinst opleveren van 5 mld euro via een gunstige invloed op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën na 2017.

inzet in het vorige verkiezingsprogramma van de liberalen.²¹ Van dit voornemen is niets terechtgekomen. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte uit 2010 en het Begrotingsakkoord 2013 voorzien in tekortverbeterende maatregelen ten belope van in totaal meer dan 27 mld euro. Hierbij hebben lastenverzwaringen, afgaande op becijferingen van het CPB zelfs de overhand (tabel 4, regel 2). De cijferopstellingen van het kabinet (tabel 4, regel 3) zijn bouwstof voor een iets andere mix van de tekortverbeterende inspanning, maar ze laten de hoofdconclusie onverlet: lastenverzwaringen zijn goed voor 46 procent tot 54 procent van de in totaal beoogde budgettaire bijstellingen.

Tabel 4. Mix van (netto) tekortverbeterende maatregelen (mld euro).

	Ombuigingen	Lastenverzwaringen	Totaal
Regeerakkoord kabinet-Rutte	9,9	4,9	14,8 ^a
Begrotingsakkoord 2013 (CPB)	2,6	9,9	12,5
Begrotingsakkoord 2013 (kabinet)	-5,3	-7,1	-12,4
Totaal	12,5	14,8	27,3

a. Exclusief 3,2 mld euro aan tekortverminderende maatregelen van demissionair kabinet-Balkenende IV.

Bron: regel 1: De Kam (2011), p. 75;

regel 2: Centraal Planbureau (2012b), p. 60, p. 62 en p. 66;

regel 3: eigen berekening uit: Tweede Kamer (2011-2012b), bijlage 2.

3 Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft de bij de komende kabinetsformatie betrokken partijen geadviseerd om de omvang en vormgeving van het lokaal belastinggebied nader te onderzoeken. Volgens de Studiegroep kan het bestaande financieringssysteem van gemeenten houdbaar en doelmatiger worden gemaakt door een deel van de huidige inkomensoverdrachten van het Rijk te vervangen door uitbreiding van het lokaal belastinggebied, en door gemeenten meer zeggenschap te geven over de ontwikkeling van de eigen belastingen.²² Daarbij zou overleg tussen de centrale overheid en vertegenwoordigers van de gemeenten moeten waarborgen dat het totale collectievelastenpeil niet verder oploopt.

De achtergrond van dit advies is dat recent steeds meer beleid is gedecentraliseerd naar de gemeenten.²³ Die lopen bij de uitvoering van de overgedragen taken toenemende financiële risico's. Om die te kunnen opvangen dienen gemeenten over voldoende buffers te beschikken. Tegelijk is de verwachting dat een deel van de eigen middelen van gemeenten op een structureel lager niveau zal komen te liggen, vooral de inkomsten uit grondexploitatie. Gaan eigen belastingen een grotere rol spelen, dan kunnen gemeenten aan onverhoopte tegenvallers gemakkelijker op eigen kracht het hoofd bieden. Wel krijgen de inwoners in voorkomende gevallen te maken met toenemende verschillen in lokale belastingdruk. Hoewel die ook nu al op verzet en onbegrip stuiten, passen die verschillen in een stelsel met een uit de kluiten gewassen

21 Het vorige VVD-programma voorzag in 5 mld euro aan netto lastenverlichting en 23¾ mld euro aan netto ombuigingen. Zie: Centraal Planbureau (2010b), p. 108 en p. 111.

22 Studiegroep Begrotingsruimte (2012), p. 43.

23 Van Nijendaal (2012), p. 117-119.

gemeentelijke autonomie. Het alternatief is dat gemeentehuizen denatureren tot uitvoeringskantoren van uniform beleid van de centrale overheid.

Decentralisatie van overheidstaken heeft uit de literatuur welbekende voor- en nadelen. Bij de beslissing welke bestuurslaag gegeven concrete taken het beste voor zijn rekening kan nemen, dienen beleidsmakers die pro's en contra's zorgvuldig af te wegen. Het eerste voordeel van het overdragen van taken aan gemeenten is dat het aanbod van voorzieningen dan beter kan worden afgestemd op de voorkeuren van de burgers. Die voorkeuren tonen plaatselijk variatie, terwijl het Rijk eenheidsworst serveert. Verder kan decentralisatie leiden tot grotere betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is voor mensen gemakkelijker dan op nationaal niveau. Decentralisatie bevordert bovendien beleidsinnovatie. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen kiezen voor de aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen, blijkt vanzelf welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Goed werkend beleid kan vervolgens door andere gemeenten worden overgenomen. Het overnemen van succesvol beleid wordt versterkt door maatstafconcurrentie. Bij de rijksoverheid kunnen kiezers de prestaties van landelijke politici moeilijk objectief beoordelen. De situatie in andere landen is vaak onvergelijkbaar. Door dit gebrek aan transparantie hoeven landelijke politici maar beperkt rekenschap af te leggen. Gemeenten zijn onderling veel beter vergelijkbaar dan landen, vooral wanneer zij in dezelfde regio liggen en ongeveer dezelfde omvang hebben. Kiezers kunnen de prestaties van hun gemeentebestuur dus vergelijken met de bestuurlijke prestaties in vergelijkbare omliggende gemeenten. Dit versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen.

Alle genoemde voordelen van decentralisatie hebben één essentieel kenmerk gemeen: ze treden alleen op wanneer gemeenten hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren. Zonder lokale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk door bestuurlijke experimenten, en is maatstafconcurrentie inhoudsloos. Met lokale autonomie hangt mijns inziens onverbrekelijk samen dat gemeenten ook meer fiscale autonomie krijgen, zoals de Studiegroep inderdaad in overweging geeft. Minder vanzelfsprekend is het dat de gezamenlijke gemeenten in een fiscaal keurslijf worden geperst, door de eis dat het totale lastenpeil niet mag oplopen. Het is goed denkbaar dat beleidsmakers in Den Haag in plaats hiervan gemeentebestuurders tot op grotere hoogte vrijlaten eigen budgettaire afwegingen te maken, onder controle van gemeenteraden en uiteindelijk de lokale kiezers. Mochten die akkoord gaan met lastenstijgingen, dan zou het kabinet bij deze gedachtegang dienen af te wegen in hoeverre de stijging van de plaatselijke belastingen dient te worden geneutraliseerd via een (extra) verlaging van rijksbelastingen en/of premies voor de sociale verzekeringen.

Aan overheveling van taken en bevoegdheden naar het lokale niveau kleven trouwens ook bezwaren. Zij maakt de besluitvorming eerder kwetsbaar voor corruptie, eigen belangen van lokale bestuurders, en dorps- en vriendjespolitiek. Bovendien spelen NIMBY-effecten een veel grotere rol: de plaatselijke bevolking en bestuurders zullen vaak proberen projecten tegen te houden die hogere belangen dienen, maar voor de eigen gemeente nadelig uitpakken; denk aan verzet tegen wegeaanleg of een rem op de woningbouw om het landschap te beschermen. Naarmate de geografische eenheid die beleid maakt kleiner is, neemt bovendien de kans toe dat omliggende gebieden door dat beleid worden geraakt, in positieve of in negatieve zin. Omdat zulke externe effecten de

lokale beslissers zelf niet raken, wordt met deze effecten doorgaans te weinig rekening gehouden. In de tweede plaats is voor overheidsvoorzieningen soms een minimale schaal nodig. Door uitbesteding of samenwerking van gemeenten zijn schaalvoordelen echter vaak toch wel te realiseren. Ten slotte voeren gemeenten in toenemende mate complexe taken uit. Het ambtelijk apparaat van kleinere gemeenten is daar niet altijd tegen opgewassen.

(Verdergaande) decentralisatie van overheidstaken stuit bij geen van de zes politieke partijen op verzet. D66 (p. 61) zet als enige partij de bijbehorende logische stap door een flinke vergroting van het eigen gemeentelijk belastinggebied te bepleiten. Dit garandeert dat gemeenten – wanneer objectieve maatstaven waarmee rijksbijdragen aan gemeenten worden toegedeeld tekortschieten – toch kunnen beschikken over de financiële middelen die nodig zijn om hun uitgebreidere takenpakket goed te kunnen uitvoeren. De VVD (p. 41) laat zich niet expliciet uit over het lokale en het provinciale belastinggebied. Wel worden, als het aan de liberalen ligt, alle specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen in 2014 overgeheveld naar het gemeentefonds. Tot grote herverdeelteffekten hoeft dit overigens niet te leiden.²⁴

De PvdA (p. 63) bevordert decentralisatie en wil daartoe de gemeenten voldoende budget en beleidsvrijheid verschaffen. Ook de sociaal-democraten zwijgen in alle toonaarden over de hiermee logisch samenhangende verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Zij is mede wenselijk door de uitbreiding van gemeentelijke taken die het programma van de PvdA opsomt. Zo worden gemeenten geheel verantwoordelijk voor langdurige zorg en ondersteuning. Net zo hevelt de PVV (p. 25) alle arbeidsmarkttaken over naar de gemeenten en wenst zij niet te bezuinigen op de sociale werkplaatsen. Dit vergroot de risico's voor de gemeentefinanciën, zonder dat het PVV-programma voorziet in ruimere eigen middelen van de lokale overheden. Het CDA (p. 72) wil onverminderd doorgaan met het proces van decentralisatie. Dit betreft onder andere (p. 51 en p. 74) werk en sociale zekerheid, een deel van de voorzieningen die nu via de AWBZ²⁵ worden gefinancierd, en de jeugdzorg. In het programma van de christen-democraten wordt geruststellend opgemerkt dat gemeenten van het Rijk voldoende middelen ontvangen om die taken te kunnen uitvoeren (p. 72). 'Den Haag' moet kennelijk uiteindelijk alle touwtjes ('gouden koorden') in handen houden. Wat pleit er eigenlijk tegen om gemeenten beter in staat te stellen budgettair de eigen broek op te houden?

4 Besluit

De speurtocht naar actuele heilige koeien voerde door de programma's die zes politieke groeperingen hebben opgesteld met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012. Het sturen naar structureel begrotingsevenwicht in 2017 is voor vier van de zes partijen zo'n heilige koe, die twee partijen met een misleidende presentatie aan de kiezer proberen te brengen. Een aanbeveling uit het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte lijkt geen schijn van kans te maken, omdat een heilige koe in de weg loopt: vijf van de zes partijen zien kennelijk niets in uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Rationele argumenten om een heilige koe te slachten kunnen lang afketsen op irrationele of ideologisch gemotiveerde tegenwerpingen. Totdat de gang

²⁴ Allers (2012), p. 46-47.

²⁵ AWBZ = Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

naar de slachtbank uiteindelijk onvermijdelijk blijkt te zijn. Soms ligt de oorzaak bij Europese regelgeving. Een voorbeeld is de recente begrenzing van de toegang tot sociale huurwoningen (de aanval op het scheef wonen). In andere gevallen dwingen economische en demografische ontwikkelingen uiteindelijk tot aanpassing van de regels. Een aansprekend voorbeeld vormt de verhoging van de AOW-leeftijd vanwege de toenemende levensverwachting van de bevolking. De nu door alle partijen geaccepteerde beperking van de aftrek van hypotheekrente voor eigenwoningbezitters²⁶ is ingegeven door de wens het budgettaire verlies door de faciliteit te begrenzen. Recent trekt een bijkomend argument steeds meer aandacht: het intomen van de hoge woningschuld van gezinshuishoudens.

Het is dus denkbaar dat in de nabije toekomst toch wordt besloten tot verruiming van het lokaal belastinggebied. We zullen zien. Zeker is dat de kiezer zich door die besluitvorming overvallen zal voelen, omdat partijen deze optie momenteel kennelijk onbespreekbaar achten.

Flip de Kam

- * Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.
Ik dank Jan Donders voor waardevol commentaar op twee eerdere versies van dit artikel. Johannes Hers (CPB) hielp mij enkele facetten van *Keuzes in Kaart 2013-2017* te doorgronden. Tekst afgesloten op 29 augustus 2012.

Literatuur

- Allers, M.A. (2012), De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld, *Tijdschrift voor Overheidsfinancien* (44)1, 38-57
- Centraal Planbureau (2010a), *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB Document No 203, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010b), *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012a), *Kerngegevens 2010-2013 voor de concept-MEV 2013*, Persbericht 22-08-2012
- Centraal Planbureau (2012b), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief 2012/1, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012c), *Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de komende kabinetsperiode*, CPB Notitie 19 juni
- Centraal Planbureau (2012d), *Keuzes in kaart 2013-2017. Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*, Den Haag: CPB
- Christen-Democratisch Appèl (2012), *Iedereen. verkiezingsprogramma 2012-2017*, Den Haag: CDA

26 Deze beperking is niet helemaal van vandaag of gisteren. Zo is ten opzichte van de situatie van ruim tien jaar geleden de renteaftrek beperkt tot schuld die is aangegaan voor de financiering van de eerste woning, gedurende ten hoogste dertig jaar.

- Democraten 66 (2012), *En nu vooruit. Op weg naar een welvarende, duurzame toekomst. Verkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2012/2017*
- Kam, C.A. de (2011), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien, in Paul de Bijl *et al.* (red.), *Jaarboek 2011. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 67-82
- Kam, C.A. de, en J.H.M. Donders (2012), Een 'koekoeksjong' in het begrotingsnest, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 25-43
- Nijendaal, G.A. van (2012), Decentrale overheden, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinancien*, Dn Haag: Sdu Uitgevers, 111-135
- Partij van de Arbeid (2012a), *Nederland sterker & socialer. PvdA Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2012*, Amsterdam: PvdA
- Partij van de Arbeid (2012b), *Keuzes voor de toekomst van Nederland*, Amsterdam: PvdA
- Partij voor de Vrijheid (2012), *Hun Brussel, ons Nederland. Verkiezingsprogramma 2012-2017*, Den Haag
- Pen, Jan (1976), *Dat stomme economenvolk met zijn heilige koeien*, Utrecht: Het Spectrum
- Socialistische Partij (2012), *Nieuw vertrouwen. Verkiezingsprogramma SP 2013-2017*, Amersfoort: SP
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Taskforce Beheersing Zorguitgaven (2012), *Naar beter betaalbare zorg. Rapport Taskforce Beheersing Zorguitgaven*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011*, 33 240, nr. 1
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Voorjaarsnota 2012*, 33 280, nr. 1
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2012), *Niet doorschuiven maar aanpakken. Concept-verkiezingsprogramma VVD 2012-2017*, Den Haag: VVD Algemeen Secretariaat

Groei-agenda prioriteit voor volgend kabinet

A.L. Bovenberg*

Samenvatting

Deze bijdrage begint met een diagnose van de problemen waarmee de Nederlandse economie mede als gevolg van de kredietcrisis en de Europese schuldencrisis geconfronteerd wordt. Jonge gezinnen en bedrijven betalen de prijs voor de problemen op de woningmarkt en in het bankwezen, terwijl gepensioneerden de problemen van het pensioenstelsel op hun bordje krijgen. Vervolgens formuleert het artikel een groei-agenda voor een volgend kabinet. Bij het stimuleren van de vraag leunt de groei-agenda op het mobiliseren van private vermogens in plaats van een expansief begrotingsbeleid. Verder richt de groei-agenda zich op structurele hervormingen in pensioenstelsel, arbeidsmarkt, woningmarkt en zorg.

