

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 46, 2014, nr. 2

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>J.H.M. Donders en C.A. de Kam</i>	53
2	Stappen zetten naar een moderner pensioenstelsel <i>R.H.J.M. Gradus en L.J.M. Vijverberg</i>	54
3	Belaste arbeid <i>C.A. de Kam</i>	64
4	De kosten van het Europees Parlement en zijn leden <i>H. Matthijs</i>	79
5	Kosten en baten van 'groene' welvaart <i>R. Hueting en B. de Boer</i>	87
6	Naschrift <i>M.W. Hofkes en H. Verbruggen</i>	91
	Dreesseminar	93
7	Anticyclisch begrotingsbeleid in de eurozone?	94
8	Hoe nuttig is een budgettair stabilisatiefonds in de EMU? <i>N.D. Gilbert en J.P.C. Hessel</i>	96
9	Meer economische beleidscoördinatie in de EMU <i>M.G. Bos en B. van Riel</i>	106
10	Beknopte impressie van de discussie	115

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF) is een uitgave van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. Deze stichting stimuleert de beoefening van het vakgebied van de openbare financiën en de discussie over vraagstukken van de overheidsfinanciën. Haar activiteiten worden, behalve uit het rendement van haar vermogen, betaald uit donaties en sponsorbijdragen. Het stichtingsbestuur hoopt dat zo veel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van de donateurs of de vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk €40 en €80.

Het TvOF bevat analyses van de overheidsfinanciën en het functioneren van de overheidsorganisatie. De meeste aandacht krijgen de openbare uitgaven, het belastingbeleid, vraagstukken op het terrein van de begrotingspolitiek en de overheidsschuld. Het blad is bedoeld voor iedereen die beroepshalve of als belangstellende staatsburger een beter zicht op de openbare financiën wil krijgen.

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Postbus 95328

2509 CH Den Haag

Telefoonnummer: 070 3427359

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

drs. L. Hoffman, Leen

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

dr. J.H.M. Donders, Jan

prof. dr. C.A. de Kam, Flip

Abonnement

Gratis. Het tijdschrift is te vinden op de website: www.tvof.nl.

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Postbus 95328

2509 CH Den Haag

Website: www.wimdreesstichting.nl

VAN DE REDACTIE

De toekomst van de aanvullende pensioenen staat momenteel in het brandpunt van de belangstelling. Raymond Gradus en Lucien Vijverberg bespreken in hun bijdrage aan dit nummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën een pensioensysteem waarbij niet langer sprake is van een toegezegde uitkering, maar van afspraken over de inleg van een bepaalde premie. Dit systeem maakt een eind aan de subsidiëring van de pensioenopbouw van oudere werkende deelnemers door jonge werkende deelnemers. De auteurs besteden in hun bijdrage aandacht aan een compensatiesysteem dat ervoor zorgt dat het nadeel dat voor de huidige deelnemers uit de overstap op het door hen gepresenteerde alternatieve systeem voortvloeit binnen de perken blijft.

Flip de Kam bespreekt hoe het Centraal Planbureau (CPB) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de gemiddelde en de marginale lastendruk op arbeid berekenen. Hij laat vervolgens op basis van cijfers uit een recente OESO-studie zien dat de wig tussen de arbeidskosten en het bijbehorende nettoloon in Nederland nauwelijks groter is dan gemiddeld in het OESO-gebied en kleiner is dan in de omringende landen uit de eurozone.

Op 25 mei 2014 vonden verkiezingen plaats voor het Europees Parlement. Herman Matthijs geeft in zijn bijdrage een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven van dit orgaan en van de kosten per Europarlementariër sinds 2003.

Roefie Hueting en Bart de Boer plaatsen kanttekeningen bij een artikel van Marjan Hofkes en Harm Verbruggen over groene ‘welvaartsmaten’ dat eerder in dit tijdschrift verscheen. Dit nummer bevat tevens een naschrift van Hofkes en Verbruggen.

In de Verenigde Staten van Amerika is het voeren van conjunctuurpolitiek via de federale begroting heel gewoon, maar in Europa ontbreekt die mogelijkheid. Op 6 mei 2014 organiseerde de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën een Dreesseminar over de vraag of de Europese Unie een grotere rol kan spelen bij het beperken van conjuncturele onevenwichtigheden, met als titel: *Beleidscoördinatie in Europa. Samen de cyclus te lijf?* Hans Timmer en Jeroen Hessel verkenden tijdens dit seminar de (on)mogelijkheden, waarna Marko Bos de discussie aftrapte. Dit nummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën bevat een samenvatting van de inleiding van Hans Timmer, van de hand van Flip de Kam. Niels Gilbert en Jeroen Hessel hebben de inleiding van de tweede auteur tot een artikel uitgewerkt; Marko Bos en Bart van Riel deden dat met de inleiding van de eerstgenoemde auteur. Een korte impressie van de discussie waarmee het seminar werd afgerond sluit dit nummer af.

*Jan Donders
Flip de Kam*

STAPPEN ZETTEN NAAR EEN MODERNER PENSIOENSTELSEL

R.H.J.M. Gradus en L.J.M. Vijverberg*

Samenvatting

Pensioenregelingen kennen op dit moment doorgaans ‘doorsneepremies’. Veranderingen op de arbeidsmarkt pleiten voor aanpassing van de premiesystematiek. In deze bijdrage staat een systeem centraal waarbij niet langer een bepaalde pensioenuitkering wordt toegezegd, maar een bepaalde premie. Het uit betaalde premies en behaalde beleggingsresultaten opgebouwde pensioentegoed staat op naam van de individuele deelnemer, en het belegde vermogen wordt collectief beheerd. Wanneer op dit systeem wordt overgestapt, ondervinden de huidige deelnemers nadeel. Het is mogelijk een compensatieregeling vorm te geven, waarbij de premies (gemiddeld) niet omhoog hoeven, rekening houdend met de baten van de schaalvergroting en de vereenvoudiging waartoe het nieuwe pensioensysteem leidt.

Trefwoorden: aanvullende pensioenen, pensioenhervorming

1 Inleiding

Momenteel neemt circa driekwart van de werknemers deel aan een pensioenregeling waarbij geen actuarieel eerlijk (‘fair’) verband bestaat tussen ingelegde premie en de in ruil daarvoor opgebouwde aanspraken.¹ Bij de bedoelde ‘doorsnee’regelingen is de door deelnemers en hun werkgever ingelegde premie een bepaald percentage van het pensioengevend salaris. Bij de hoogte van de daartegenover opgebouwde aanspraken wordt geen rekening gehouden met het feit dat de namens jongere deelnemers gestorte premie langer renderend kan worden belegd dan de in datzelfde jaar namens oudere deelnemers afgedragen premie. Verzekeringstechnisch gezien hoeven jongere deelnemers voor de opbouw van eenzelfde aanspraak minder premie bij te dragen, omdat die langer kan worden belegd. Bij een voor alle deelnemers gelijk premiepercentage behoren jongere deelnemers daartegenover een hogere pensioenaanspraak op te bouwen. Bedrijfstakpensioenfondsen zijn echter wettelijk verplicht om dit systeem van doorsneepremies en doorsnee-opbouw van pensioenaanspraken te gebruiken. Hierdoor vinden binnen het fonds omvangrijke overdrachten plaats van jongere cohorten (die in verhouding te veel betalen) naar oudere cohorten (die te weinig betalen). Wat ouderen voor hun toekomstige pensioenuitkeringen te weinig inleggen, wordt omgeslagen via een extra premielast voor de jongeren.

Toen de wetgever zestig jaar geleden het doorsneesysteem verplicht stelde, waren veel werknemers gedurende hun gehele actieve periode in dienst bij een en dezelfde werkgever. Dat maakte de opgelegde solidariteit van jongere met oudere deelnemers tot op zekere hoogte begrijpelijk. Tegenwoordig wisselen werknemers vaker van baan en kiezen zij vaker – al dan niet door de omstandigheden gedwongen – na een periode in dienstbetrekking te hebben gewerkt voor de status van zelfstandig ondernemer zonder personeel (zzp’er). Met het oog op deze ontwikkelingen publiceerde het Wetenschappelijk Instituut van de politieke partij Christen Democratisch Appèl begin van dit jaar een rapport met een pleidooi om de doorsneesystematiek bij pensioenverzekeringen te vervangen door een systeem dat veel beter past bij dit veranderende karakter en functioneren van de arbeidsmarkt.² Dit alternatief van

¹ Volgens Heemskerk (2013) wordt op dit moment 75 procent van de deelnemers aan pensioenfondsen geconfronteerd met de doorsneesystematiek.

² Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2014).

het WI CDA bestaat uit een beschikbare-premiereregeling met collectief vermogensbeheer en individuele pensioenrekeningen (CIDC-systeem, waarbij CDIC = *collective individual defined contribution*). Bij zo'n regeling wordt geen pensioenuitkering toegezegd, maar is sprake van een bepaalde premie. Het uit gestorte premies en behaalde beleggingsresultaten opgebouwde pensioentegoed staat op naam van de individuele deelnemer, en het belegde vermogen wordt collectief beheerd.

Doordat momenteel ten minste driekwart van alle pensioenverzekerde werknemers met een doorsneeregeling van doen heeft, roept de overgang naar een ander pensioenstelsel – zoals bepleit in het WI CDA-advies – aanzienlijk transitieproblemen op.³ Jongere deelnemers, die tot nu toe voor hun pensioen doorsneepremies voldeden, hebben immers meebetaald voor de oudere cohorten deelnemers, maar zichzelf mogen bij het gepropageerde alternatieve systeem in de toekomst niet langer rekenen op overdrachten van jongere deelnemers. Door de overstap naar het actuarieel faire CIDC-systeem vervalt in feite de claim van de huidige jongere deelnemers op een deel van de premie-inleg van toekomstige jongere deelnemers.

In discussies over de hervorming van het pensioenstelsel wordt dit overgangsprobleem nogal eens genegeerd. De doorsteek naar een betere aansluiting tussen betaalde premie en verkregen rechten kan echter alleen plaatsvinden door eerst de overgangsproblematiek op een aanvaardbare manier op te lossen. Dit artikel brengt de omvang van het overgangsprobleem in kaart en het reikt een mogelijke oplossing aan. De premieverhoging, die nodig is om jongere cohorten te compenseren voor door hen al opgebrachte afgedwongen solidariteitsbijdragen aan het pensioen van oudere cohorten, kan naar ons oordeel beperkt blijven door rekening te houden met kostenbesparingen die haalbaar zijn dankzij de invoering van het CIDC-systeem.

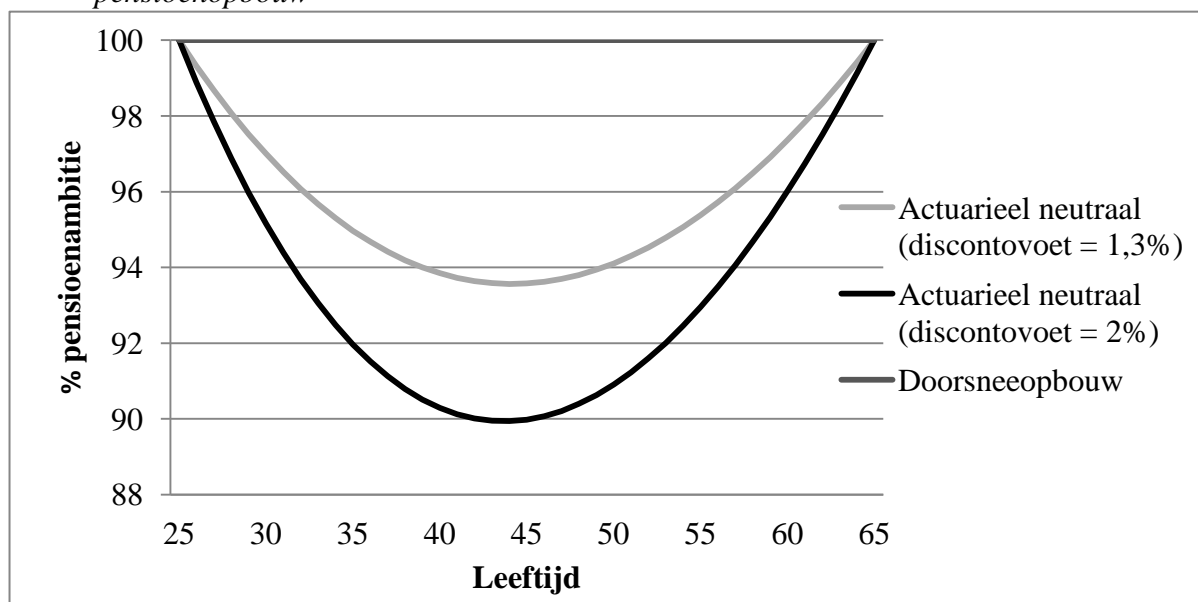
2 Overgangsprobleem

Er bestaan verschillende manieren om de omvang van de bij het doorsneesysteem door jongere cohorten opgebrachte solidariteitsbijdrage te kwantificeren. Bovenberg en Boon (2010) brengen het discontinuïteitsrisico in beeld: het verlies ten opzichte van de pensioenambitie voor deelnemers, wanneer gedurende het werkzame leven wordt overgestapt van het doorsneesysteem op het actuarieel neutrale CIDC-systeem. Voor een individuele deelnemer is dit verlies ten opzichte van de pensioenambitie gelijk aan het verlies dat hij zou lijden na stopzetting van zijn deelname aan de doorsneepensioenregeling – bijvoorbeeld doordat hij als zzp'er verdergaat –, terwijl hij zijn pensioenopbouw bij het fonds voortzet door voortaan actuarieel neutrale premies te gaan voldoen. Cruciaal is dan de discontovoet, dat is het verschil tussen het beleggingsrendement van het pensioenfonds en de jaarlijkse verhoging van het pensioen in verband met indexatie. Figuur 1 toont het discontinuïteitsrisico bij een veronderstelde discontovoet van 1,3 procent, respectievelijk 2 procent.⁴

³ Zie ook: Centraal Planbureau (2013).

⁴ Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2014) gaat uit van een discontovoet van 1,3 procent; het Centraal Planbureau (2013) kiest voor een discontovoet van 2 procent.

Figuur 1 Discontinuïteitsrisico bij overstap van doorsnee- naar actuariel neutrale pensioenopbouw



Bron: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2014), p. 54

Bij de berekeningen die ten grondslag liggen aan figuur 1 is verondersteld dat bij het geldende doorsneepremiesysteem een werknemer tussen 25 en 65 jaar alle jaren aan de pensioenregeling deelneemt en dat hij jaarlijks 2 procent van zijn (middel)loon aan pensioen opbouwt. De twee krommen geven het verloop van het verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de pensioenambitie (in procenten) weer, voor de twee gekozen discontovoeten. Bij de start van hun carrière hebben deelnemers nog geen pensioen opgebouwd; zij verliezen bij overstap op een actuariel fair CIDC-systeem dus geen pensioenrechten. Totdat de deelnemer de leeftijd van 43 jaar heeft bereikt, is het verlies aan rechten dat een deelnemer ten opzichte van de pensioenambitie oploopt groter naarmate de overstap op het actuariel faire CIDC-systeem op hogere leeftijd plaatsvindt. De reden is dat deelnemers bij doorsneepremies tot de leeftijd van 43 jaar minder pensioen opbouwen dan bij actuariel faire premies het geval is. Vanaf de leeftijd van 43 jaar bouwen deelnemers bij doorsneepremies juist meer pensioen op dan in het geval van actuariel faire premies. Het verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de pensioenambitie bij overstap op actuariel faire premies is voor verzekerden vanaf 43 jaar daarom lager naarmate die overstap op hogere leeftijd plaatsvindt. Bij overstap op 65-jarige leeftijd is vanzelfsprekend niet langer sprake van een verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de pensioenambitie. Figuur 1 laat zien dat deelnemers van 35-55 jaar het meest benadeeld zouden worden door de overstap naar een actuariel neutrale opbouw van pensioenaanspraken.