Trefwoorden: groei-agenda, kredietcrisis, structurele hervormingen, pensioenstelsel, woningmarkt, gezondheidszorg, bankwezen, begrotingsbeleid, Europa, rekenrente, hypotheekrente-aftrek, bouwsparen, degressieve pensioenopbouw.

1 Inleiding

De financiële crisis en de daarop volgende Europese schulden- en bankencrisis heeft de Nederlandse economie zwaar getroffen. Met de problematiek van de woningmarkt, het bankwezen en het pensioenstelsel dreigen ook de overheidsfinanciën te worden meegetrokken. Om aan de Europese eisen te blijven voldoen lijken verdere lastenverzwaringen en ombuigingen onontkoombaar. Hierdoor komt de groei verder onder druk. De prioriteit voor een volgend kabinet dient daarom een groei-agenda te zijn. Deze groei-agenda kent twee componenten. In de eerste plaats een ambitieus beleid gericht op het stimuleren van de vraag en in de tweede plaats structurele hervormingen in het pensioenstelsel, woningmarkt, arbeidsmarkt en zorg. Het mes van deze agenda snijdt aan twee kanten, namelijk hogere groei en structureel gezondere overheidsfinanciën.

Deze bijdrage begint met een diagnose van de huidige situatie waarin de Nederlandse economie zich bevindt. Daarna wordt een aantal mogelijke beleidsmaatregelen besproken die gericht zijn op het versterken van de Nederlandse economie.

2 Diagnose

Anders dan begin jaren tachtig van de vorige eeuw is er nu geen sprake van overbesteding en een erosie van onze concurrentiekracht. Integendeel, de binnenlandse consumptie, als percentage van het nationale inkomen, staat op een historisch dieptepunt. De Nederlandse economie staat onder druk vanwege vier hoofdredenen.

Europese schuldencrisis

In de eerste plaats de Europese schuldencrisis. De combinatie van een verzwakt bankwezen en kwetsbare overheidsfinanciën in Zuid-Europa bedreigt de houdbaarheid van de euro en daarmee de financiële- en economische stabiliteit in Europa. Zuid-Europa zucht onder een *debt-overhang* en een gebrek aan vertrouwen van private beleggers. Een implosie van de Zuid-Europese euro-economieën kan binnen de euro alleen worden voorkomen doordat Noord-Europa via de publieke sector (waaronder de ECB)

risicodragend vermogen verstrekt aan Zuid-Europa. De grote onzekerheid over de politieke houdbaarheid van deze geldstromen, alsmede de mogelijkheden van Zuid-Europa om op korte termijn zonder deze overdrachten te kunnen leven binnen de euro, doen steeds meer twijfel reizen over de houdbaarheid van de euro. Daarmee keren valuta-risico's terug binnen Europa en brengen financiële instellingen kapitaal terug naar hun thuismarkten. Ook verkorten banken hun balansen, niet alleen om te voldoen aan hogere kapitaaleisen, maar ook om de grote risico's verbonden aan het uittreden van landen uit de euro te kunnen opvangen. Verder maken de grote onzekerheden over de toekomst van Europa beleggers en investeerders terughoudend. Ten slotte verlamt de schulden- en bankencrisis de economische activiteit in onze belangrijkste exportmarkten.

Bankwezen en credit crunch

In de tweede plaats zit Nederland met een erfenis van door fiscale arbitrage opgeblazen bankbalansen. Banken moeten steeds meer moeite doen om hun grote hypotheekportefeuille te herfinancieren omdat de waarde van het onderpand door de crisis op de woningmarkt onder druk staat en de nerveuze internationale kapitaalmarkten vraagtekens zetten bij de wijze waarop Nederlandse banken zich financieren. Dit maakt het voor banken moeilijker om kredieten te verschaffen aan bedrijven en huishoudens. Daar komt nog bij dat banken hun kapitaalbuffers moeten versterken en hun herfinancieringsrisico's moeten beperken. Banken zijn daarom bezig hun balansen te verkorten en op te schonen, wat nadelige consequenties heeft voor de kredietverlening. Dit treft de investeringen van het MKB en de werkgelegenheid in deze bedrijven. Verder is het voor starters op de woningmarkt moeilijker om hypotheek te verkrijgen omdat het voor banken duurder is lang krediet te verschaffen.

Overmatige schuldfinanciering op woningmarkt

Dit brengt ons bij de derde reden voor de zwakke vraag in de Nederlandse economie: de crisis op de woningmarkt. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat na de kredietcrisis het financieringsmodel van de Nederlandse woningmarkt met hoge hypotheekschulden ten opzichte van de marktwaarde van de woning (de zogenaamde *loan-to-value (LTV) ratio*) niet langer houdbaar is. Burgers zijn daarom onzeker over de nieuwe spelregels. Door de erosie van het vertrouwen in de woningmarkt en de daarmee gepaard gaande daling van de woningprijzen staan vele jonge gezinnen nu 'onder water.' Dit verlamt een groot deel van de Nederlandse economie: gezinnen consumeren minder en kunnen moeilijk verhuizen.

Lage rekenrente

De laatste belangrijke factor achter de problemen van de Nederlandse economie betreft het kapitaalgedekte stelsel van de aanvullende pensioenen. Dit pensioenstelsel wordt getroffen door de lage rentestanden op Nederlands staatspapier die mede het gevolg zijn van de Europese schuldencrisis. De daarmee gepaard gaande lagere dekkingsgraad leidt ertoe dat de uitkeringen aan gepensioneerden moeten worden gekort. Tegelijk herverdeelt de lage rente via het pensioenstelsel vermogen van oud naar jong.

3 Begrotingsbeleid

Gezien de lage rente op staatsschuld is de verleiding groot om de economie te stimuleren door een groter financieringstekort voor de overheid. Dit zou echter het vertrouwen van de nerveuze internationale kapitaalmarkten in de soliditeit van de Nederlandse overheid kunnen ondermijnen. De Europese schuldencrisis heeft laten zien hoe snel het sentiment op de financiële markten kan keren. De groei-agenda leunt dus niet op een expansief begrotingsbeleid, maar op het mobiliseren van de omvangrijke private vermogens in ons land.

Wat betreft het begrotingsbeleid adviseert de studiegroep begrotingsruimte het volgende kabinet om nog eens 20 miljard euro om te buigen bovenop de maatregelen die in het Lenteakkoord zijn afgesproken. De doelstelling van de studiegroep – structureel begrotingsevenwicht – kan worden onderschreven, maar er lijken minder kortetermijnombuigingen nodig dan 20 miljard euro. Het CPB geeft aan dat ombuigingen van 13 miljard euro voldoende zijn om aan de Europese begrotingseisen te voldoen. Daarbij is ook het houdbaarheidstekort van 7 miljard weggewerkt alsmede het structurele tekort dat het CPB in 2017 inschat op zo'n 9 miljard.¹

4 Europa

De groei-agenda begint met het oplossen van de Europese schuldencrisis en het vergroten van het vertrouwen in de manier waarop de eurozone wordt bestuurd.

Lange-termijnoplossing: voorkomen is beter dan genezen

Daarbij gaat het om een geloofwaardige Europese *governance* voor het voorkomen van een volgende crisis. Dit kan Noord-Europa overtuigen dat de overdrachten, die nodig zijn voor het oplossen van de huidige crisis, geen blijvend karakter krijgen.

Eurolanden zouden schuld onder de 60% van het BNP kunnen financieren met eurobonds. Daartegenover staat dan de verplichting om te voldoen aan de begrotingseisen van de Europese Commissie. Voldoen landen niet aan deze eisen dan moeten ze hun schuld zelf financieren op de kapitaalmarkt. Dat geldt in ieder geval ook voor de schuld boven de 60 % van het BNP.

De eurobonds kunnen door banken worden benut als risicovrije vermogenstitels, hebben een nul-weging bij de berekening van kapitaalbuffers en dienen als onderpand voor belening bij de ECB. Dit ligt anders voor nationale staatsobligaties. Deze obligaties zijn expliciet risicovol. Als een land een beroep doet op het ESM kan het ESM besluiten dat een land insolvabel is en dat de schulden van dit land deels afgeschreven moeten worden. De toezichthouders in de bankenunie dienen, vanwege de mogelijkheid dat nationale staatsschuld kan worden afgeschreven, er op toe te zien of banken zich onvoldoende diversificeren. Het mag niet meer zo zijn dat het afschrijven van nationale schuld banken in de problemen brengt. Op die manier wordt de *no-bail out clause* voor nationale schuld geloofwaardig. Dit vergroot de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt; obligatiehouders gaan weinig kredietwaardige landen en financiële instellingen in een vroeger stadium disciplineren omdat de obligatiehouders zelf aansprakelijk zijn voor de risico's. Er is dan sprake van een dubbele begrotingsdiscipline: marktdiscipline voor nationale schuld en afdwingbare begrotingsdiscipline door de Europese Commissie.

1 Zie: *Nadere analyse van houdbaarheidswinst en saldodoelstellingen voor de volgende kabinetsperiode*, CPB notitie, 19 juni 2012.

De eurolanden dienen ook meer bevoegdheden aan het ESM te delegeren. Het ESM moet als een soort Europees Monetair Fonds tijdelijke financiering kunnen verstrekken aan landen die zichzelf niet meer kunnen financieren op de kapitaalmarkt in ruil voor hervormingen en bezuinigen. Verder moet het ESM bij insolventie van landen de pijn eerlijk en efficiënt verdelen over crediteuren en debiteuren. Europa heeft een onafhankelijke scheidsrechter nodig die snel kan handelen als landen en financiële instellingen met liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen kampen. Nu wordt de ECB als enige Europese speler die snel kan handelen met deze taken opgezet. Solvabiliteitsproblemen van landen en banken worden opgelost met liquiditeitssteun zonder dat politici voor deze overdrachten tussen landen expliciet verantwoording afleggen aan hun parlementen en zonder dat het ECB gemandateerd is om conditionaliteit op te leggen aan de betrokken landen.

Oplossen huidige schulden crisis

De politieke discussie gaat in ons land vooral over hoe we een volgende crisis kunnen vermijden, maar het meest urgent is nu een plan voor het opruimen van de overmatige publieke- en private schulden die de eurolanden in het verleden hebben laten ontstaan. Doordat Zuid-Europese banken zich vol hebben geladen met staatsschuld uit eigen land en Noord-Europese banken een grote *exposure* hebben op Zuid-Europa, dreigen banken en overheden elkaar mee te trekken als overheden of banken niet meer volledig aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Door onvoldoende toezicht op overheden en banken in het verleden, kunnen nu niet alleen private partijen worden aangeslagen voor het wegnemen van de *debt overhang* op straffe van de implosie van het Europese en zelfs mondiale financiële stelsel. De Nederlandse overheidsfinanciën worden daarom niet alleen indirect geraakt door de lagere groei als gevolg van de *debt overhang*, maar ook doordat de Nederlandse belastingbetaler garant staat voor eurolanden die niet meer zelfstandig de kapitaalmarkt kunnen betreden.

Voor het behoud van de euro is het onvermijdelijk dat Noord-Europese belastingbetalers risicodragend vermogen verstrekken aan Zuid-Europa. Dit gebeurt nu vooral via de achterdeur van de balans van de ECB, maar het zou beter zijn dit te doen via de voordeur van een beter gekapitaliseerd ESM. Op die manier wordt het risicodragende kapitaal dat Noord-Europa verschaft democratisch gelegitimeerd. Verder is het beter mogelijk om voorwaarden op te leggen aan de landen die profiteren van het risicodragende kapitaal.

De grote uitruil tussen Noord-Europa en Zuid-Europa moet zijn dat Noord-Europa Zuid-Europa risicodragend kapitaal verschaft en dat Zuid-Europa in ruil daarvoor de maatregelen neemt die de kans op terugbetaling vergroten. Er is in feite sprake van tijdelijke euro-obligaties waarbij de Noord-Europese landen als risicodragers van Zuid-Europa meer te zeggen krijgen over het beleid van Zuid-Europa. De grote vraag is of de beide partijen een geloofwaardige *deal* kunnen sluiten in de afwezigheid van een sterk democratisch gelegitimeerd Europees centrum dat de partijen aan hun verplichtingen kan houden. Omdat de betrokken parlementen in de afzonderlijke landen uiteindelijk de baas blijven, is de vraag of de Noord-Europese parlementen voldoende vertrouwen hebben in de bereidheid van Zuid-Europese volken om orde op zaken te stellen. De toekomst van de euro hangt af van het antwoord op deze vraag.

Het is in ieder geval duidelijk dat de Nederlandse overheidsfinanciën linksom of rechtsom (d.w.z. bij het uiteenvallen van de euro, maar ook bij het behoud van de euro door het

verstrekken van risicodragend kapitaal aan Zuid-Europa) grote risico's loopt. Het grootste gevaar is dat het verdelingsconflict tussen Noord- en Zuid-Europa over wie betaalt voor de ontstane problemen, de problemen verder vergroot. Een eroderend vertrouwen in één munt schaadt immers de economische activiteit en daarmee zowel de gezondheid van de overheidsfinanciën als de financiële sector.

5 Pensioenstelsel en rekenrente

Het pensioenstelsel wordt getroffen door de lage rentestanden als gevolg van de eurocrisis. Het huidige nominale pensioencontract stuurt sterk procyclisch en genereert perverse intergenerationele solidariteit. In goede tijden zijn nominale rentevoeten en dekkingsgraden hoog en worden veel middelen uitgedeeld aan gepensioneerden. In slechte tijden daarentegen zijn nominale risicovrije rentes laag en worden gepensioneerden gekort om de exploderende verplichtingen aan jongeren te kunnen dekken.

De nieuwe voorwaardelijke pensioencontracten uit het pensioenakkoord sturen gelukkig minder procyclisch. Dit is niet alleen omdat de tegenvallers bij lage dekkingsgraden over een langere periode worden uitgesmeerd, maar ook omdat de discontovoet minder sterk varieert. De discontovoet is namelijk niet langer risicovrij en nominaal, maar houdt rekening met inflatieverwachtingen en horizonafhankelijke risicopremies die de discontovoet meestal zullen stabiliseren. In een laagconjunctuur met lage nominale rentes is de inflatie-afslag immers meestal laag, terwijl de risico-opslag juist hoog is. In een hoogconjunctuur is het meestal net andersom. Zo voorkomt het nieuwe contract dat er in goede tijden en in perioden met hoge inflatieverwachtingen te veel wordt uitgekeerd aan ouderen en dat er in slechte, deflatoire tijden te veel moet worden gekort op de uitgekeerde pensioenen.