Voor afzonderlijke pensioenfondsen varieert de omvang van het overgangsprobleem dus met de leeftijdsopbouw van het deelnemersbestand. Telt dit bestand relatief veel deelnemers van 35-55 jaar, dan zijn de compensatiekosten voor de overstap het hoogst. Daarentegen zijn de compensatiekosten relatief laag voor fondsen met veel oudere of juist veel jongere actieve deelnemers, doordat deze groepen in verhouding weinig nadeel ondervinden van de overgang op een actuariel fair stelsel. Aangezien zowel jonge als oude deelnemers relatief weinig opbouw verliezen door de hier geanalyseerde wijziging van het pensioenstelsel, zouden beleidsmakers ervoor kunnen kiezen alleen de groep deelnemers van

30-60 jaar te compenseren. Boeijen *et al.* (2006) berekenden voor het pensioenfonds PGGM⁵ dat de compensatie 25 procent lager uitvalt, mocht de doelgroep van de compensatie worden ingeperkt tot de deelnemers van 35-55 jaar, respectievelijk 5 procent hoger uitvalt, wanneer deze doelgroep wordt uitgebreid tot de deelnemers van 25-65 jaar.

3 Naar lagere kosten

Lagere kosten vermogensbeheer

Door de overstap op een CIDC-systeem zijn substantiële besparingen te realiseren op zowel de kosten van vermogensbeheer als de uitvoeringskosten.⁶ Een pluspunt van het CIDC-systeem is dat voor elke opeenvolgende generatie meer op maat kan worden belegd, waardoor de kosten transparanter zijn en kunnen dalen. De bedoelde kosten bedroegen in 2012 volgens LCP respectievelijk 1 miljard en 5,7 miljard euro.⁷ Deze kosten zijn daarmee gelijk aan 23,5 procent van de jaarlijkse premiebetalingen.

De vermogensbeheerkosten bestaan uit de beleggingskosten en de transactiekosten. Bij de beleggingskosten lijkt de meeste doelmatigheidswinst te behalen. Zij bedragen jaarlijks 0,53 procent van het totale belegde vermogen. De beleggingskosten die de pensioenfonds maken lopen aanzienlijk uiteen. Daarvoor bestaan verschillende verklaringen. Sommige fondsen beleggen relatief veel in dure producten, zoals vastgoed en private equity, waar ook meer rendement tegenover kan staan. Maar over het algemeen lijkt het dat de gesignaleerde kostenverschillen voor het grootste deel ontstaan door efficiëntieverschillen.⁸ Bij de beleggingskosten trekken vooral uitgekeerde bonussen de aandacht. In 2012 keerden pensioenfonds 1,15 miljard euro aan bonussen uit. Dat, terwijl volgens LCP geen aantoonbaar verschil in rendement bestaat tussen fondsen die veel en fondsen die weinig aan bonussen kwijt zijn. Ook CEM Benchmarking vindt geen effect van de kosten van vermogensbeheer op de gecorrigeerde beleggingsresultaten van pensioenuitvoerders.⁹ Een daling van de beleggingskosten naar 0,4 procent zou een besparing van ongeveer 1,3 miljard euro opleveren, te weten $(0,53 \text{ procent} - 0,4 \text{ procent}) \times 1.003 \text{ miljard euro}$ (het belegde vermogen van de pensioenverzekeraars per eind 2013).¹⁰ Dit kostenniveau van 0,4 procent komt overeen met het gemiddelde van de middelgrote pensioenuitvoerders en strookt met internationale *benchmarks*. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met (mogelijk) betere beleggingsresultaten, doordat bij het CIDC-systeem per generatie meer op maat kan worden belegd.

De hier becijferde potentiële kostenbesparing ligt ook binnen bereik, wanneer het bestaande pensioenstelsel in grote lijnen onveranderd zou blijven. De 1,3 miljard euro die daarmee vrijvalt kan vervolgens op tal van manieren worden ingezet. Het verdient ons inziens de voorkeur deze middelen in te zetten bij de overgang naar een moderner pensioenstelsel.

Lagere uitvoeringskosten

De andere kostenpost van de pensioenfonds zijn de uitvoeringskosten. Die bedragen gemiddeld €125 per deelnemer per jaar. Bij een CIDC-systeem zullen de uitvoeringskosten

⁵ PGGM = Pensioenfonds voor Geestelijke Gezondheid en Maatschappelijke belangen.

⁶ Zie: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2014), p. 56-57.

⁷ Lane Clark & Peacock Netherlands B.V. (2013). Voor dit rapport werden 280 pensioenfonds geanalyseerd, wat overeenkomt met 97 procent van de Nederlandse pensioenfondsmarkt.

⁸ Zie ook: Hollanders (2014).

⁹ CEM Benchmarking (2011), p. 27.

¹⁰ Onbekend is welk deel van dit vermogen al is opgebouwd volgens beschikbare-premieregelingen (DC = *defined contribution*). Net zoals door het Centraal Planbureau (2013) is hier aangenomen dat het aanwezige pensioenvermogen is opgebouwd volgens het systeem met toegezegde uitkeringen (DC = *defined contribution*).

door twee oorzaken dalen. Ten eerste ligt het in de rede om te veronderstellen dat het aantal pensioenuitvoerders verder zal afnemen, waardoor aanzienlijke schaalvoordelen zijn te behalen.¹¹ Deze trend is al langer gaande, maar het proces van schaalvergroting krijgt door de overstap op het voorgestelde CIDC-systeem een krachtige impuls, doordat uitvoeringsorganisaties hierbij gaan concurreren om de gunst van cao-partijen. Door de concurrentie blijft naar verwachting op termijn slechts een beperkt aantal uitvoeringsorganisaties over. Verschillende studies geven bovendien aan dat daarmee ook de kwaliteit van de uitvoering omhoog kan. Momenteel zijn er ongeveer 285 uitvoerders waarvan een groot aantal klein van omvang is. Over het algemeen geldt dat de uitvoeringskosten per deelnemer lager zijn voor grotere fondsen. Schaalvoordelen zijn bijvoorbeeld te behalen, doordat kleinere pensioenfondsen hun vermogen onderbrengen bij grotere pensioenuitvoerders. Voor kleine fondsen, met minder dan 10 duizend deelnemers, liggen de kosten gemiddeld op €326 euro per deelnemer per jaar. Schaalvergroting van uitvoeringsorganisaties naar minimaal 10 duizend deelnemers zou ongeveer 100 miljoen euro besparen.¹²

Ten tweede kunnen de uitvoeringskosten dalen, doordat beschikbare-premieregelingen (DC = *defined contribution*) minder administratiekosten vergen dan regelingen met toegezegde uitkeringen (DB = *defined benefit*).¹³ Dit komt voor een deel, doordat het financiële toetsingskader voor CIDC-regelingen eenvoudiger zal zijn dan het ingewikkelde financiële toetsingskader voor DB-regelingen. Daardoor kunnen de uitvoeringskosten omlaag. De uitvoering van een DC-regeling is jaarlijks gemiddeld €25 per deelnemer goedkoper dan de uitvoering van een DB-regeling. De theoretisch haalbare kostenbesparing door de overstap op een DC-regeling bedraagt ongeveer 400 miljoen euro per jaar ($€25 \times 17,3$ miljoen deelnemers $\times 94,2$ procent).¹⁴

In totaal becijferen wij na de overgang naar een CIDC-systeem een jaarlijkse besparing op de kosten van uitvoering en vermogensbeheer van ongeveer 1,8 miljard euro. Zij is, zoals toegelicht, opgebouwd uit drie elementen: een besparing op de beleggingskosten, de overgang van DB naar DC, en schaalvoordelen. Een besparing van 1,8 miljard euro zou neerkomen op ongeveer 6,5 procent van de jaarlijkse premiebetalingen. Ook andere auteurs wijzen op potentieel substantiële besparingen, in de orde van grootte van 1 á 2 miljard euro. Bikker en De Dreu schatten met een econometrisch model dat kostenbesparingen van maximaal 31 procent (= 2 miljard euro) te realiseren zijn in de Nederlandse pensioensector, voornamelijk door middel van schaalvergrotingen.¹⁵ Dit zou neerkomen op 2 miljard euro.

4 De overgang naar het nieuwe systeem

Het is mogelijk om een transitiepad uit te werken. In de eerste plaats is het dan nodig de eigendomsrechten van de deelnemers expliciet te maken.¹⁶ Om de administratieve lasten beperkt te houden vergt dit een nadere wettelijke regeling.¹⁷ Vervolgens moeten jongere deelnemers compensatie krijgen voor de in het verleden te veel betaalde premie. Onbekend is

¹¹ Bikker en De Dreu (2006), p. 72.

¹² Hierbij is uitgegaan van een kostenbesparing van ($€326 - €155 =$) €171 per deelnemer, en 590 duizend deelnemers bij kleine fondsen.

¹³ Bikker en De Dreu (2009), p. 70 en p. 77.

¹⁴ Het totale aantal deelnemers (17,3 miljoen) bestaat behalve uit 5,6 miljoen actieve deelnemers ook uit 8,7 miljoen passieve deelnemers, plus 3 miljoen pensioenontvangers. Veel actieve deelnemers die na een baanwisseling hun pensioen niet hebben meegenomen of kunnen meenemen ('waardeoverdracht') zijn in (een) ander(e) fonds(en) passief deelnemer en kunnen dus meermalen meetellen.

¹⁵ Bikker *et al.* (2010), p. 18.

¹⁶ Op dit moment zijn de eigendomsrechten van deelnemers aan doorsneeregelingen diffuus.

¹⁷ Hierbij zou van de ervaring in Denemarken geprofiteerd kunnen worden waar men is overgestapt van een DB-regeling naar een DC-regeling.

om welke bedragen het gaat, doordat de benodigde individuele gegevens over het arbeidsverleden meestal niet beschikbaar zijn. Daarom is het om praktische redenen onvermijdelijk om bij het vaststellen van de compensatie deze afhankelijk te maken van de leeftijd. Deelnemers worden alsnog ‘beloond’ door hen bij gelegenheid van de hervorming van de pensioenregeling extra pensioenopbouw toe te zeggen. Jongere deelnemers krijgen compensatie, omdat zij via een stukje omslagpremie hebben bijgedragen aan de pensioenopbouw van oudere deelnemers. Oudere deelnemers profiteren na de overstap op het CIDC-systeem niet langer van de door jongere deelnemers opgebrachte omslagpremie. Zij ontvangen hiervoor eveneens compenserende extra pensioenopbouw. Zodoende ontvangen alle in aanmerking komende deelnemers – jong en oud – voor ieder arbeidsjaar gedurende een overgangperiode extra pensioenopbouw. Wel is het verdedigbaar uitsluitend deelnemers met een leeftijd van 30-60 jaar te compenseren voor de daling van de pensioenambitie als gevolg van de stelselwijziging. Een extra argument om 60-plussers niet te compenseren luidt dat zij langer pensioen zullen ontvangen dan waarop bij de bepaling van de ingelegde premies is gerekend, doordat de gemiddelde levensverwachting sterker is gestegen dan indertijd werd verwacht. Dit geldt ook voor andere groepen deelnemers. Mede om deze reden lijkt het redelijk dat de compensatie niet volledig is.¹⁸

De uitvoering van een compensatieregeling is de verantwoordelijkheid van de pensioenfondsbesturen. Dekking zou in eerste instantie kunnen worden gezocht via kostenbesparingen en het gegeven dat middelen langer kunnen renderen. De mogelijkheid om op de beleggingskosten en de uitvoeringskosten te besparen varieert uiteraard eveneens per fonds. De besparingen zullen vooral gerealiseerd kunnen worden bij fondsen die nu hoge kosten hebben. Bij deze fondsen zou de premie dus zelfs kunnen dalen. Anderzijds zullen er bij de fondsen die nu al efficiënt werken weinig besparingen te behalen zijn. Voor deze fondsen kan de overgangsregeling niet gefinancierd worden uit de kostenbesparingen en daardoor zullen bij deze fondsen de premies stijgen. Op macroniveau zullen zich evenwel geen (grote) premiestijgingen of -dalingen hoeven voor te doen.

Eerder is opgemerkt dat de leeftijdsopbouw van het deelnemersbestand nogal wat uitmaakt voor de te verlenen compensatie. Vooral fondsen met veel deelnemers in de leeftijdsklasse 35-55 jaar zijn duur uit. Het rapport van het WI CDA zegt hierover¹⁹ dat nader dient te worden gezien of een achtervangregeling nodig is voor pensioenfondsen die buitenproportioneel worden getroffen door de overgangsproblematiek.

Een compensatieregeling bij een discontovoet van 1,3 procent

Hierna volgt een voorbeeldberekening hoe de compensatie eruit zou kunnen zien. Doordat wordt gecompenseerd op basis van de oude rechten, kent het fonds vóór de overstap op het nieuwe systeem extra pensioenopbouw toe. De deelnemers die gecompenseerd worden, krijgen voor ieder arbeidsjaar gedurende de overgangperiode extra pensioenopbouw toegezegd. Deze extra pensioenopbouw beperkt het verlies aan pensioenrechten van deze deelnemers ten opzichte van de oorspronkelijke pensioenambitie. Vanwege de inzichtelijkheid is de compensatie gedifferentieerd naar leeftijdscohorten van vijf jaar (tabel 1). De compensatie is zodanig vormgegeven dat niemand wordt overgecompenseerd.

¹⁸ Hierna wordt een compensatieregeling uitgewerkt, waardoor gemiddeld 2 procent van de pensioenambitie niet wordt gecompenseerd.

¹⁹ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2014), p. 58.