Ten behoeve van duurzame intergenerationele solidariteit dient de overheid snel helderheid te verschaffen over hoe de inflatieafslag en de horizonafhankelijke risico-opslag in de discontovoet voor het nieuwe contract worden bepaald. Vanwege het grote algemene belang van een legitiem pensioenstelsel dat bijdraagt aan een stabiele economie dient de overheid verder de overgang naar nieuwe pensioencontracten zo veel mogelijk te faciliteren. Zo kan worden voorkomen dat de Nederlandse economie de komende jaren verder belast wordt met forse kortingen in uitbetaalde pensioenen.

6 Beperken hypotheekrente-aftrek: starters ontzien

De Lentecoalitie zocht de beperking van de hypotheekschuld bij de nieuwe gevallen – een groep die het minste eigen vermogen heeft en die de woningmarkt weer op gang moet helpen. Door bestaande gevallen (*insiders*) direct mee te laten delen in de beperking van de hypotheekrente-aftrek door het geleidelijk verlagen van het maximale tarief waartegen hypotheekrente kan worden afgetrokken, worden starters (*outsiders*) en degenen die naar een betere woning verhuizen minder zwaar getroffen. Het verminderen van overmatige schuld – om het bankwezen meer lucht te geven – wordt immers niet alleen gezocht bij starters zonder veel eigen vermogen, maar ook bij bestaande gevallen die hun schulden kunnen verminderen door eigen geld te benutten voor aflossingen op hun hypotheek. Door de lastenverzwaring voor schuldfinanciering over een grotere groep te spreiden en niet te concentreren op een beperkte groep van starters is het bovendien beter mogelijk om de getroffen groep te compenseren door het generiek terugsluizen van de extra fiscale opbrengsten. Dit alles komt het herstel van de

woningmarkt ten goede. Door het maximale aftrektarief voor nieuwe én oude gevallen te beperken wordt de fiscale prikkel om de eigen woning met schuld in plaats van eigen vermogen te financieren bij de wortel aangepakt, namelijk bij het verschil tussen het fiscale aftrektarief en het tarief waartegen eigen geld wordt belast in Box 3.

Verder is er speciale aandacht nodig voor groepen die door dalende huizenprijzen met negatief eigen vermogen komen te zitten. Deze mensen zouden hun restschuld mee moeten kunnen financieren bij de aankoop van een nieuwe woning zodat ze kunnen verhuizen.

7 Duurzaam financieren van hypotheek

De structuur van het Nederlandse financiële stelsel is niet berekend op de financiering van de hoge nationale hypotheekschuld. Intransparante structuren met aanzienlijke mismatch- en herfinancieringsrisico's worden na de kredietcrisis afgestraft door beleggers die hoge risicopremies eisen en toezichthouders die hogere kapitaaleisen en liquiditeitsbuffers opleggen. Ons land dient de voorwaarden te creëren waaronder hypotheek duurzamer gefinancierd kunnen worden op de kapitaalmarkt via lange-termijn beleggers zoals pensioenfondsen, zodat de balansen van het bankwezen onder de kapitaal- en liquiditeitseisen van Basel 3 daarmee niet langer belast worden. Tegenover de *funding gap* van de banken staan de omvangrijke beschikbare lange-termijn middelen van pensioenfondsen en verzekeraars. Het door banken overdragen van hypotheek aan lange-termijn beleggers is een oplossing om dit lange geld te benutten voor hypotheek. Dat vraagt betere marktcoördinatie zodat banken en pensioenfondsen elkaar gemakkelijker kunnen vinden. Daarnaast zou serieus onderzocht moeten worden hoe we in Nederland naar Deens en Canadees voorbeeld een liquide, transparante markt voor hypotheekobligaties kunnen creëren. Op die manier kan Nederland binnenlandse- en buitenlandse beleggers interesseren om in ons land te investeren, met als gevolg lagere rentetarieven voor huiseigenaren en meer financieringsmiddelen voor het MKB. Verder profiteren pensioenfondsen van een ruimer aanbod van gestandaardiseerde, veilige en liquide obligaties.

Door hypotheekobligaties te gebruiken voor het waarderen van hun verplichtingen worden pensioenfondsen bovendien optimaal geprikkeld om te beleggen in Nederlandse hypotheek-obligaties. Om pensioenfondsen te interesseren om te beleggen in hypotheek zouden ook hypotheekvormen kunnen worden geïntroduceerd waarbij de maandlasten gebaseerd zijn op de Nederlandse inflatie. Zo ontstaat een reële rentetermijnstructuur waarmee de toezichthouder reële pensioenverplichtingen kan waarderen.

8 Bouwsparen

Na de kredietcrisis moet Nederland de woningmarkt solider gaan financieren. Daarom moet de woningmarkt geleidelijk leren leven met lagere initiële loan-to-value (LTV) ratio's. Maar waar halen starters het eigen geld vandaan om in hun eerste koopwoning te investeren? Nederlandse jongeren sparen wel via verplicht gestelde pensioenregelingen, maar dat vermogen zit nu nog opgesloten in pensioenfondsen. Het ligt voor de hand een deel van dit vermogen te benutten ten behoeve van een duurzamere financiering van de woningmarkt. Daarom zouden jongeren tot 35 jaar de mogelijkheid moeten krijgen een deel van hun pensioenopbouw in te zetten voor bouwsparen ten behoeve van de aanschaf van een eigen woning. Als op 35-jarige

leeftijd nog geen woning is aangekocht, kunnen huishoudens het kapitaal doorstorten naar hun pensioen of het kapitaal op de geblokkeerde rekening laten staan om eventueel later een woning te kopen.

Het voorstel van het kabinet-Rutte om annuïtaire aflossing verplicht te stellen, om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek, maakt een verdere flexibele inzet van de pensioenpremie eveneens wenselijk. Ook nadat een woning is aangekocht, zou de werknemer er voor moeten kunnen kiezen een deel van zijn pensioenopbouw in te zetten voor de aflossing van zijn hypotheek. Deze voorstellen voor eigenaar- bewoners resulteren in een verdergaande balansverkorting: besparingen via de woning (door het aflossen van de hypotheek) vervangen een deel van de pensioenbesparingen.

Nadeel van de voorstellen om een deel van de pensioenbesparingen te benutten voor het verwerven van vermogen in een eigen woning is dat de eigenaar-bewoners het vermogen dat is opgeslagen in hun woning te gelde kunnen maken door de woning te verkopen. De optie om het vermogen in de woning te consumeren kan onaantrekkelijk worden gemaakt door de besparingen in de eigen woning net als pensioenbesparingen te behandelen volgens de omkeerregel. Bij het uitkeren uit de fiscale woonreserve zal dan in één keer moeten worden afgerekend met de fiscus. Men kan nog verder gaan en de woonreserve oormerken voor pensioen door alleen uitkeringen toe te staan uit de fiscale woonreserve na een bepaalde leeftijd in de vorm van een levenslange uitkering. Als men de fiscale woonreserve eerder dan de pensioenleeftijd benut legt de fiscus een naheffing op voor de gederfde belastingopbrengsten.

9 Naar degressieve pensioenopbouw

Meer maatwerk in pensioensparen, afhankelijk van de eigendomsverhouding van de pensioendeelnemer met zijn woning (huur versus koop), vraagt om hervormingen van het collectieve pensioenstelsel, namelijk het vervangen van doorsneeopbouw door degressieve pensioenopbouw. Onder degressieve pensioenopbouw bouwen jongere werknemers (45-) meer en oudere werknemers (45+) minder pensioenrechten op in lijn met de actuariële waarde van de door hen ingelegde premies. Jongeren bouwen dus meer kapitaal op voor de premie die zij inleggen en krijgen de beschikking over meer kapitaal voor de aanbetaling van hun woning. Degressieve opbouw is ook gewenst in het licht van andere maatschappelijke ontwikkelingen zoals de sterke groei van het aantal ZZP'ers.

Verder zorgt de overgang naar degressieve pensioenopbouw ervoor dat hooggeschoolden langer doorwerken en hun menselijk kapitaal beter wordt benut. Oudere werknemers - boven 45 jaar - bouwen in de laatste jaren van hun arbeidzame leven minder pensioen op onder degressieve opbouw dan onder doorsneeopbouw. Dit zorgt ervoor dat de pensioenleeftijd voor hogere middeninkomens in hetzelfde tempo gaat stijgen als de AOW-leeftijd die vooral relevant is voor lagere inkomens en die in het Lenteakkoord versneld is verhoogd. Door de overstap op degressieve opbouw wordt de overgang naar een hogere pensioenleeftijd voor hogere inkomens namelijk niet langer vertraagd vanwege de grote voorraad oude aanvullende pensioenrechten die de huidige 45-plussers nog onder de oude pensioenleeftijd hebben opgebouwd. Tevens worden de inkomenseffecten van een hogere pensioenleeftijd en het versneld verhogen van de AOW-leeftijd gelijkmatiger gespreid over de verschillende inkomensgroepen. De AOW is immers vooral van belang voor lage inkomens, terwijl de aanvullende pensioenen voor hogere inkomens belangrijker zijn.

10 Hogere participatie van oudere werknemers

Het volgende element in de groei-agenda is een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Terwijl in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw de overheidsfinanciën weer gezond werden dankzij een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen zal ons land het nu vooral moeten hebben van het langer doorwerken van ouderen. Langer doorwerken vraagt om hervormingen op de arbeidsmarkt gericht op werkzekerheid en duurzame inzetbaarheid. De gewenste hervormingsrichting is duidelijk: meer loon naar werk in plaats van naar leeftijd en meer investeren in inzetbaarheid. Verder moeten oudere werknemers minder afhankelijk van hun huidige werkgever worden en meer regie over hun loopbaan krijgen.

In dit verband kan de WW worden omgezet in een Werkverzekering (WV) gericht op het voorkomen van werkloosheid en snelle bemiddeling van werk naar werk. Individuele werkgevers krijgen een eigen risico: afhankelijk van de lengte van het dienstverband en het arbeidsverleden van de betrokken werknemer dienen werkgevers maximaal zes maanden loon door te betalen nadat ontslag is aangezegd. Om te voorkomen dat kleine bedrijven met te veel risico's worden geconfronteerd, kan worden overwogen om de loondoorbetaling bij ziekte voor deze bedrijven te verkorten van twee naar één jaar.

Daarnaast is hervorming van het ontslagrecht geboden. Het huidige stelsel ontmoedigt oudere werknemers om een andere werkkring te vinden omdat ze dan ontslagbescherming, die afhangt van de lengte van het dienstverband, verliezen. Door de ontslagvergoedingen te storten in een scholingsbudget worden de gelden overdraagbaar tussen banen. Daardoor kunnen werknemers die niet meer tevreden zijn over hun huidige werkkring zelf de regie nemen. Een ander voordeel van deze hervorming is dat hoger geschoolde werknemers meer risicodragend worden voor datgene waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn: de eigen inzetbaarheid. Samen met een kortere loongerelateerde werkloosheidsuitkering versterkt dit de motivatie om de eigen inzetbaarheid op peil te houden. Lager geschoolde werknemers krijgen juist meer bescherming. Zij hebben vaak flexibele contracten, banen met een korte duur en worden meestal ontslagen zonder vergoeding via de CWI-route. Werkgevers hebben daardoor weinig prikkels om in deze werknemers te investeren. In het nieuwe systeem wordt de bescherming van werknemers minder afhankelijk van de contractvorm. Het grote verschil in bescherming tussen flexibele- en vaste contracten in Nederland wordt daarmee kleiner.

11 Gezondheidszorg

De grotere vitaliteit en gezondheid van de bevolking, die mede het gevolg is van betere gezondheidszorg, resulteert in een grotere verdien capaciteit van de beroepsbevolking. De zorg is dus een belangrijke producent van menselijk kapitaal. De reden waarom we toch vaak zo tobberig doen over de betaalbaarheid van de zorg, is dat de baten van betere zorg vooral privaat neerslaan, terwijl de kosten door de gemeenschap worden gedragen. Publieke armoede en private rijkdom zijn het gevolg.

Koesteren van menselijk kapitaal

Het beter benutten van menselijk kapitaal in het algemeen en langer doorwerken in het bijzonder zijn belangrijke instrumenten om de zorg betaalbaar te houden doordat de opbrengsten van de zorg ook aan de overheid toevloeien en de kosten voor een groot deel privaat kunnen worden gedragen. Door de pensioenleeftijd te koppelen aan de groeiende levensverwachting en mensen te stimuleren hun menselijk kapitaal langer in te zetten in de vorm van betaald werk verbreden we de belastingbasis. We genereren op die manier ook extra arbeidsaanbod voor arbeidsintensieve sectoren zoals de zorg en het onderwijs. Het beter ontwikkelen, koesteren en benutten van menselijk kapitaal maakt het verder beter mogelijk voor mensen om meer privaat vermogen op te bouwen tijdens het actieve leven en zo een groter deel van de ouderzorg zelf te financieren. Een jaar doorwerken levert al gauw 8 % meer aanvullend pensioen op waaruit ook meer ouderzorg kan worden gefinancierd.

Hogere eigen bijdragen

Hogere eigen bijdragen in de ZVW kunnen bijdragen aan meer gepast zorggebruik. Bij het ontwerpen van remgelden dient rekening gehouden te worden met de draagkracht van mensen. Ook in de ouderenzorg kan een groter beroep gedaan worden op private gelden. De uitdaging hier is om aanvullende pensioenen en de eigen woning meer te mobiliseren voor de financiering van de ouderenzorg. Op die manier doen ouderen een kleiner beroep op schaars gemeenschapsgeld. Verder krijgen ouderen meer regie over de manier waarop ze willen wonen en worden verzorgd. Door tegelijk een publiek vangnet overeind te houden voor ouderen die tijdens hun werkzame leven weinig vermogen hebben kunnen opbouwen, neemt de inkomensolidariteit in de ouderenzorg toe ten koste van de generatiesolidariteit.

Om te voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op het publieke vangnet kunnen pensioenen uitbetaald worden in de vorm van een zorgpensioen dat meer geld uitbetaald als ADL's (*activities of daily living*) wegvallen. Het inkooprisico blijft voor de gepensioneerde, mede omdat de feitelijke behoefte aan welzijnsachtige voorzieningen moeilijk objectief is te verifiëren.

De overheid kan het opgebouwde vermogen in de eigen woning aanspreken door noodzakelijke zorg voor te financieren en de kosten later te verrekenen met de erfenis. De Ierse overheid doet dit nu al. Het nadeel van deze optie is dat de overheid beperkingen zal opleggen aan de hoeveelheid geld en de zorg die het zal willen voorfinancieren. Ouderen hebben door deze beperkende regels minder regie. Daarom is het beter dat mensen zelf de gelegenheid krijgen om het in hun woning opgebouwde vermogen te gelde te maken.

Het benutten van het in de woning opgeslagen vermogen voor pensioen vraagt om nieuwe, innovatieve oplossingen. Naast verhuizen naar een huurwoning zijn de mogelijkheden om de eigenwoning in te zetten als aanvulling op het pensioeninkomen momenteel beperkt tot de zogenaamde omkeer-hypotheek. Een alternatieve oplossing betreft een *sales-and-rent-back* constructie waarbij de eigen woning verkocht wordt met het recht diezelfde woning tijdens de rest van het leven te kunnen huren. De verkoopopbrengst kan vervolgens door het individu worden verzilverd in de vorm van een hoger pensioen.

12 Conclusies

Zowel Europa als Nederland staan op een kruispunt. De komende kabinetsperiode is van historisch belang. Het nieuwe kabinet moet zich inzetten voor het behoud van de euro. Dit vraagt om het genezen van Zuid-Europese economieën door een combinatie van financiering en discipline. Ook dienen meer bevoegdheden aan Europa te worden gedelegeerd op de terreinen van banktoezicht, een Europees Monetair Fonds en de macro-economische politiek (waaronder het begrotingsbeleid). Dit om toekomstige problemen te voorkomen. De Nederlandse economie vraagt om structurele hervormingen in het pensioenstelsel, de woningmarkt, de arbeidsmarkt en de gezondheidszorg. Deze hervormingen versterken de economie via zowel de vraagzijde als de aanbodzijde en dragen via meer groeikracht bij aan de structurele gezondheid van onze openbare financiën.

A.L. Bovenberg

* Hoogleraar algemene economie Tilburg University en Netspar, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg, Telefoonnummer 013 4662703

Beheer van Europese uitgaven: tijdelijke verbetering?

R.M.L. Debets en H.J. Fischer*

Inleiding¹

Veel inwoners van de Europese Unie voelen zich (nog) geen Europees staatsburger. De verknochtheid aan de eigen regio en natie is sterk. Ander gegeven: burgers staan kritisch ten opzichte van het functioneren van zowel nationale overheden als Europese instellingen. Wat betreft de gang van zaken in de Unie klinkt de roep om vaker rekenschap af te leggen van de besteding van door belastingbetalers opgebrachte middelen en de daarmee behaalde resultaten. Bij de verantwoording van de Europese uitgaven is stellig voortgang geboekt. De Europese Rekenkamer (ERK) heeft geconstateerd dat bij de Europese uitgaven het percentage fouten is gedaald van meer dan 7 procent in 2006 tot minder dan 4 procent in 2010.² Het spreekt evenwel niet vanzelf dat deze gunstige ontwikkeling zal beklijven. Het risico bestaat dat de beoordeling van de uitgaven van de Unie in de komende jaren weer minder positief uitvalt.

Hoofdstuk 1 zoekt naar verklaringen waarom de rechtmatigheid van de uitgaven van de Unie in de periode 2006-2010 stapsgewijze is verbeterd. De managementstructuur van de voornaamste Europese uitgavencategorieën blijkt hierbij van belang te zijn. Even belangrijk als de rechtmatigheid van de uitgaven zijn hun efficiëntie en effectiviteit – vaak samengevat onder de noemer van 'kwaliteit'. In hoofdstuk 2 komt de kwaliteit van uitgaven van de Unie aan bod: strategische planning, onderbouwing, evaluatie en de strekking van het begrip 'Europese meerwaarde'. Hoofdstuk 3 beziet in vogelvlucht enkele actuele initiatieven om te komen tot een beter beheer van de geldstromen van de Unie.

Trefwoorden: Europese Unie, Europese uitgaven

1 Rechtmatigheid van de EU-uitgaven

1.1 Uitgaven

De begroting van de Europese Unie (EU) omvat zowel de ontvangsten als de uitgaven van dit supranationale lichaam, zoals die zijn goedgekeurd door de begrotingsautoriteiten: de Raad en het Europees Parlement. De ontvangsten van de Unie blijven in dit hoofdstuk buiten beschouwing.³ Circa driekwart van de betalingen heeft betrekking op de cohesie- en de landbouwuitgaven (tabel 1). De overige uitgaven worden gedaan voor samenwerking van de lidstaten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, voor het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid en voor het runnen van de Europese instellingen (salarissen en huisvesting).

1 Hier zijn de uitgaven – voor zover het gaat om financiële steun van de Europese Unie aan instellingen, bedrijven en personen – gelijkgesteld aan subsidies.

2 Europese Rekenkamer (2011), p. 19.

3 Hoofdzakelijk ontvangsten op basis van de omvang van het bruto nationaal inkomen; daarnaast btw-ontvangsten en de opbrengst van douanerechten, landbouwrechten en suikerheffingen.

Tabel 1. Uitgaven Europese Unie, 2010^a.

<i>Betalingen voor:</i>	<i>Aandeel (procenten)</i>
1. Cohesiebeleid	30
2. Landbouwbeleid	45
3. Overig	25

- a. Het Commissievoorstel voor het meerjarenkader vanaf 2014 wijst op toenemende uitgaven voor cohesiebeleid en afnemende landbouwuitgaven.

Bron: Europese Rekenkamer (2011), p. 72, 102 en 241.

Het cohesiebeleid beoogt de regionale economische verschillen te verkleinen.⁴ Regionaal beleid is goed voor circa driekwart van de cohesie-uitgaven. Dit betreft bijvoorbeeld investeringen in de infrastructuur: wegen, spoorverbindingen, dijken. Met een ander deel van de beschikbare middelen financiert de Unie opleidingen en werkgelegenheidsmaatregelen, zoals het behoud van arbeidsplaatsen.

Het landbouwbeleid rust op twee pijlers: de landbouwmarkt en de plattelandsontwikkeling. Dit beleid ondersteunt de inkomens van de agrariërs, bijvoorbeeld door subsidies per hectare, en het stabiliseert de landbouwmarkten – zoals via de opslag van melkpoeder en boter, en door specifieke steun voor wijn, groente, fruit.⁵ Door plattelandsontwikkeling (circa 20 procent van de landbouwuitgaven in 2010)⁶ financiert de Unie een groener landbouwbeleid, zoals via compensatiebetalingen voor het behoud van natuurgebieden, en de promotie van voedselkwaliteit en dierenwelzijn.

Voor zowel de cohesie- als de landbouwuitgaven geldt een plafond voor de betalingen over de totale periode van het meerjarenkader.⁷ Dit plafond geldt voor minimaal vijf jaar;⁸ op dit moment loopt het Europese begrotingskader voor de periode 2007-2013. Het meerjarenkader (voorheen de Financiële perspectieven) deelt de middelen als volgt toe.

Bij het cohesiebeleid zijn indicatieve enveloppen (maximale bijdragen) per land of per regio vastgesteld. Drie fondsen⁹ betalen de beschikbare middelen uit, zoals vastgelegd in een verordening. Zo'n verordening vormt de rechtsbasis voor uitgaven. De concrete manier waarop en voorwaarden waaronder de cohesie-uitgaven plaatsvinden, hangt af van de afspraken per lidstaat (nationale programma's).

De methode om de middelen voor het landbouwbeleid over de lidstaten te verdelen is vergelijkbaar met die bij het cohesiebeleid, voor zover het gaat om fondsen,¹⁰ maxima per land en vastlegging in verordeningen. Belangrijk verschil is dat bij landbouw de claim van de agrariër wordt uitbetaald: de daadwerkelijke behoefte bepaalt de

4 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), artikel 174 en 176.

5 VWEU, artikel 39.

6 Europese Rekenkamer (2011), p. 72.

7 Piris (2010), p. 294.

8 VWEU, artikel 312 (1).

9 Het betreft het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

10 De Europese begroting financiert het gemeenschappelijke landbouwbeleid hoofdzakelijk via twee fondsen: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF, 100 procent Europese financiering) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO, cofinanciering).

gemeenschappelijke landbouwuitgaven, natuurlijk beperkt door het plafond. Ook vindt inkomenssteun voor landbouwers volledig via Europese financiering plaats, in tegenstelling tot cofinanciering bij het plattelandsbeleid.

De overheidsfinanciën van de lidstaten staan onder (zware) druk. Dit kan gevolgen hebben voor het Europese uitgavenplafond. Mogelijk vindt herijking van een aantal uitgaven plaats in het nieuwe meerjarenkader voor de periode 2014-2021.

1.2 Controle

Inzicht geven in de rechtmatige besteding van Europese uitgaven vormt ieder jaar opnieuw een uitdaging voor de Europese Rekenkamer.¹¹ De jaarlijkse controle op de uitgaven via de Europese begroting vormt een uitdaging door de omvang van de betalingen (in 2010 ging het om circa 130 mld. euro),¹² door de complexe betaalvoorwaarden en doordat bij de besteding verschillende partijen verantwoordelijk zijn, zowel op Europees, nationaal als lokaal niveau.

De Europese Rekenkamer (ERK) – als externe controleur voor rechtmatigheid – stelt ieder jaar (november jaar t) een jaarverslag op over het afgesloten begrotingsjaar (t-1). Het jaarverslag beschrijft of de uitgaven zijn besteed volgens de regels, bijvoorbeeld of subsidiecriteria en aanbestedingsregels in acht zijn genomen.¹³ In het jaarverslag geeft de ERK aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring af over de betrouwbaarheid van de uitgaven en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (DAS).¹⁴ Na de bespreking van het ERK-jaarverslag in de Raad (wat resulteert in een advies aan het Europees Parlement over de dechargeverlening) verleent het EP 'decharge' ofwel kwijting.

Kenmerkend voor het werk van de ERK is dat controles kunnen plaatsvinden bij de eindbegunstigde¹⁵ van EU-middelen, als aanvulling op accountantscontrole bij de Europese instellingen, de lidstaten (ministeries) of derde landen. Een eindbegunstigde is bijvoorbeeld een landbouwer, een organisator van cursussen of een projectontwikkelaar. Deel van het ERK-onderzoek is een beoordeling van de controlesystemen van de Europese Commissie (EC) en de bevoegde instanties in de lidstaten. Zulk onderzoek strekt zich bijvoorbeeld uit tot de managementverslagen van de Directoraten-generaal van de EC. Als uitkomst van het onderzoek geeft de ERK aan of wel/geen onregelmatigheden van materieel belang aanwezig zijn, per uitgavencategorie.

Onderdeel 3 gaat in op de jaarlijkse ERK-onderzoeken naar de kwaliteit van beleid van de uitgaven in de Europese begroting, bijvoorbeeld via speciale rapporten.¹⁶

11 Zie <http://www.eca.europa.eu>.

12 Europese Rekenkamer (2011), p. 241.

13 VWEU, artikel 287.

14 Uit het Frans Déclaration d'assurance, ofwel: betrouwbaarheidsverklaring.

15 VWEU, artikel 287.

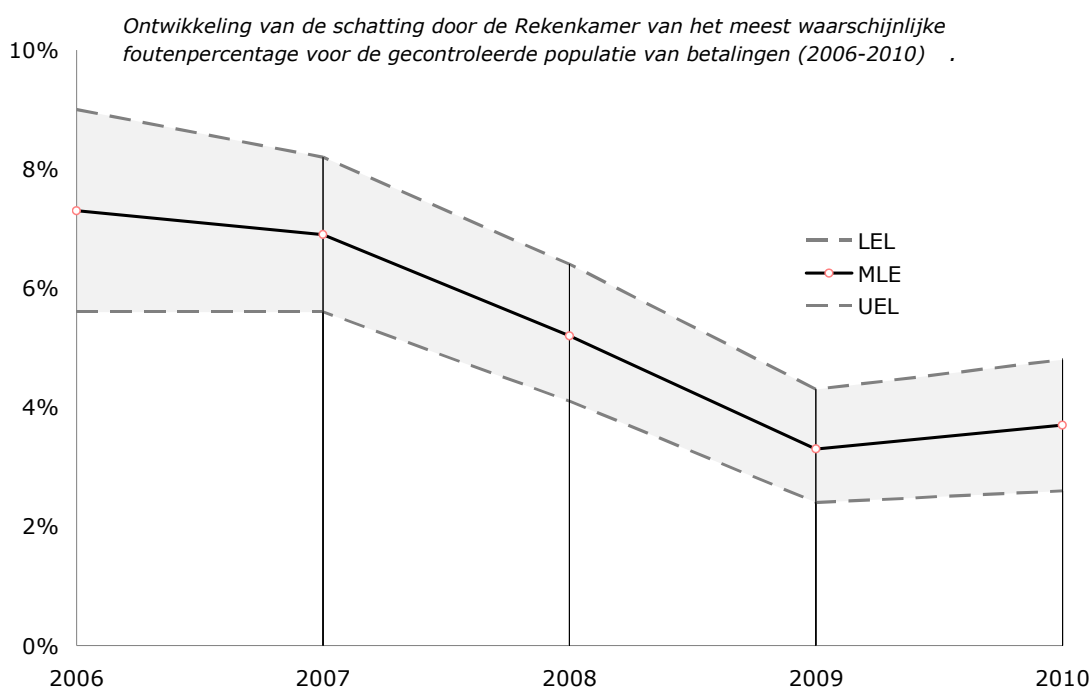
16 De Europese Rekenkamer nam zestien speciale rapporten aan in 2011: <http://eca.europa.eu>

Onregelmatigheid, 'fout'

De ERK toetst of de verrichtingen voor de uitgaven plaatsvindt in overeenstemming met de ingewikkelde Europese uitgavenregelingen. Deze toets geschiedt op basis van een representatieve steekproef van de beleidsuitgaven. Uit de gedetailleerde controle van ieder in de steekproef geselecteerde verrichting kan blijken dat de verrichting onjuist is berekend, of niet in overeenstemming is met de voorschriften: een onregelmatigheid ofwel *fout*. Op basis van de (gekwantificeerde) fouten publiceert de ERK het meest waarschijnlijke foutenpercentage.¹⁷

De controleresultaten van de ERK voor 2010 tonen een stijging van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel, van 3,3 procent in 2009 naar 3,7 procent in 2010 (figuur 1).

Figuur 1. Onregelmatigheden bij Europese uitgaven, 2006-2010.



Bron: Europese Rekenkamer (2011), p. 19

Het percentage fouten is in de loop der jaren gedaald, van ruim 7 procent in 2006 naar 3 procent in 2009, gevolgd door een lichte stijging tot bijna 4 procent in 2010. De verbetering met 3 procentpunt die in deze waarnemingsperiode optrad, vertegenwoordigt jaarlijks bijna 4 mld. euro. Bij het cohesiebeleid ligt het foutenpercentage voor 2010 (7,7) ruim onder de voor de begrotingsjaren 2006 tot en met 2008 gerapporteerde cijfers.¹⁸ Overigens vormt het cohesiebeleid het meest foutgevoelige terrein. Het geschatte foutenpercentage voor de uitgaven in 2010 verklaart de stijging van deze grootheid voor de gehele begroting (ten opzichte van

¹⁷ Europese Rekenkamer (2011), bijlage 1.1, p. 33-36.

¹⁸ SEC (2011) 1179 final. Brussel, 5.10.2011.