Tabel 1 Voorbeeld van een compensatieregeling op basis van oude rechten

Leeftijd	aantal jaren compensatieopbouw	jaarlijks extra opbouwpercentage	extra opbouw als % middelloon
31-35	20	0,075	1,5
36-40	20	0,15	3
41-45	20	0,225	4,5
46-50	15	0,3	4,5
51-55	10	0,3	3
56-60	5	0,3	1,5

Bron: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2014), p. 59

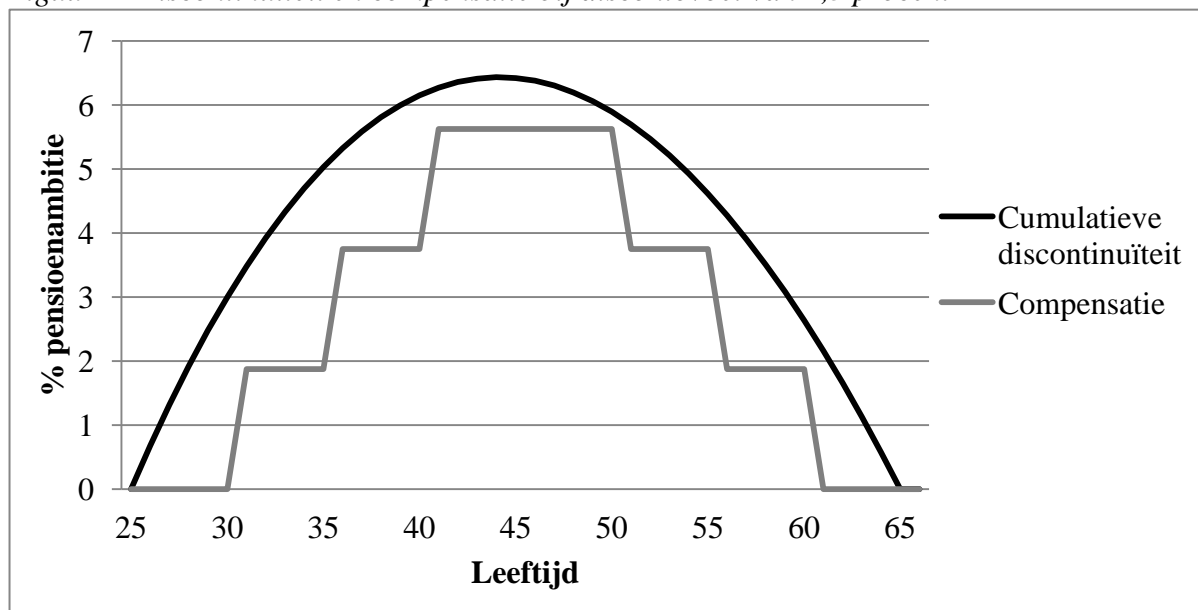
Bij deze compensatieregeling geldt een overgangstermijn van 20 jaar. Uiteraard kunnen pensioenfondsen afspreken hoe deze compensatie bij een wisseling van dienstbetrekking wordt overgedragen. Denkbaar is dat werknemers die van pensioenfonds wisselen compensatie blijven ontvangen van hun vroegere pensioenfonds. Deelnemers van 31-35 jaar en van 56-60 jaar ontvangen in dit voorbeeld 1,5 procent van het middelloon als extra opbouw. Deelnemers van 36-40 jaar en van 51-55 jaar ontvangen 3 procent van het middelloon extra opbouw. Deelnemers van 41-50 jaar pakken in dit voorbeeld 4,5 procent van het middelloon aan extra opbouw.

Figuur 2 brengt de discontinuïteit en de compensatieregeling met elkaar in verband. De grijze lijn geeft de compensatie aan als percentage van de pensioenambitie. De zwarte lijn geeft de discontinuïteit aan in de pensioenopbouw, oftewel het verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de pensioenambitie dat deelnemers oplopen door de overgang van het doorsneesysteem naar een actuariael neutraal systeem. Het verschil tussen de zwarte lijn en de grijze lijn maakt zichtbaar dat ondanks de compensatie gemiddeld circa 2 procent van de pensioenambitie verdampt.²⁰

Extra premie is nodig om de compensatieregeling te financieren. De premiestijging vanwege de compensatie bedraagt de eerste vijf jaar bijna 9,5 procent van de huidige premiesom. Na vijf jaar kan worden volstaan met een premiestijging van 8 procent, na tien jaar van 6 procent en na vijftien jaar van 3,5 procent. Tegenover deze premiestijging staan ook besparingen. Hierboven zijn de haalbare kostenbesparingen door het CIDC-systeem becijferd op 6,5 procent van de totale premie. Ook kan de premie naar beneden, doordat het omslagelement uit het doorsneesysteem wegvalt. De laatstbedoelde premiedaling is sterk afhankelijk van het verschil tussen het reële beleggingsrendement en de groei van de reële loonsom (de groei van de werkgelegenheid plus de reële loonstijging). Informatie van Centraal Planbureau (CPB) geeft aan dat de daling van de omslagpremie bij een discontovoet van 1,3 procent zo'n 2 á 3 procent van de huidige premiesom zal bedragen. De marktrente is momenteel relatief laag, en daarom is in het rapport van het WI CDA uitgegaan van een discontovoet van 1,3 procent, maar de ontwikkeling van de rente is hoogst onzeker.

²⁰ Zie ook voetnoot 19.

Figuur 2 Discontinuïteit en compensatie bij discontovoet van 1,3 procent



Bron: Wetenschappelijk instituut voor het CDA (2014), p. 60

Een compensatieregeling bij een discontovoet van 2 procent

Een eventuele stijging van de marktrente leidt ertoe dat de compensatie met een hogere discontovoet berekend zal worden, zodat een hogere compensatie noodzakelijk is. Uitgaande van een discontovoet van 2 procent, conform het uitgangspunt in de CPB-studie naar het doorsneesysteem, is een structuur van de compensatie denkbaar, zoals weergegeven in tabel 2. Deze compensatieregeling kost naar schatting 15 procent premie extra, in de eerste vijf jaar.²¹ Na vijf jaar vergt zij 12,5 procent extra premie, na tien jaar 9,5 procent en na vijftien jaar 5,5 procent. Daar staat tegenover dat bij een hogere discontovoet de besparing door het vrijvallen van het omslagelement ook aanzienlijk hoger uitvalt. Volgens het Centraal Planbureau (2013) bedraagt de premiedaling door het vervallen van het omslagelement 7 á 8 procent bij een discontovoet van 2 procent. Daarnaast mag ook hier rekening worden gehouden met de kostenbesparingen door het CIDC-systeem (6,5 procent).

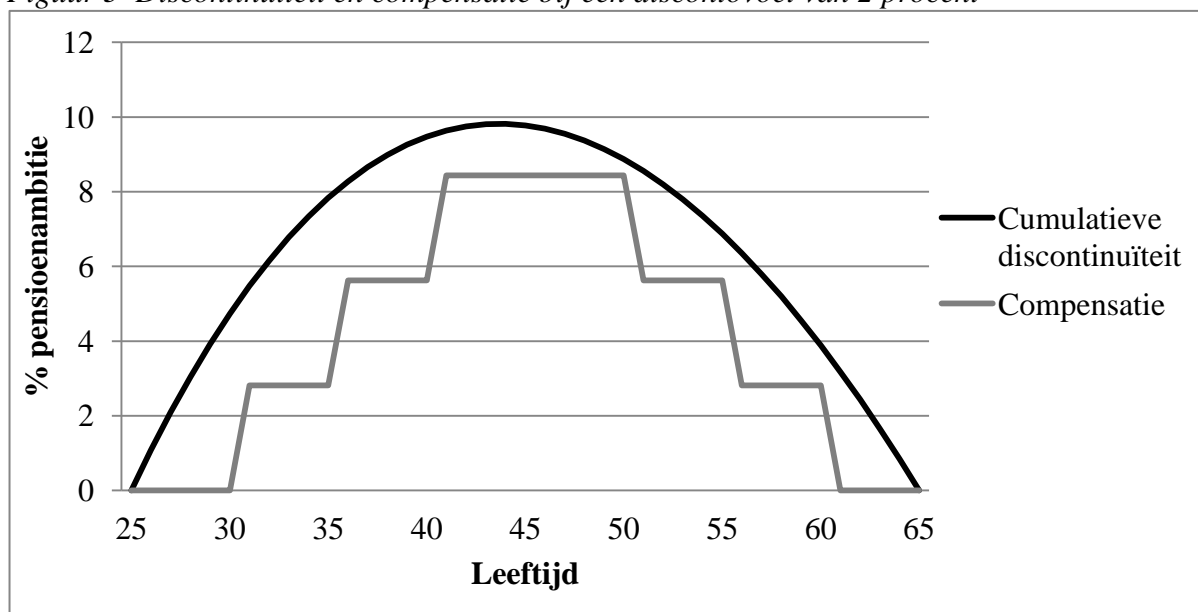
Tabel 2 Voorbeeld van een compensatieregeling op basis van oude rechten

Leeftijd	aantal jaren compensatieopbouw	jaarlijks extra opbouwpercentage	extra opbouw als % middelloon
31-35	20	0,1125	2,25
36-40	20	0,225	4,5
41-45	20	0,3375	6,75
46-50	15	0,45	6,75
51-55	10	0,45	4,5
56-60	5	0,45	2,25

²¹ Eerder is door het CPB gecommuniceerd dat met het oplossen van de overgangsproblematiek een bedrag van 100 miljard euro is gemoeid. Het CPB ging daarbij uit van een discontovoet van 2 procent en nam aan dat iedere werknemer gecompenseerd dient te worden. In principe wordt daarmee van iedere werknemer het discontinuïteitsrisico volledig gecompenseerd.