2009). Bij de landbouwuitgaven blijft het foutenpercentage betrekkelijk stabiel, in de buurt van 2 procent.¹⁹ Hoe het foutenpercentage zich in de komende jaren zal ontwikkelen, is ongewis.

Onregelmatigheid of fraude?

In het publieke debat wordt een *fout* bij de uitgaven wel eens geïnterpreteerd als *fraude*. Verreweg de meeste fouten komen voort uit de onjuiste interpretatie van de regelgeving, veelal een administratieve fout (vergissing). De lidstaat in samenspraak met de EC start daarop het corrigeren en mogelijkerwijs terugvorderen van de onjuiste uitgaven. Bij (mogelijke) fraude is sprake van opzet. Indien de ERK redenen heeft om te vermoeden dat sprake is van frauduleus handelen, dan meldt zij dit bij OLAF, dit is het fraudebestrijdingsbureau van de Europese Unie.

Veel voorkomende risico's bij het cohesiebeleid en het landbouwbeleid zijn het niet naleven van (nationale) regels bij overheidsopdrachten en aanbestedingsprocedures²⁰ alsook het declareren van niet-subsidiabele projecten, het te hoge kosten in rekening brengen of de overschatting van areaal (perceelgrootte).²¹

1.3 Financieel beheer

Gedeelde verantwoordelijkheid

De Europese Commissie voert de begroting uit en bezit de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de uitgaven via de Europese begroting. Het Europees Parlement verleent de kwijting aan de EC. In de praktijk heeft de EC slechts voor een klein deel van de uitgaven de touwtjes zelf in handen – dit betreft ongeveer een kwart van de totale uitgaven. Bij het cohesiebeleid en landbouwbeleid wordt het beheer over de middelen van de EU vrijwel overal gedeeld met andere partners: de lidstaten en vele regio's.²² Dit maakt het beheer van de Europese uitgaven substantieel afhankelijkheid van deze derde partijen, die elk hun eigen, verschillende administratieve structuren kennen. Dit plaatst de EC in voorkomende gevallen voor een dilemma: zelf meer investeren in preventie en toezicht, of de lidstaten wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. Veelal draait het uit op een combinatie van beide motieven. Daarbij wordt de terughoudendheid van de EC niet gecompenseerd door extra verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting.²³ In het Verdrag van Lissabon is de verantwoordelijkheid van de lidstaten opgenomen.²⁴ Zij moeten samenwerken met de EC bij het uitvoeren van de begroting, waarbij het Verdrag met nadruk wijst op hun controle- en auditverplichtingen. Taak van lidstaten/regio's is in eerste instantie te voorkomen dat bij de EC überhaupt declaraties plaatsvinden van niet-subsidiabele kosten.²⁵

19 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. Februari 2012.

20 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

21 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012). Chapter 3, Agriculture and Natural resources, p. 14.

22 VWEU, artikel 317 en artikel 319.

23 Cipriani (2006).

24 VWEU, artikel 317.

25 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. februari 2012.

Cohesiebeleid

De verantwoordingslijn bij cohesiebeleid verloopt momenteel als volgt.²⁶ Het verantwoordelijke Directoraat Generaal van de EC keurt meerjarig operationele programma's goed, samen met een indicatieve financiële planning van de EU-bijdrage. De EC toetst het controlesysteem en verricht (na controle) de betalingen. De hierboven genoemde financiële planning van projecten is gebaseerd op voorstellen van de lidstaten (regio's). Het dagelijks beheer in de lidstaat valt toe aan de (regionale) beheersautoriteiten. Zij selecteren projecten en voeren controles uit, voordat de uitgaven ten laste van de Europese begroting worden gedeclareerd. De regionale overheid, particuliere personen of bedrijven voeren de projecten uit.

De auditautoriteit van de lidstaat controleert de werking van het beheers- en controlesysteem en gaat na of aan de nationale en Europese regels (verordeningen) is voldaan, bijvoorbeeld door het controleren van de uitgavendeclaraties. De Europese Commissie sluit de programma's af, wat eventueel tot correcties kan leiden.

Wijzigingen in het beheer bij het cohesiebeleid

Sinds het meerjarencader 2007-2013 spelen de auditautoriteiten van de lidstaten een sleutelrol bij het waarborgen van de regelmatigheid van de uitgaven. De 112 auditautoriteiten in de 27 lidstaten rapporteren jaarlijks aan de EC over (on)regelmatigheden door het uitvoeren van (systeem)controles, op (groepen) van projecten.²⁷ Mede dankzij deze institutionele wijziging ten opzichte van de vorige programmaperiode 2000-2006 krijgt de EC meer grip op de correcte uitvoering van het cohesiebeleid. De hoeveelheid schakels en verschillen in (nationale/regionale) administratieve structuren leiden evenwel tot diversiteit van de uitgevoerde steekproeven en bij de reikwijdte van te verrichten verificaties bij projecten en verslaglegging. Van een uniforme aanpak van controles, tussen en binnen de lidstaten, is nog geen sprake.

Na de presentatie van het Jaarverslag van de ERK over 2006 heeft de EC vanaf februari 2008 haar toezicht versterkt, voornamelijk door vaker gebruik te maken van onderbreking, opschorting (correctieve acties voor betalingen in de periode 2000-2006) en preventieve acties, zoals een degelijke controlestructuur.²⁸ Zo organiseert de EC voorlichtingsbijeenkomsten en opleidingen, bijvoorbeeld bij programma's waar sprake is van serieuze risico's.²⁹ Hierbij beoogt de EC de verschillende spelers op nationaal niveau te informeren en waar nodig op te leiden. Bijvoorbeeld met richtsnoeren ter verduidelijking of verklaring van begrippen. In de praktijk leidt dit tot een nauwere samenwerking tussen de EC en de lidstaten/autoriteiten.

Landbouwbeleid³⁰

De EC verricht de landbouwwitgaven niet zelf. Zij vinden plaats via circa tachtig betaalorganen in 27 lidstaten, met honderden regionale en lokale diensten. Er zijn vele

26 Europese Rekenkamer (2011), p. 104 en verder; en:
http://ec.europa.eu/regional_policy/financial/index_nl.cfm.

27 Europese Rekenkamer (2011), p. 115.

28 COM(2008) 97 final 19.2.2008.

29 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

30 Managing the agriculture budget wisely:
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/clear/2007_en.pdf.

miljoenen eindbegunstigden – landbouwers, handelaren, coöperaties. De betaalorganen, of door hen ingeschakelde instanties, beoordelen of de gedeclareerde uitgaven voldoen aan de voorwaarden. Die voorwaarden variëren per sector, zoals fruit, groente, melk, tabak, wijn en bier. Meestal accrediteert een van het landbouwministerie afgeleide instantie de betaalorganen.

Bij dit beleidsterrein speelt het Geïntegreerde Beheers- en Controle Systeem de belangrijkste rol. Dit GBCS dekt de meeste directe uitgaven voor landbouwers en plattelandsontwikkeling.³¹ Het systeem bevat bijvoorbeeld gegevens over percelen landbouw- of natuurgrond en registraties van dieren en staat in voor het beheer, de uitvoering en controles ter plaatse bij landbouwers. De betrouwbaarheid van dit systeem is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de ingevoerde gegevens en van het ontwerp van de regeling (de eenvoud waarmee rechten of plichten worden bepaald), zoals bijvoorbeeld de Bedrijfstoelageregeling (BTR).³²

Wijzigingen in het beheer bij het landbouwbeleid

De invoering van de BTR in 2003 beoogt de band tussen landbouwproductie en betaling aan de landbouwer te verbreken.³³ Het idee hierbij is tot conceptuele vereenvoudiging te komen.³⁴ Niettemin bestaan circa twintig verschillende varianten van de BTR³⁵ en blijft de uitvoering van directe betalingen complex, bijvoorbeeld bij de distributie van uitgaven tussen en binnen lidstaten.³⁶ Een ander voorbeeld is de ongrijpbare definitie van landbouwer in de verordening ('... persoon die een landbouwactiviteit uitoefent ...').³⁷ Deze definitie verhindert het uitsluiten van subsidieontvangers die hun grond niet gebruiken voor landbouwdoeleinden. Subsidies blijven mogelijk voor onbeoogde doelgroepen als sportclubs, spoorwegmaatschappijen, luchthavens en anderen.

Vooral de uitgaven voor plattelandsontwikkeling blijven kwetsbaar voor onregelmatigheden. Bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een openbare inschrijvingsprocedure of het niet voldoen aan criteria zoals boemdichtheid per hectare.³⁸

Samenvatting verantwoordingsstructuur

De verbeterde samenwerking tussen de verschillende niveaus van toezicht (EC, nationale en regionale autoriteiten), gericht op preventie en vlotte herkenning van fouten werpt – bij het cohesiebeleid – zichtbaar vruchten af, in de vorm van een vermindering van de onregelmatigheden (figuur 6.1). Complexe regels en (nationale) administratieve capaciteit blijven kwetsbare bronnen voor fouten.

De ERK bevestigt dat bij het landbouwbeleid de beoogde vereenvoudigingen niet altijd tot het gewenste resultaat leiden. Wie wel of niet landbouwer is en de afbakening van landbouwgrond biedt lokale en regionale autoriteiten beoordelingsvrijheid bij de

31 Europese Rekenkamer (2011), p. 81 e.v.

32 Europese Rekenkamer (2006), p. 109.

33 Europese Rekenkamer (2008), p. 103.

34 Response by the European Court of Auditors to the Commission's communication 'Reforming the Budget, Changing Europe' (2008), p. 4.

35 European Court of Auditors, Special Report 5/2011, p. 47.

36 Special Report 5/2011, p. 47.

37 Europese Rekenkamer (2011), p. 74 en p. 91.

38 Europese Rekenkamer (2011), p. 78 en p. 80.

bepaling wie in aanmerking komen voor steun.³⁹ Kortom: de (beperkte) onregelmatigheden bij de landbouwuitgaven blijven stabiel, enerzijds door de verbeterde informatie in het GBCS, terwijl anderzijds de uitgaven bij plattelandsontwikkeling vatbaar blijven voor fouten.⁴⁰

Samenvattend blijven de belangrijkste struikelblokken in het beheer: de afhankelijkheid van de Europese Commissie van de activiteiten van de lidstaten/regio's met ieder verschillende administratieve structuren, en de verschillende voorschriften uit de sectorale verordeningen met gedetailleerde, niet eenvoudige regels.

De beginselen en basisregels voor de Europese begroting liggen verankerd in het Financieel Reglement (FR). Het nieuwe Financiële Reglement (vanaf 2014) beïnvloedt het ontwerp van bovenstaand beheermechanisme in belangrijke mate. Gestimuleerd door de wijzigingen in het Verdrag van Lissabon (zie voetnoot 24) ligt er een opdracht aan de Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement om in het nieuwe FR meer uniformiteit en eenvoud te verankeren voor alle (nationale/regionale) administraties en sectoren. Bijvoorbeeld door concrete uitvoeringsprocedures en verantwoordelijkheden van lidstaten vast te leggen voor de nieuwe programmaperiode, die begint in 2014.

2 Kwaliteit van de uitgaven

Het rechtmatig beheer van de Europese uitgaven geniet continue publieke belangstelling. Dat geldt in mindere mate voor de kwaliteit van de uitgaven. Voor de toelaatbare omvang van onregelmatigheden zijn diverse kwantitatieve grenzen vastgesteld. Zo geldt de 2-procentgrens voor onregelmatigheden die zijn opgespoord door auditspecialisten.⁴¹ Voor de Europese uitgaven zelf is politiek een bovengrens van 1,24 procent van het bruto nationaal inkomen van de Unie overeengekomen.⁴² Bij de kwaliteit van de uitgaven zijn de criteria mede afhankelijk van het mandaat van de onderzoekers: vaak is de beoordeling van de kwaliteit een moeilijke (en politieke) exercitie. Er is nauwelijks zicht op de gevolgen van beleid als de uitgaven niet of anders hadden plaatsgevonden. Dit onderdeel beschrijft enkele onderliggende factoren die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de Europese uitgaven.

2.1 Strategische planning

Natuurlijke momenten om te komen tot verbetering van het financieel beheer zijn de besluitvorming over een nieuw verdrag (Verdrag van Lissabon), het aantreden van een personeel nieuw samengestelde Europese Commissie (EC) en de onderhandelingen over een nieuw meerjarencader, een en ander in combinatie met tussentijdse evaluaties (begrotingsherziening).

Verdrag van Lissabon

Voor de Raad en het Europees Parlement (de begrotingsautoriteiten) zijn de voornaamste wijzigingen uit het Verdrag van Lissabon (december 2009) bij het opstellen van het meerjarencader en de begroting het:⁴³

39 Special Report No. 5 2011 (points 21-23).

40 Europese Rekenkamer (2011), p. 91.

41 De materialiteitsgrens is vastgesteld op 2 procent (Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010).

42 Council decision 7 June 2007 on the system of the European Communities own resources (2007/436 EC Euratom), article 3.

43 Piris (2010), p. 295 e.v.

- vastleggen van het meerjarenkader in een verordening. De uitgavenplafonds hebben nu een wettelijke basis; voorheen gold het plafond slechts zolang daarvoor voldoende politiek draagvlak bestond;
- wijzigen van de onderhandelingsprocedure voor de jaarlijkse begroting met volledig medebeslissingsrecht voor het Parlement, bijvoorbeeld over de landbouwwitgaven (inclusief verordening);⁴⁴
- introduceren van dat medebeslissingsrecht bij het opstellen van het Financieel Reglement.

De dechargeprocedure is ongewijzigd gebleven, met de aantekening dat de samenwerking tussen lidstaten en EC (in het Verdrag van Lissabon) bij de begrotingsuitvoering- of controle toeneemt.⁴⁵ Nieuw is de Commissie-evaluatie van de Europese financiën in termen van de bereikte resultaten.⁴⁶ In dit rapport vat de Commissie een dertigtal evaluaties samen op het gebied van Onderwijs, Cultuur en Onderzoek.⁴⁷

Europese Commissie

In februari 2010 trad een nieuwe Commissie aan. Het idee om het aantal commissarissen te beperken en zo de slagkracht van de EC te vergroten is ingehaald als gevolg van de verschillende referenda over het Verdrag van Lissabon.⁴⁸ De 27 commissarissen nemen belangrijke besluiten over initiatieven tot hervormingen, bijvoorbeeld van de meerjarenbegroting – dit in afstemming met de lidstaten en het Europees parlement. In hoofdstuk 3 staan we stil bij actuele initiatieven van de EC. Besluiten nemen met 27 garandeert een zekere redelijkheid bij de afweging van belangen. Traagheid door het zoeken naar voldoende draagvlak kan een effectieve besluitvorming in de weg staan. Wellicht ontstaat over enkele jaren in de aanloop naar nieuwe verdragen – al dan niet gestimuleerd door de crisis in de eurozone en de nagestreefde convergentie van het (nationale) begrotingsbeleid – opnieuw discussie over de bestuurlijke slagkracht van de Europese instellingen.

Van een nieuwe Commissie en in het bijzonder van de nieuwe Europese Commissaris wordt verwacht dat zij de koers in sommige opzichten verleggen: nieuwe bezems vegen schoon. Veeleer is echter sprake van voortzetting van bestaand beleid: oude wijn in nieuwe zakken. Een voorbeeld is de zogenoemde EU-2020 strategie, die de economische structuur in de Unie in de goede richting probeert te duwen.⁴⁹ Deze strategie ijkt het Europees beleid voor de interne markt, beleidscoördinatie (zoals het Europees Semester) en Europese begrotingsuitgaven rond een beperkt aantal kerndoelstellingen, waaronder economische groei en werkgelegenheid.⁵⁰

44 Piris (2010), p. 300.

45 Ongewijzigd voor het EOF.

46 VWEU, artikel 318 en artikel 319.

47 (COM 2012/40 Final).

48 Piris (2010), p. 54.

49 Opvolger van de minder succesvolle 'Lissabon agenda'.

50 SEC(2010) 700 final (19 October 2010). Paragraph 3, p. 7.

Meerjarenkader en begrotingsherziening

Het uitstellen van een herziening van de Europese uitgaven bij het uitstippelen van de EU-2020 strategie (budgetreview)⁵¹ was een gemiste kans. De begrotingherziening beoogde met een frisse blik alle Europese uitgaven (en inkomsten) van het meerjarenkader 2007-2013 onder de loep te nemen. Dit was afgesproken tijdens de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven (nu het meerjarenkader) in 2005.⁵² Inhoudelijk zou de houdgreep tussen 'Britse' kortingen (bij de afdrachten) en 'Franse' landbouwuittgaven aan bod komen. De gedachte was dat een evaluatie (uitgevoerd door de EC) gedurende de rit minder politiek omstreden zou zijn; mits de evaluatie niet te dicht op de voorbereiding van het nieuwe meerjarenkader zat. Van deze afspraak – een rapportage in 2008 of 2009 – is afgeweken. Een rapportage eind 2009 kwam politiek ongelegen en knel te zitten tussen het nieuw gekozen Europees Parlement (juni 2009) en de net aantredende Commissie (begin 2010), die het EP niet voor de voeten wilde lopen.

Door het uitstel kreeg de verlate⁵³ begrotingsherziening juist de oorspronkelijk ongewenste politieke rol. Zij vertegenwoordigde een tussenstap tussen de start van het Verdrag van Lissabon (december 2009), de EU-2020 strategie (juni 2010) en de concrete en gekwantificeerde voorstellen (lees: cijfers) voor een nieuw financieel meerjarenkader vanaf 2014 (juni 2011).⁵⁴ De begrotingsherziening werd daarmee niet de bedoelde grondige analyse van de toegevoegde waarde van Europese uitgaven. Daar werd wel naar verwezen, alleen met een magere fundatie. Of zoals de Europese Rekenkamer – meer algemeen – schreef in haar advies: 'In veel gevallen is de structuur van de uitgavenprogramma's en regelingen stapsgewijs van de ene programmeringsperiode naar de andere opgebouwd ter ondervanging van specifieke problemen en werd onvoldoende gezorgd voor een periodieke fundamentele herziening en hervorming om de structuur van de interventie aan te passen aan gewijzigde behoeften en omstandigheden'.⁵⁵

Zonder beleidshervormingen dreigt een opeenstapeling van oude en nieuwe initiatieven; middelen voor nieuwe beleidsterreinen komen daarbij niet of onvoldoende vrij. Dit lijkt – met het oog op de budgettaire consolidatie – weinig aantrekkelijk, daar de weg naar een hoger uitgavenplafond is afgesneden.

Van een goede onderbouwing van beleid is sprake wanneer bij de toewijzing van middelen helder is waarom de overheid intervenueert en in hoeverre geselecteerde projecten meetbaar bijdragen aan het bereiken van expliciete doelstellingen. Een wezenlijke rol is hierbij weggelegd voor evaluaties (onderdeel 6.3.4). Eerst behandelt onderdeel 3.2 risico's bij het funderen van beleidsinitiatieven. Daaropvolgend bespreekt onderdeel 3.3 kansen voor verbetering van de onderbouwing van Europees beleid.

2.2 Risico's

Dit onderdeel behandelt drie risico's die het voeren van weloverwogen uitgavenbeleid in de Europese Unie bedreigen.

51 Official Journal EC/139, 14.6.2006, p. 15 (Declaration No 3).

52 European Union. Public Finance, 4th Edition chapter 6.

53 SEC(2010) 700 final.

54 <http://ec.europa.eu/budget/reform/>

55 Europese Rekenkamer, Advies Nr. 1, 2010.

Voorfinanciering

In de EU-begroting neemt het gebruik van voorfinanciering⁵⁶ substantieel toe. Hierbij worden op voorhand betalingen gedaan als tegemoetkoming voor in een later stadium te maken kosten. In de loop van het begrotingsjaar 2009 en 2010 zijn – in het kader van het herstelplan⁵⁷ – de relevante verordeningen aangepast, opdat lidstaten die in het bijzonder te lijden hadden onder de economische crisis voorzien werden van extra betalingen. Bovendien ging de Europese Investeringsbank (EIB) met de geldbuidel rond en verhoogde het volume aan leningen, garanties en kapitaalinvesteringen (herstelplan eind 2008).⁵⁸ Deze actie van de EIB gebeurde op verzoek van de lidstaten en het Europees Parlement.

De bijdrage van de Unie loopt niet synchroon met de door de eindbegunstigden te geven onderbouwing van projecten. Die vindt pas plaats in een later stadium, doorgaans aan het einde van de programmeringsperiode. Hierdoor stijgt het risico dat de uitgaven niet voldoende worden onderbouwd. De financiële middelen zoeken projecten, in plaats dat verschillende projecten met elkaar concurreren om de beschikbare middelen.⁵⁹ Tussen 2005 en 2010 groeide de voorfinanciering op jaarbasis van 49 mld. euro naar 84 mld. euro.⁶⁰

Cofinanciering⁶¹

Door de eis dat nationale (of regionale) en Europese middelen dienen te worden gecombineerd, verbetert in beginsel de selectie van voor subsidie in aanmerking komende projecten. De nationale overheid is in dit geval immers direct mede-belanghebbende en voelt zich eerder verantwoordelijk voor het beheer van het project.⁶² In 2011, aansluitend aan het herstelplan, verhoogde de Commissie de Europese cofinanciering van enkele structuur- en landbouwfondsen voor een aantal door de economische crisis getroffen lidstaten. Door de toenemende Europese cofinanciering worden de facto verschillende projecten bijna geheel gefinancierd met Europese middelen. Hiermee wordt het idee achter terughoudende cofinanciering en het dito gebruik van begrotingsmiddelen van de nationale of regionale overheden ondergraven. Het risico op het entameren van minder succesvolle projecten en het optreden van fouten neemt toe.⁶³

Openstaande verplichtingen

De Europese begroting budgetteert zowel verplichtingen als betalingen. Door te werken met meerjarige programma's worden elk jaar nieuwe verplichtingen aangegaan, de

56 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

57 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1771>.

61 Europese Rekenkamer (2011), p. 112.

59 ERK Advies Nr. 10/2006.

60 Europese Rekenkamer (2011), p. 24 e.v.

61 Europese cofinanciering bij de structuur- en cohesiefondsen vindt voornamelijk plaats op basis van de relatieve welvaart van de lidstaten.

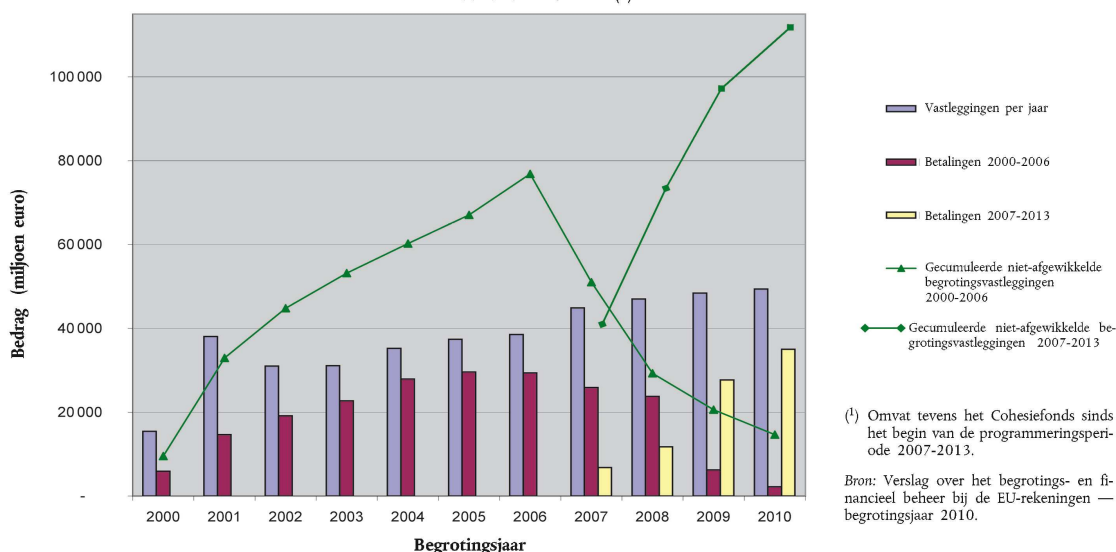
62 Ontwerpadvies 'Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid', p. 9. 'In een cofinancieringsconstructie gaan lidstaten directer meebetalen aan de kosten van gemeenschappelijk beleid. Dat versterkt het kostenbewustzijn van lidstaten en kan lidstaten ertoe aanzetten om mogelijkheden voor grotere doelmatigheid te verkennen. Invoering van cofinanciering leidt daardoor tot een betere afweging van lusten en lasten van beleid'

63 Committee on Budgetary Control 2011/2201(DEC).

facto tot aan het plafond. De verplichtingen komen pas in latere jaren tot uitbetaling, of niet. In het geval van tekortschietende financieringsmogelijkheden bij subsidiabele projecten van lidstaten ontstaat een stuwmeer aan uitstaande verplichtingen.⁶⁴ Mogelijk mede door de financiële crisis, was per eind 2011 met nog niet betaalde uitgaven 207 mld. euro gemoeid⁶⁵ – per eind 2010 ging het om 194 mld. euro.⁶⁶ Het stuwmeer bestond vooral bij het cohesiebeleid (figuur 6.2). Het bedrag aan openstaande verplichtingen is in vergelijking met de vorige programmaperiode 2000-2006 bijna verdubbeld.

Figuur 2. Verplichtingen cohesiebeleid, 2000-2010.

Figuur 1.2 — Beloop van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de structuurfondsen 2000-2006 en op het terrein van cohesie 2007-2010 ⁽¹⁾



Bron: Europese Rekenkamer (2011), p. 31.

Dit stuwmeer komt neer op meer dan 1½ jaarbegroting nog te betalen rekeningen⁶⁷. Twee kenmerken van de meerjarenprogrammering dragen bij aan dit stuwmeer:

- De optimistische planning van de Commissie, die zich baseert op gegevens van de lidstaten. De (te) ambitieuze agenda van lidstaten blijkt bij de uitvoering van de begroting een enorme druk te leggen om uitgaven te declareren en om zo veel mogelijk uit de vleespotten in Brussel te halen.
- Lidstaten zijn niet geneigd afscheid te nemen van voor hen geoormerkte fondsen. Verplichtingen worden tijdens de begroting onverminderd tot (bijna) het plafond aangegaan, omdat de enveloppen in verordeningen vastliggen. De flexibiliteit om verplichtingen (neerwaarts) aan te passen is gering.

⁶⁴ Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

⁶⁵ Council conclusions on the budget guidelines for 2013, February 2012.

⁶⁶ Europese Rekenkamer (2011), p. 31.

⁶⁷ Dient een lidstaat niet binnen 2 (of 3) jaar een betaalverzoek in, dan vervalt voor de EC de verplichting te betalen ('decommitering').

Kortom, door het stuwmeer komt absorptie (het streven naar uitputting van beschikbare Europese fondsen) in de plaats van toegevoegde waarde als motief voor uitgaven. Het Europees parlement benoemt hetzelfde risico: '(...) at the end of the 2007-2013 programming period, Member States might try to absorb all funds committed whereby they might co-finance projects already implemented and financed from national funds (so called 'retrospective' projects which have not passed through the Union management and control system and are as a result more prone to error (...)'⁶⁸

Het realistisch ramen van verplichtingen (en proportioneel mee ademen van betalingen) gedurende de begrotingsuitvoering vermindert de druk – tegen het einde van de meerjarenprogramma's – om twijfelachtige projecten (zonder adequate onderbouwing) aan te leveren en voor subsidiëring te aanvaarden.

2.3 Kansen

De in het voorafgaande onderdeel benoemde risico's zijn reëel. Daarnaast biedt het Europese begrotingsproces ook kansen. Evaluaties zijn van cruciaal belang voor een steviger fundering van het politieke besluitvormingsproces.⁶⁹ Zij vormen een gevestigd instrument om te leren van ervaringen tijdens de voorbereiding en uitvoering van beleid. Het Financieel Reglement legt de basis voor het uitvoeren van *ex ante* en *ex post* evaluaties bij de Europese instellingen.⁷⁰

Evaluatiefunctie

De evaluatiefunctie is grotendeels decentraal ingebed,⁷¹ waarbij een coördinerende rol is weggelegd voor het Secretariaat-generaal in de EC. Sinds de tweede helft van de jaren negentig heeft de evaluatiefunctie zich verbreed tot andere interventies dan via subsidie-uitgaven, zoals ingrijpen via regelgeving.⁷² De planning, uitvoering en kwaliteitscontrole van evaluaties vindt plaats op het niveau van de DG's, decentraal bijvoorbeeld bij evaluatieafdelingen. Interessant is de opmerking van Toulemonde over de decentrale evaluatieverantwoordelijkheid:⁷³ 'The Commission's evaluation system is decentralised, and each DG has developed its own evaluation practice and culture, depending on many factors such as: type of programme management, evaluation tradition in the policy area, and European Institutions' demands. Consequently, some policies (e.g. Cohesion) are evaluated in a distinctly more lenient way than others (e.g. Agriculture).' De uitgaven van structuurfondsen evalueren is een ingewikkeld proces.

Mede als antwoord op een brief van de ERK in 2005 versterkte de Commissie de evaluatiecapaciteit en coördinatie van beleidsevaluaties.⁷⁴ Aanvullend kregen het DG

68 Committee on Budgetary Control. 2011/2201(DEC).

69 European Court of Auditors, Special Report No 10/2006

70 Article 27 Financial Regulation and implementing rules (article 21) applicable to the general budget of the European Communities.