Figuur 3 brengt de discontinuïteit en de compensatieregeling bij deze alternatieve discontovoet met elkaar in verband. Het verschil tussen de zwarte lijn en de grijze lijn is weer het deel van de pensioenambitie dat – ondanks de compensatieregeling – verloren gaat.

Figuur 3 Discontinuïteit en compensatie bij een discontovoet van 2 procent



5 Slot

Steeds luider klinken pleidooien om bij regelingen voor aanvullend pensioen af te stappen van het doorsneesysteem en dit te vervangen door een actuarieel neutraal systeem.²² Nadat het doorsneesysteem is afgeschaft, verliezen de huidige deelnemers hun claim op bijdragen van toekomstige deelnemers. Omdat de huidige deelnemers zich niet op deze pensioenhervorming hebben kunnen voorbereiden, ligt het treffen van een compensatieregeling in de rede. De vormgeving van zo'n regeling ligt in het rijk der mogelijkheden, mits de compensatie over een aantal jaren wordt uitgesmeerd en de baten van de schaalvergroting en vereenvoudiging als gevolg van de invoering van een CIDC-systeem worden gebruikt om deze overgangsregeling te financieren. Becijferingen met twee discontovoeten – van 1,3 procent respectievelijk 2 procent – geven op macroniveau aan dat de compensatieregeling inderdaad *grosso modo* kan worden betaald uit de kostenvoordelen van het CIDC-systeem en het vervallen van het omslagelement.

Op termijn komt zelfs een (aanzienlijke) premiedaling in zicht. Al na vijf jaar kunnen de premies omlaag, aangezien de compensatieregeling vanaf dat moment geleidelijk afloopt. Daar ligt de link met de overheidsfinanciën. Het samenstel van fiscale faciliteiten voor (aanvullende) pensioenvoorzieningen vormt voor de schatkist van het Rijk de voornaamste inkomstenbeperkende regeling, waarmee in 2014 circa 14,2 miljard euro is gemoeid.²³ Een daling van de pensioenpremies betekent op de lange termijn dat minder middelen zijn

²² Zie Bovenberg en Boon (2010).

²³ Tweede Kamer (2013-2014), p. 27.

gemoed met het uitstel en het afstel²⁴ van belastingheffing over een deel van het arbeidsinkomen.

Raymond Gradus
Lucien Vijverberg

* De eerstgenoemde auteur is hoogleraar aan de Vrije Universiteit en directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. De tweede was als projectmedewerker van het WI CDA betrokken bij het rapport waarop dit artikel in belangrijke mate steunt.

LITERATUUR

- Bovenberg, Lans, en Bart Boon (2010), *Now is the time. Overstap naar degressieve pensioenopbouw nu wenselijk en mogelijk*, Netspar NEA-paper 36, Tilburg: Netspar
- Bikker, J.A., en J. de Dreu (2006), Uitvoeringskosten van pensioenverstrekkers, in F. van der Lecq en O. Steenbeek (red.), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*, Deventer: Kluwer, 69-96
- Bikker, Jacob A., en Jan de Dreu (2009), Operating costs of pension funds: the impact of scale, governance, and plan design, *Journal of Pension Economics and Finance*, 8(1), 63-89
- Bikker, Jacob, Onno Steenbeek, en Federico Torracchi (2010), *The impact of scale, complexity and service quality on administrative costs of pension funds. A cross country comparison*, DNB Working Paper 258, Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- Boeijen, T., C. Jansen, C.E. Kortleve, en J. Tamerus (2006), Leeftijdssolidariteit in de doorsneepremie, in F. van der Lecq en O. Steenbeek (red.), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*, Deventer: Kluwer, 147-188
- CEM Benchmarking (2013), *Analyse Nederlandse Pensioenfondsen 2011*, Toronto: CEM Benchmarking
- Centraal Planbureau (2013), *Eindrapportage. Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek*, CPB Notitie 28 oktober, Den Haag: CPB
- Heemskerk, Mark (2013), *Van pensioen crisis tot pensioen(re)evolutie. Naar een nieuw pensioenevenwicht voor jong en oud*, oratie Radboud Universiteit, uitgesproken 4 oktober, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Hollanders, David (2014), Pensioenfondsen eten tot een kwart van de jaarlijkse premiebetalingen op, *Me Judice*, 6 februari
- Lane Clark & Peacock Netherlands B.V. (2013), *Inzicht in de uitvoeringskosten en vermogensbeheerkosten van Nederlandse pensioenfondsen*, Utrecht: LCP
- Tweede Kamer (2013-2014), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen*, 33 750, nr. 2
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2014), *Naar een solide en solidair pensioenstelsel. Bouwstenen voor een hervorming*, Den Haag: WI CDA

²⁴ Van afstel van belastingheffing is op twee manieren sprake. Ten eerste, wanneer het aftrektarief van de premie hoger is dan het tarief waartegen de toekomstige pensioenuitkering zal worden belast. Ten tweede, wanneer pensioenuitkeringen in het buitenland worden genoten en als uitvloeisel van door ons land gesloten internationale belastingverdragen niet aan heffing in Nederland zijn onderworpen.

BELASTE ARBEID

C.A. de Kam*

Samenvatting

Het kabinet stelt zich tot doel de komende jaren de lastendruk op arbeid te verlichten. Deze bijdrage laat zien hoe het Centraal Planbureau (CPB) en de Organisatie voor Economische samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de gemiddelde en de marginale lastendruk op arbeid berekenen. Bij deze drukberekeningen blijven de belastingen op de consumptie buiten aanmerking. Hierdoor komt niet de totale wig tussen het inkomen voor en na belastingheffing in beeld. Uitkomsten uit de meest recente, zojuist gepubliceerde OESO-studie *Taxing Wages* tonen aan dat de wig tussen arbeidskosten en het bijbehorende nettoloon in Nederland nauwelijks groter is dan gemiddeld in het OESO-gebied en kleiner is dan in de omringende landen uit de eurozone.¹ De OESO heeft eenmalig ook experimentele cijfers gepubliceerd over de totale wig, dus met inbegrip van de belastingen op consumptie.

Trefwoorden: belastingdruk, wig, arbeidskosten

1 Publieke heffingen maken de wig

Belastingen en premies voor door de overheid verplicht gestelde sociale verzekeringen kennen volgens een gebruikelijke indeling een van de volgende drie heffingsgrondslagen: inkomen, consumptie of vermogen. Publieke heffingen op basis van het inkomen treffen niet alleen inkomsten uit arbeid en kapitaal (inclusief sommige gerealiseerde vermogenswinsten), maar ook de meeste door belastingplichtigen ontvangen inkomensoverdrachten, zoals sociale uitkeringen. Door ondernemingen en gezinnen verschuldigde milieuheffingen – die in de regel worden geheven op basis van het verbruik van grondstoffen of de uitstoot van vervuilende stoffen – worden veelal beschouwd als heffingen op de consumptie.² Heffingen op basis van het vermogen knopen aan bij het bezit (inkomstenbelasting, onroerendezaakbelasting) dan wel de overgang van vermogen(sbestanddelen) – overdrachtsbelasting, erfbelasting.