71 Toulemonde et al. (2004).

72 European Commission SEC(2000) 1051,

73 European Commission – Meta study of lessons from evaluations. This study was commissioned by the European Commission, DG BUDGET, in the context of the framework contract signed with Euréval in association with Rambøll Management (Lot 1). The study team was led by Mr Jacques Toulemonde (toulemonde@eureval.fr)

74 Communication tot the Commission from Ms Grybauskaitė in agreement with the President 'Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation'. SEC(2007) 313, 21 February 2007.

voor de Begroting (DGBUDG) en het Secretariaat-generaal een rol bij respectievelijk de training van onderzoekers, inventarisatie van evaluaties en coördinatie van zogenoemde *impact assessments* (ex ante evaluaties).⁷⁵

Waarop richten de evaluaties zich?

In 2010 zijn honderden evaluaties – samen met de evaluaties van de lidstaten – afgerond.⁷⁶ Een snelle kijk op de lijst met uitkomsten⁷⁷ leert dat de evaluaties vooral een instrumenteel karakter hebben, dat wil zeggen dat de evaluatie van individuele activiteiten of maatregelen daarbij centraal staat.⁷⁸ Aan bod komt het effect van (deel)-initiatieven of programma's, bijvoorbeeld bij plattelandsontwikkeling. Het uitvoeren van evaluaties die verder gaan dan een compilatie van uiteenlopende beoordelingen, die met regelmatige tussenpozen wordt uitgevoerd, op het niveau van politieke doelstellingen (bijvoorbeeld voor elk van de vijf beleidsterreinen in het meerjarenkader) blijkt moeilijk van de grond te komen. Individuele instrumenten dragen bij aan de beleidsdoelstellingen, maar wellicht gaat dat ten koste van andere doelstellingen.

De Commissie-voorstellen voor het meerjarenkader vanaf 2014 zijn voorzien van zogenoemde *impact assessments*.⁷⁹ Een indrukwekkende ex ante evaluatie van het vanaf 2014 te voeren landbouwbeleid bereidt politici voor op mogelijke voor- en nadelen van de geëtaleerde beleidsopties.⁸⁰ Effectbeoordelingen helpen hierbij de besluitvorming binnen de EU-instellingen.⁸¹ Daarenboven stimuleert een goede analyse goedkopere oplossingen te kiezen.⁸² In dit verband constateerde de Europese Rekenkamer bijvoorbeeld dat bij EU-investeringen in de spoorweginfrastructuur projecten met een minder grondige en gedetailleerde voorbereiding een grotere kans liepen op aanzienlijke kostenoverschrijdingen.⁸³ Tevens kunnen vertragingen bij de uitvoering van projecten, zoals bij de watervoorziening, worden voorkomen door een betere planning. Niettemin zijn (tussentijdse)⁸⁴ ex post evaluaties dominant en blijft de rol van ex ante analyses veel beperkter.⁸⁵

Uit het evaluatieoverzicht van de Europese Commissie valt op te maken dat de nadruk ligt op de kwantiteit, op de aantallen uitgevoerde evaluaties. Van een synthetische aanpak – het analyseren van typen instrumenten of ingrepen – over het gehele uitgavenbereik tijdens de programmaperiode 2007-2013 is minder sprake. Hier ligt een kans voor het nieuwe tweede deel van artikel 318 van het Verdrag van Lissabon. Daarin wordt de Commissie gevraagd een evaluatie te maken van 'bereikte resultaten'. Zo'n synthese van met het gevoerde beleid bereikte resultaten ontbreekt vooralsnog. Een onderzoek op het niveau van de EU-2020 doelstellingen of beleidscategorieën uit het

75 COM(2002) 276 en SEC(2005) 791 IA.

76 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/evaluations_reports_2010_en.htm. In 2005 was er nog sprake van zo'n 170 afgesloten evaluaties (p. 16 SEC(2007) 213. Ook: Europese Rekenkamer (2011), p. 207.

77 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/index_en.htm

78 European Commission SEC(2007) 313, 21 February 2007..

79 http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

80 SEC(2011) 1153 final, 12 October 2011.

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1153_en.pdf

81 European Court of Auditors, Special Report No. 3/2010

82 Europese Rekenkamer (2011), p. 220.

83 Europese Rekenkamer (2011), p. 221.

84 Europese Rekenkamer (2011), p. 207.

85 Toulemonde et al. (2004), p. 14.

meerjarenkader zou waarschijnlijk een betere indruk geven of en in welke mate beoogde resultaten zijn geboekt dan wel binnen bereik liggen. Momenteel is veeleer sprake van een 'vertroebeld' zicht op de behaalde resultaten, onder andere door het grote aantal evaluaties en managementverslagen, die slechts marginaal in het beslissingsproces worden gebruikt.

Kwaliteit van evaluaties

In veel gevallen zijn stuurgroepen (bestaande uit collega's van de direct betrokken Directoraten-generaal) belast met de uitvoering van de evaluatie. Zo'n stuurgroep kan belang hebben bij hervorming van het tot nu gevoerde beleid. Het belang van experts in het te evalueren beleidsveld is algemeen onderkend.⁸⁶ Ook de samenwerking met onderzoeksinstituten en universiteiten kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit van de evaluatie. Naar onze mening is er geen zicht op de mate van onafhankelijkheid van evaluaties bij de Commissie. Onafhankelijkheid is ook een criterium waar het Europees Parlement waarde aan hecht.⁸⁷ Het EP onderschrijft het belang van evaluaties, bijvoorbeeld om inzichtelijk te maken of Europese uitgaven waarde toevoegen.

Afgezien van de onafhankelijkheid van de beoordelaars is informatie over alternatieven voor het gevoerde beleid een belangrijk criterium ter beoordeling van de kwaliteit van evaluaties. In een in 2008 uitgevoerde meta-evaluatie voor de Commissie – als prelude voor de (uitgestelde) begrotingsherziening – worden verschillende evaluaties onderzocht.⁸⁸ 'In order to be transferable, a lesson should be rooted in a state of art cause-and-effect analysis, including a thorough examination of the contextual factors which might restrict generalisation. Such an analysis may be quantitative or qualitative or both. In fact, such a standard is not matched in any of the individual evaluation reports processed in this study'.⁸⁹ In veel voorkomende gevallen zijn conclusies onvoldoende gebaseerd op hard bewijsmateriaal, en niet gebaseerd op een grondige oorzaak-effect-analyse. Dat geldt volgens de aangehaalde auteur van de meta-evaluatie overigens ook voor de rapporten van de Europese Rekenkamer zelf: 'As far as the 2000-2006 period is concerned, the Court's reports do not provide an alternative evidence-based source of information about the effects of European policies.'⁹⁰ Verbazingwekkend genoeg, bevestigt de ERK deze conclusie in het speciale verslag over schoolmelk- en schoolfruitprogramma's, met de opmerking dat haar bevoegdheden niet ver genoeg gaan.⁹¹ Uit de meta-evaluatie valt op te maken dat de politieke agenda bepalend is voor de gevolgtrekkingen die aan evaluaties worden verbonden.⁹² Hier ligt een onontgonnen gebied en wellicht een taak voor de Europese Rekenkamer: hoe zijn evaluaties te verstevigen?

86 Toulemonde *et al.* (2004), p. 8-9.

87 Décharge rapport EP 2009:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110609ATT21139/20110609ATT21139EN.pdf>.

88 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/study_meta_evaluation_long_en.pdf

89 Meta study of lessons from evaluations (appendix D6, p. 79).

90 Meta study of lessons from evaluations (Appendix A3, p. 59).

91 European Court of Auditors, Special Report No 10/2011

92 Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending' (januari 2008).

Met het voorafgaande is niet gezegd dat de Europese uitgaven slecht worden geëvalueerd. Integendeel, de evaluaties zijn steviger dan in enkele lidstaten of bij internationale organisaties in het algemeen gebruikelijk is.

2.4 Beoordeling

Uitgevoerde evaluaties duiden op wisselend succes van interventies van de Europese Unie, in elk geval gezien vanuit een budgettaire hoek. Verbeteringen blijven mogelijk. Er zijn (te) veel verschillende – politieke – visies, bijvoorbeeld over het bij evaluaties mogelijk te gebruiken basisbegrip Europese meerwaarde. Hieronder volgt een *snapshot* van de kwaliteit van de Europese uitgaven, vanuit verschillende perspectief.

Europese meerwaarde?

Mede onder druk van de Europese Rekenkamer geeft de Commissie recent meer politieke invulling aan het begrip Europese meerwaarde.⁹³ In het raamwerk van de begrotingsherziening werd aanvankelijk gesproken over: ‘... whether spending at EU level means a better deal for citizens than spending at national level...’⁹⁴ Ruim een half jaar later lijkt de definitie strikter: ‘On a general level, European added value is the value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by Member State action alone.’⁹⁵

Langs de lijnen van deze definitie staan op zichzelf genomen sympathieke initiatieven zoals het schoolmelkprogramma (1977) en het schoolfruitprogramma (2009-10)⁹⁶ wellicht nog eerder ter discussie: waarom verloopt de financiering via de Europese begroting en niet regionaal? De Raad bekijkt het begrip Europese meerwaarde door een realistische bril; ‘... whereas examination of the European added value of proposed expenditure is accepted as an essential part of the evaluation exercise (...) the concept of added value should serve not to call into question Union policies (...) simply evaluate the best means of achieving a given objective.’⁹⁷

Hier lijkt de Raad te zeggen dat Europese projecten doelmatig of doeltreffend zijn, wanneer sprake is van het bereiken van de (politiek) geformuleerde doelstellingen, los van de vraag of er überhaupt problemen zijn en wat de rol van de Europese overheid bij het oplossen van die problemen is, respectievelijk zou moeten zijn. Dit gaat recht in tegen het advies van de Europese Rekenkamer: ‘A fundamental pre-requisite of EU spending added value is that it must offer clear and visible benefits for the EU and for its citizens which could not be achieved by spending only a national, regional or local level’.⁹⁸

In hoofdstuk 3 blijkt dat het politiek duiden van Europese meerwaarde geen vervolg krijgt, bijvoorbeeld door dit begrip niet concreet in het Financieel Reglement of relevante verordeningen te definiëren.

93 Europese Rekenkamer, advies Nr. 1/2010 (punt 18).

94 The EU budget review. SEC(2010) 700 final (19 oktober 2010).

95 The added value of the EU budget. SEC(2011) 867 (29 juni 2011).

96 http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/index_en.htm. And Special Report No 10/2011

97 Council progress report on financial perspectives 2007 – 2013 : Doc. 16105/04.

98 ECA, Opinion 7/2011.

Speciale verslagen van de Europese Rekenkamer

De ERK publiceert elk jaar speciale verslagen over specifieke onderwerpen van financieel beheer. In 2010 en 2011 verschenen dertig van die speciale verslagen.⁹⁹ In al die verslagen komt een aantal thema's terug betreffende verbetering van de selectie, de opzet en de uitvoering van uitgavenprogramma's en regelingen, en dus van de uitgavenkwaliteit. Nieuw is een afzonderlijk hoofdstuk in het Jaarverslag vanaf 2010 met aandacht voor (indicaties) van bereikte resultaten via Europese uitgaven. Waar zijn nog verbeteringen mogelijk? De ERK geeft in haar verslagen voorbeelden van de volgende problemen:¹⁰⁰

- uitgavenprogramma's en regelingen hebben soms geen echte Europese meerwaarde;¹⁰¹
- te ruime, onduidelijke of enigszins tegenstrijdige beleidsdoelstellingen;¹⁰²
- ontoereikende beleidsinstrumenten en middelen, gegeven de gekozen doelstellingen;¹⁰³
- een onduidelijke interventielogica, die tekortschiet om het oorzakelijk verband tussen de gefinancierde activiteiten en de gewenste resultaten uiteen te zetten;¹⁰⁴
- gebreken in de regelingen voor toezicht en evaluatie.¹⁰⁵

Studies van de Europese Commissie

De Commissie voert macro-economische studies uit. Deze studies leggen voor de hieronder genoemde terreinen een positieve relatie tussen de groei van het bruto nationaal product (bnp) en de Europese uitgaven.¹⁰⁶ Samenvattende informatie is te vinden in bijvoorbeeld communicatie over de begrotingsherziening en de toegevoegde waarde van een Europese begroting. In de communicatie over de begrotingsherziening wijst de EC op de banengroei (900.000) en de extra bnp-groei van 1 procent vanwege de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling.¹⁰⁷ Verbeterde samenwerking bij het verstrekken van internationale hulp zou efficiencyvoordelen opleveren van zo'n 6 mld. euro per jaar.¹⁰⁸ In het document over de toegevoegde waarde van de Europese begroting valt bijvoorbeeld over het cohesiebeleid te lezen: '(...) the Structural and Cohesion Funds are estimated to have increased economic growth across the EU27 as a whole. The GDP of EU27 is predicted to increase by about 0.2% at the end of the current programming period'.¹⁰⁹

Afzien van een gemeenschappelijk landbouwbeleid zou duurder en minder effectief zijn dan het nu op dit terrein gevoerde beleid. Bovendien bestaat een risico van

99 <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

100 Europese Rekenkamer, advies Nr. 1/2010. '

101 European Court of Auditors, Special Report No 2/2009.

102 European Court of Auditors, Special Report No 14/2009.

103 European Court of Auditors, Special Report No 10/2008.

104 European Court of Auditors, Special Report No 8/2009.

105 European Court of Auditors, Special Report No 9/2007.

106 Bijvoorbeeld (November 2010):

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5scr_nl.pdf.

107 Europese Commissie SEC(2010) 700 final (19.10.2010).

108 Europese Commissie SEC(2010) 700 final (19.10.2010).

109 Europese Commissie SEC(2011) 867 final (29.6.2011).

marktverstoring.¹¹⁰ Helaas verwijst de Commissie in het bedoelde document niet naar een onderliggende studie.

Studies van toonaangevende instituten

Studies van gerenommeerde instituten komen tot de conclusie dat er geen positief verband bestaat tussen het tempo van bnp-groei en de bestedingen uit de structuurfondsen. Een eventueel positief effect wordt volledig toegeschreven aan de aanwezigheid van goede instituten.¹¹¹ In dat perspectief zijn wellicht de vele miljarden Europese steun vanuit de cohesie- en landbouwfondsen aan Griekenland te plaatsen. Verder zegt bijvoorbeeld de al aangehaalde Toulemonde (2008): 'The EC has undertaken a series of macro-economic studies which predict an impact of 1% to 3% in GDP after seven years of support. These figures suggest that the rapid convergence of some Member States has to be attributed in a large proportion to causes other than the cohesion policy, such as the benefits of the internal market and/or effective national economic policies. Evaluations based on macro-economic modelling have however a relatively weak evidence base. They tend to process cause-and-effect assumptions rather than to test them.'¹¹²

Samenvattend, een Europese begroting kan een instrument zijn om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de politieke en economische doelstellingen van de Unie. Het ter beschikking stellen van financiële middelen valt niet los te zien van het gebruik van andere belangrijke beleidsinstrumenten: Europese regelgeving, coördinatie van hervormingen. Het beheer van de Europese uitgaven kan bij dit alles aanzienlijk worden verbeterd.