De heffingsgrondslag van vrijwel alle publieke heffingen is – zowel in Nederland als buiten onze landsgrenzen – in wisselende mate uitgehold door in de wetgeving opgenomen aftrekposten en vrijstellingen. Verder wordt een fors deel van de theoretisch haalbare opbrengst van met name de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting gedurende lange(re) tijd gemist, doordat belastingplichtigen kunnen profiteren van regelingen die uitstel

¹ Het kabinet gaat na de zomer de belasting op arbeid verlagen. Dit moet nieuwe banen opleveren. Alle meevallers worden ingezet om via lagere belastingen de werkgelegenheid te bevorderen. Bericht in *Het Financieele Dagblad*, 3 juni 2014. Kabinetsplan voor lagere lasten op arbeid is met gejuich onthaald. Bericht in *Het Financieele Dagblad*, 4 juni 2014. Lastenverlichting op arbeidsinkomen is natuurlijk altijd welkom, maar Nederland heeft bij de gemiddelde lastendruk op arbeid bepaald geen achterstand goed te maken ten opzichte van andere economisch hoogontwikkelde landen. Merk op dat de gemiddelde druk in het OESO-gebied omlaag wordt getrokken door cijfers over de lastendruk in landen als Mexico en Turkije, waar het stelsel van sociale zekerheid een heel stuk minder ontwikkeld is.

² De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2012, p. 220) rangschikt Nederlandse milieuheffingen in haar Revenue Statistics in hoofdcategorie 5000: taxes on consumption.

van belastingheffing mogelijk maken.³ De opbrengst van publieke heffingen blijft eveneens achter, wanneer op bepaalde bestanddelen van de heffingsgrondslag een verlaagd tarief van toepassing is. Door grondslagerosie en verlaagde tarieven drukken heffingen in veel gevallen minder zwaar dan de nominale percentages van ‘standaard’ tarieven suggereren.

Publieke heffingen drijven een wig tussen het inkomen voor en na belastingheffing. Een belangrijke component van de wig bestaat uiteraard uit de heffingen op basis van het inkomen. Het bruto-inkomen uit arbeid van werknemers omvat mede de rechtstreeks door de werkgever betaalde premies voor de sociale verzekeringen en aanvullend pensioen, alsmede allerlei *fringe benefits*, zoals vaste onkostenvergoedingen, de vergoeding van reis- en verblijfkosten, of van studiekosten.⁴

Werknemers kunnen de ‘werknemerswig’ op het spoor komen, wanneer zij nauwgezet hun salarisoverzicht bestuderen: zij zien daarop wat er netto (‘schoon’) van hun brutosalaris (‘vuil’) overblijft.⁵ Het salarisoverzicht maakt geen gewag van de sociale premies die rechtstreeks ten laste van de werkgever komen. Deze werkgeverspremies bepalen de omvang van de ‘werkgeverswig’. Werknemerswig plus werkgeverswig determineren het verband tussen de arbeidskosten voor de werkgever en het bijbehorende netto besteedbaar salaris van de werknemer.

Huishoudens besteden het overgrote deel van hun inkomsten voor de aanschaf van goederen. De aankoopprijs van die goederen bestaat voor een deel uit indirecte belastingen – omzetbelasting (btw), accijnzen en de al genoemde milieuheffingen. Indirecte belastingen verminderen de hoeveelheid goederen die huishoudens uit hun besteedbaar inkomen kunnen aanschaffen. De ‘consumentenwig’ vormt daarom onderdeel van de totale wig. Voor werknemers geldt:

$$\text{totale wig} = \text{werkgeverswig} + \text{werknemerswig} + \text{consumentenwig}$$

De *gemiddelde* totale wig laat zien hoeveel een inkomenstrekker of huishouden via door de overheid opgelegde heffingen bijdraagt aan de financiering van de collectieve uitgaven.⁶ De omvang van de gemiddelde wig speelt vooral een rol bij de participatiebeslissing, de beslissing van individuen om al dan niet toe te treden tot de arbeidsmarkt. De *marginale* totale wig geeft aan hoeveel een inkomenstrekker of huishouden na een stijging van het bruto-inkomen extra gaat bijdragen aan de financiering van de collectieve uitgaven. De marginale wig speelt vooral een rol bij de urenbeslissing, de beslissing van individuen hoeveel uren arbeid zij willen aanbieden. Vooral de participatiebeslissing wordt beïnvloed door de hoogte van publieke heffingen. Wanneer beleidsmakers de arbeidsdeelname willen bevorderen, is dus vooral de gemiddelde wig relevant.⁷

³ Bij de fiscale winstbepaling gaat het bijvoorbeeld om mogelijkheden om winstneming uit te stellen bij de voorraadwaardering (het ‘ijzerenvoorraadstelsel’) of de vervanging van kapitaalgoederen (‘vervangingsreserve’); in de sfeer van de loonheffing en de inkomensheffing gaat het bijvoorbeeld om het deel van het actuele inkomen dat opzij wordt gezet voor de oude dag (de ‘omkeerregel’ bij pensioen- en lijfrentevoorzieningen).

⁴ Vergoedingen die werknemers ontvangen wegens kosten die zij rechtstreeks voor hun werkgever maken vormen geen onderdeel van hun arbeidsbeloning en evenmin van de arbeidskosten van de werkgever. Een onderneming zal de aan werknemers verstrekte vergoeding voor reis- en verblijfkosten bijvoorbeeld niet als arbeidskosten administreren.

⁵ Tussen brutosalaris en nettosalaris zit ook de werknemerspremie voor het aanvullend pensioen. Voor zover werknemers dit onderdeel van hun bruto-nettotraject zien als de actuariële faire prijs voor hun oudedagsvoorziening (wat niet waarschijnlijk is), zou hun gedragsreactie – de gevolgen voor participatiebeslissing en urenbeslissing – kunnen verschillen van de gedragsreactie op publieke heffingen.

⁶ Strikt genomen is dit niet juist. De heffingen op basis van het vermogen zijn immers niet begrepen in de totale wig, zoals hier gedefinieerd.

⁷ Mastrogiacomo *et al.* (2011).

2 De wig in nationale koopkrachtoverzichten

In het *Centraal Economisch Plan 1969* presenteerde het Centraal Planbureau (CPB) voor het eerst een koopkrachtoverzicht. Dit gaf een beeld van de ontwikkeling van het reëel beschikbaar inkomen in 1969 ten opzichte van 1968 voor een werknemer in de marktsector met een inkomen net beneden de loongrens van de toenmalige ziekenfondsverzekering.

Standaardkoopkrachtoverzicht

Deze denkbeeldige werknemer had een partner zonder baan en twee jonge kinderen – conform het destijds gangbare kostwinnersmodel. Hij stond al snel bekend als de ‘modale werknemer’.⁸ In de loop van de jaren zeventig kwamen ook standaardkoopkrachtoverzichten in zwang voor andere typen huishoudens (alleenstaanden, paren zonder kinderen) en andere sociaal-economische groepen (ambtenaren, uitkeringsontvangers, gepensioneerden). Tevens werd standaard een toenemend aantal inkomensniveaus onderscheiden (minimumloon, tweemaal modaal en – althans tot het jaar 1983⁹ – viermaal modaal).¹⁰ Te beginnen met het *Centraal Economisch Plan 2008* bevatten het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB een bijlage met de uitkomsten van het standaardkoopkrachtoverzicht voor een groot aantal typen huishoudens.¹¹

De kern van het koopkrachtoverzicht is de becijfering van het nettosalaris dat hoort bij het geselecteerde niveau van het brutosalaris – het bruto-nettotraject –, uitgaande van de geldende fiscale en sociale wetgeving (in twee opeenvolgende jaren). Het verschil tussen bruto- en nettosalaris is de werknemerswig.¹² Aangezien de werkgeverspremies worden berekend op basis van het brutosalaris, kunnen ook die premies en dus de werkgeverswig worden afgeleid.