3 Initiatieven voor verdere verbetering

De basisvoorwaarden om te komen tot beter financieel beheer liggen ingebed in het Verdrag van Lissabon, dat vanaf 1 december 2009 van kracht is. Op het ogenblik leggen de Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement de laatste hand aan een nieuw Financieel Raamwerk voor de periode 2014-2021. Dit vormt een uitgelezen moment voor modernisering van het financieel beheer, bijvoorbeeld door het Financieel Reglement met de verantwoordelijkheidsverdeling te herzien en nieuwe sectorale (cohesie- en landbouw-) verordeningen op te stellen.

*Revisie van het Financieel Reglement*¹¹³

De basisprincipes inzake het financiële beheer en de verdeling van de verantwoordelijkheden bij de controle op de besteding van de Europese middelen liggen verankerd in het herziene Financieel Reglement (FR). Het FR wordt momenteel bijgewerkt om rekening te houden met de wijzigingen die voortvloeien uit het op 1 december 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon. Het FR kan dienen als instrument om zo veel mogelijk principes uniform en in voor alle Europese

110 Europese Commissie SEC(2011) 867 final (29.6.2011).

111 S. Dallerba en H. de Groot 'A meta-analysis of the EU-regional policy evaluation'. I. Santos 'Is structural spending on solid foundations?', Bruegel Policy Brief 2008/02.

112 Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending' (January 2008)

113 Europese Commissie COM(2010) 260 definitief.

verordeningen geldende uitgangsbepalingen vast te leggen. Wijzigen van de regelgeving alleen is echter onvoldoende. Uiteindelijk dient de uitvoeringspraktijk intrinsiek te verbeteren, ondersteund door de beste praktijken van de Commissie, andere instellingen en de lidstaten.

Het eerste dat onbevangen waarnemers zal opvallen, is dat het begrip 'Europese meerwaarde' niet in het FR is terug te vinden. Die meerwaarde kan dus bij het bepalen van de uitgavenprioriteiten minder of niet als richtsnoer dienen.¹¹⁴ Verder blijft het zwaartepunt bij de controle op het uitgavenbeheer liggen bij formele *checks*, en krijgen de bereikte resultaten veel minder aandacht. In de toelichting op de voorgestelde revisie stelt de Commissie het zwaartepunt te willen verleggen van inputs naar resultaten, om scherper te kunnen varen op eerder vastgestelde beleidsdoelstellingen. In de ingediende voorstellen is van dit streven evenwel weinig terug te vinden.¹¹⁵

Alle uitgaven – waarvan het beheer gedeeld wordt met de lidstaten – gaan in het FR-voorstel vallen onder de regelingen die nu voor de landbouwuitgaven gelden. Mogelijk brengt het doorvertalen van de administratieve regelingen voor landbouwuitgaven naar de uitgaven voor het cohesiebeleid niet meteen de gewenste vereenvoudiging. De verschillen tussen landbouwuitgaven en uitgaven op andere beleidsterreinen – zoals de middelen die via de structuurfondsen beschikbaar worden gesteld – zijn nu eenmaal aanzienlijk. Bij de landbouwuitgaven vindt de controle doorgaans plaats, voordat de betaling plaatsvindt. En de betaling geschiedt op basis van bijvoorbeeld de oppervlakte grond, een objectief criterium. Bij de structuurfondsen daarentegen, worden betalingen gedaan voordat kosten zijn gemaakt. Tevens is sprake van cofinanciering.¹¹⁶ Kortom, het kopiëren van de beheersregelingen voor de landbouwuitgaven leidt niet per definitie tot de gewenste vereenvoudiging.

Tot slot dienen de verantwoordelijke autoriteiten in een lidstaat een 'beheersverklaring' op te stellen over de 'regelmaticheid' (= de rechtmatigheid) van de verrichte uitgaven. De nationale of regionale beheersverklaring gaat vergezeld van de verklaring van een onafhankelijk controleur. Commissaris Semeta noemt dit in zijn toespraak tot het Europees Parlement '(...) *a corner stone of the new Members States accountability under the Lisbon Treaty* (...)'.¹¹⁷ Een standaardverklaring, zoals hier bedoeld, kan de financiële verslaglegging op nuttige wijze verrijken, of wellicht vereenvoudigen. Bijvoorbeeld door het zwaartepunt van het afleggen van verantwoording (meer) te leggen bij partners buiten de Commissie (gedeeld beheer). Een risico vormt evenwel de concrete uitwerking van eenmaal gekozen standaardvoorschriften in de vele sectorale regels.

Een uniforme verantwoordelijkheidsstructuur in het Financieel Reglement schept kansen voor een deugdelijker beheer, mits het niet blijft bij vage concepten of principes. Aan de 'voorkant' van het begrotingsproces beïnvloeden de lidstaten en het Europees Parlement immers de initiatieven die de Commissie neemt, bijvoorbeeld via een verordening op het terrein van het cohesiebeleid of het landbouwbeleid. Iedere lidstaat probeert om een dergelijk initiatief zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de nationale (administratieve) structuur of cultuur.

114 ERK advies Nr. 6/2010.

115 ERK advies Nr. 6/2010, p. 8.

116 ERK advies Nr. 6/2010, p. 7.

117 Europese Commissie COM (2011) 323 final.

Nieuw Financieel Raamwerk

In de tweede helft van 2011 presenteerde de Commissie het nieuwe Financieel Raamwerk voor de periode 2014-2021. Om het financieel beheer te verbeteren is vereenvoudiging van sectorale wetgeving een noodzakelijke voorwaarde. Hieronder volgt in vogelvlucht een overzicht van enkele kenmerken van de aanhangige voorstellen voor het Europees beleid op de beleidsterreinen cohesie en landbouw.

Cohesie

Het vernieuwde kader komt grosso modo overeen met de actuele opzet van de cohesieprogramma's: subsidiabele kosten worden per lidstaat gespecificeerd in de nationale programma's. Wel krijgen de verantwoordelijkheden van de lidstaten meer nadruk. Bijvoorbeeld bij de vormgeving en het onderhoud van het financieel beheer van Europese uitgaven. De dagelijks inzetbare capaciteit in de lidstaten om de stromen EU-middelen te beheersen zijn daarbij cruciaal. Zeker gezien de blijvend complexe 'zevenklapper' aan regels.¹¹⁸ De aansluiting tussen de werkzaamheden op verschillende bestuursniveaus blijft een bron van problemen en hoge administratieve lasten.

Ook in de sectorale verordening voor cohesiebeleid is het begrip Europese meerwaarde niet opgenomen. Daarentegen verscherpt het benoemen van een reeks expliciete voorwaarden (*ex ante* condities) waaraan moet zijn voldaan – alvorens uitgavensubsidies mogelijk zijn – de 'interventielogica' van Europese uitgaven.¹¹⁹ Het kadervoorstel bevat elf doelstellingen, die zijn ontleend aan de EU-2020 strategie. Zo kent het fonds voor regionale ontwikkeling aanvullend ongeveer dertig investeringsprioriteiten.¹²⁰ Die zijn echter in zulke algemene termen geformuleerd, dat het erop lijkt dat bijna ieder soort project in aanmerking kan komen voor regionale middelen. Van concentratie op enkele doelstellingen is geen sprake. Niet nieuw is de introductie van een zogenoemde *performance reserve*.¹²¹ Zo'n type reserve bestond al in de periode 2000-2006, overigens met wisselend succes. Hij werkt eerder uitgavenverhogend (absorptie), dan effectieve uitgaven te belonen.

Tot slot, tijdens of aan het einde van een meerjarenprogramma, hebben financiële correcties een beperkte invloed. Financiële correcties komen niet ten laste van bijvoorbeeld de landbouwers en handelaren die onregelmatige betalingen hebben ontvangen, maar globaal gesproken veeleer van nationale belastingbetalers, door een korting op de nationale budgetten van de lidstaten.¹²² De eindbegunstigde lijdt vooralsnog geen schade.¹²³ Of in de woorden van het Europees Parlement: '(...)in most cases, financial corrections address weaknesses in Member States' control systems and not individual projects, which means that the financial consequences of system weaknesses are usually borne by the national taxpayer who has already contributed to the Union budget.'¹²⁴

Hierdoor hebben correcties in verreweg de meeste gevallen geen rechtstreeks preventief of ontmoedigend effect op de begunstigden.¹²⁵

118 European Court of Auditors, opinion 07/2011, p. 7..

119 Europese Commissie COM (2011) 615, p. 40 en Annex IV.

120 Europese Commissie COM (2011) 614, p. 11-13.

121 Europese Commissie COM (2011) 615, p. 41.

122 European Court of Auditors, Special Report 8/2011.

123 ERK advies Nr. 07/2011.

124 Committee on Budgetary Control. 2011/2201(DEC).

125 ERK Speciaal Verslag 7/2010, p. 40.

*Landbouw*¹²⁶

Evenals bij het cohesiebeleid blijven de verordeningen voor landbouwfondsen op belangrijke onderdelen ongewijzigd.¹²⁷ De instrumenten (twee fondsen) en sleutels voor het verdelen van de financiële middelen zijn nog steeds de referte (opgebouwde rechten uit het verleden) en grondoppervlakte. Dus veel middelen gaan naar grote agrariërs.¹²⁸

Een geplande vermindering van de verschillen in hectarevergoeding per lidstaat betekent een budgettaire verschuiving richting de Midden- en Oost-Europese lidstaten.

De Commissie stelt verschillende vereenvoudigingen voor. Een gewijzigde toezichtstructuur beoogt het aantal betaalorganen te verminderen: een betaalorgaan per lidstaat wordt de regel.¹²⁹ Een ander voorbeeld van vereenvoudigde regels is dat kleine agrariërs niet langer verplicht worden om te voldoen aan alle milieueisen voor het verkrijgen van steun. Niettemin blijft het geheel – evenals bij het cohesiebeleid – ingewikkeld. Bijvoorbeeld bij plattelandsontwikkeling waar sprake is van zeven niveaus van regelgeving. Deze regels en hun interpretaties sluiten oneigenlijk gebruik niet uit. Hierdoor kunnen personen of verenigingen als sportclubs of luchthavens (niet-landbouwers) landbouwsubsidies blijven ontvangen. Dit komt mede door de blijvend rekbare definities van 'landbouwactiviteit' en 'landbouwer'. De invulling van de definities wordt mede overgelaten aan de discretie van de lidstaat zelf.

Tot slot is mogelijk sprake van inconsequente prikkels en doelstellingen. Binnen de voorgestelde regels kan een agrariër gemotiveerd worden om grasland om te zetten in percelen voor akkerbouw, wat mogelijk contrair is aan milieudoelstellingen. Bij plattelandsontwikkeling is sprake van vage doelstellingen, bijvoorbeeld '*to support rural employment*'. Het wordt niet duidelijk wat de prioriteiten zijn: het ontbreekt aan focus en aan een heldere analyse van de problemen. Absorptie – het zo volledig mogelijk uitputten van beschikbare fondsen – blijft impliciet een belangrijk motief.

4 Conclusie

De rechtmatigheid van de Europese uitgaven blijkt in de afgelopen jaren te zijn toegenomen. Aanvullend schept het Verdrag van Lissabon degelijker randvoorwaarden, waaronder de eis dat de uitgavenplafonds een wettelijke basis krijgen. Dat past in de trend om een *Schuldenbremse* op te nemen in de nationale wetgeving van het merendeel van de lidstaten. De nieuwe verordeningen voor cohesie en landbouw bouwen voort op de oude. Ze vormen – op het eerste gezicht – geen stevige stap om de rechtmatigheid van de Europese uitgaven verder te vergroten. De gang van zaken in de nabije toekomst is ongewis, mede gezien de lichte stijging in geconstateerde onregelmatigheden in 2010.

De Europese begroting is een beleidsinstrument. Haar functioneren kan niet losgezien worden van andere instrumenten zoals de beleidscoördinatie van fundamentele (nationale) hervormingen. Over de kwaliteit van de Europese uitgaven bestaan verschillen van inzicht en opvatting. Zo ontbreekt consensus over de positieve bijdrage van EU-uitgaven aan duurzame economische groei. Bovendien nemen de risico's voor de kwaliteit van de Europese uitgaven toe, bijvoorbeeld door toenemende voorfinanciering, cofinanciering en een stuwmeer van ongeveer 200 mld. euro aan uitstaande

126 European Court of Audit Opinion 1/2012.

127 Europese Commissie COM (2011) 628.

128 Opinion 1/2012, point 100 and 114.

129 European Commission COM (2011) 628, p. 7 en p. 30.

verplichtingen. Het begrotingsbeheer kan een forse deuk oplopen, wanneer het motief om Europese uitgaven te doen verschuift van het – nog niet helder gedefinieerde – begrip Europese toegevoegde waarde naar het aloude streven van lidstaten om beschikbare middelen zo veel mogelijk te absorberen.

Ondertussen is het vertrouwen van burgers in nationale overheden en Europese instituten afgenomen. Goede administratieve slagkracht en nieuwe verordeningen proberen bij te dragen aan vergroting van het geschonden aanzien. Essentieel hierbij is de mate waarin het Financieel Reglement fungeert als breekijzer om de vele verordeningen te uniformeren, op basis van uitgangspunten voor goed financieel beheer. Bijvoorbeeld door het eensluidend definiëren van Europese toegevoegde waarde. Het ziet er helaas naar uit dat dit op korte termijn onhaalbaar is. Uiteindelijk gaat het om te leren van (minder) goede uitvoeringspraktijken van de Commissie, andere instellingen en de lidstaten zelf. Het proces om te komen tot verbeterde samenwerking en goed ingerichte administraties vergt een stapsgewijs en geduld. Dit roept de vraag op hoe lang de burgers van Europa dat geduld kunnen opbrengen.

R.M.L. Debets

H.J. Fischer

The opinions expressed by the authors in this publication in no way commit the European Court of Auditors'

Literatuur

Cipriani, Gabriele (2006), *The responsibility for implementing the Community budget*, CEPS Working Document, Brussel: Center for European Policy Studies.

Europese Rekenkamer (2007), Jaarverslag van de Europese Rekenkamer 2006, *Publicatieblad van de Europese Unie* C 273.

Europese Rekenkamer (2008), Jaarverslag van de Europese Rekenkamer 2007, *Publicatieblad van de Europese Unie* C 286.

Europese Rekenkamer (2011), Jaarverslag van de Europese Rekenkamer 2010, *Publicatieblad van de Europese Unie* C 326.

Piris, Jean-Claude (2010), *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Toulemonde, J., H. Summa-Pollitt, en N. Usher (2004), Triple check for top quality or triple burden? Assessing EU evaluations, in R. Schwartz en J. Mayne (red.), *Quality matters: seeking confidence in evaluation, auditing and performance reporting*, New Brunswick: Transaction Publishers.