Het CPB maakt de standaardkoopkrachtoverzichten met zijn model MIMOSI.¹³ Bij de becijfering van de gemiddelde wig en de marginale wig met MIMOSI komt, zoals opgemerkt, zowel de werkgevers- als de werknemerswig in beeld. De consumentenwig blijft onzichtbaar. MIMOSI bevat geen module om de heffingen op de consumptie te kwantificeren.

Koopkrachtoverzichten met steekproefgegevens

In MIMOSI claimen standaardhuishoudens alleen aftrekposten en heffingskortingen waarop iedereen recht heeft – uiteraard gegeven de kenmerken van het huishouden.¹⁴ Aftrekposten die worden geclaimd door slechts een deel van de belastingplichtigen blijven buiten beschouwing; denk aan betaalde hypotheekrente, specifieke uitgaven wegens ziekte en giften die zijn gedaan aan het algemeen nut beogende instellingen. De (ongelijke) verdeling van dergelijke inkomensbestanddelen over huishoudens kan worden opgespoord door gebruik te maken van steekproefgegevens over werkelijk bestaande huishoudens. Vanaf 1997 gebruikte het CPB (drie afzonderlijke) modellen voor de microsimulatie van belastingen, sociale zekerheid, arbeidskosten en koopkracht. Deze modellen werden gevuld met (deels

⁸ Zie voor een portret van de modale werknemer: Heertje *et al.* (1976), p. 14.

⁹ Zie Centraal Planbureau (1982), p. 63.

¹⁰ Zie Bolhuis (1987, p. 129-130) voor een historische schets van het koopkrachtoverzicht.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Centraal Planbureau (2014), bijlage 12.

¹² Uitkeringsontvangers gelden in dit verband als werknemers, uitkeringsinstanties als werkgevers en de uitkering door wetsfictie als ‘loon’.

¹³ Tot aan de zomer van 2013 gaf de website van het CPB onder andere toegang tot Microtax. Dit rekenschema gaf derden inzicht in de met MIMOSI uitgevoerde berekeningen. Als uitvloeisel van interne bezuinigingsmaatregelen bij het CPB is de vervaardiging van Microtax gestaakt.

¹⁴ Wel wordt bij berekeningen voor werknemers rekening gehouden met een gemiddelde premie voor aanvullend pensioen, hoewel niet alle werknemers aan een pensioenregeling deelnemen.

bijgeschatte) gegevens voor een steekproef van huishoudens.¹⁵ In de zomer van 2007 zijn deze drie modellen vervangen door één microsimulatiesysteem, het al genoemde MIMOSI.¹⁶ Het CPB gebruikt dit microsimulatiemodel tegenwoordig voor analyses op de samenhangende terreinen van koopkracht, arbeidskosten, sociale zekerheid, loonheffingen en de inkomensheffing.

Op dit moment omvat de gebruikte steekproef ongeveer 85 duizend huishoudens, waarin een kwart miljoen personen leven. Gegevens over de situatie van die huishoudens – zoals de gezinssamenstelling, bezit van spaargeld – komen uit diverse bij de overheid beschikbare gegevensbestanden. Van elk huishouden is bijvoorbeeld ook bekend of het huurt dan wel een koopwoning bezit, en hoe hoog de woonlasten zijn. Voor elk van de 85 duizend huishoudens afzonderlijk berekent het CPB de koopkrachtverandering. Het kan gaan om de gevolgen voor de huishoudportemonnee van een afzonderlijke maatregel. Het kan ook gaan om de koopkrachtverandering van het ene op het andere jaar. In het laatste geval houden de CPB-medewerkers niet alleen rekening met de inkomensgevolgen van overheidsmaatregelen, maar ook met de inflatie, en bij werknemers met de gemiddelde stijging van de cao-lonen.

De positie van bijna elk huishouden is anders. Elk huishouden uit de steekproef vormt een stipje in het totale koopkrachtbeeld. De uitkomst van de uitgevoerde berekeningen is een ‘puntenwolk’ van ongeveer 85 duizend stipjes. Die puntenwolk verbeeldt de koopkrachtverandering van alle huishoudens uit de steekproef. Het planbureau maakt ook puntenwolken voor bepaalde typen huishoudens. Zo zijn er plaatjes die de verandering tonen in de koopkracht van werkende tweeverdieners, van alleenstaande uitkeringsontvangers en van gepensioneerde tweeverdieners.¹⁷ Elke puntenwolk laat een flinke spreiding van de koopkrachtveranderingen zien. Deze plaatjes zijn tegenwoordig standaard te vinden in het CEP (jaarlijks gepubliceerd in april) en de MEV (jaarlijks gepubliceerd in september).

Beperkingen

Koopkrachtberekeningen voor standaardhuishoudens en voor een steekproef van huishoudens zijn bij uitstek geschikt om de inkomensgevolgen van een specifieke overheidsmaatregel na te bootsen. Bij analyses van de gemiddelde en de marginale druk van heffingen op basis van het inkomen zijn standaardkoopkrachtberekeningen in feite zelfs onmisbaar.¹⁸ Zulke berekeningen schieten echter (ernstig) tekort, als het erom gaat de toekomstige algemene inkomensontwikkeling van gezinnen in Nederland te traceren. Misschien de belangrijkste tekortkoming van de inkomensplaatjes is dat de makers ervan de inkomensveranderingen missen die het gevolg zijn van het vinden van (ander) werk, de promotie naar een beter betalende functie, werkloos worden en wijzigingen in de huishoudenssituatie – gaan samenwonen, scheiden, familie-uitbreiding, kinderen die uit huis gaan. In feite zien huishoudens hun inkomen voor driekwart stijgen of dalen door zulke positieveranderingen, die volledig buiten de gepresenteerde ‘statische’ koopkrachtbeelden blijven. De plaatjes vangen dus maar een kwart van de werkelijke inkomensdynamiek.

Hoewel sommige politici nog steeds veel gewicht hechten aan de uitkomsten van statische koopkrachtoverzichten uit MIMOSI, zou algemeen bekend kunnen zijn dat zij ongeschikt zijn om de dynamiek van de inkomensontwikkeling te vangen.

¹⁵ Zie Bosch (2005) voor een uitgebreide beschrijving van de koopkrachtberekening.

¹⁶ Zie Romijn *et al.* (2008) voor een toelichting op MIMOSI.

¹⁷ Centraal Planbureau (2014), p. 77.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de analyse van de ontwikkeling en de verdeling van de marginale druk van publieke heffingen in Gielen *et al.* (2009).

3 De wig in internationale koopkrachtoverzichten

In de loop van de jaren zeventig begint de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) met de publicatie van een rapport over de *tax/benefit position of selected income groups* in de bij deze internationale organisatie aangesloten landen – destijds 24. Tot het midden van de jaren negentig bevatten de rapporten uitsluitend informatie over het bruto-nettotraject en de (gemiddelde en marginale) werknemerswig van de *average production worker* (APW): een mannelijke handarbeider in de maakindustrie, die het gemiddelde brutoloon verdient van alle werknemers uit deze categorie.¹⁹ Slechts twee huishoudentypen komen aan bod: de alleenstaande werknemer en de kostwinner die een gezin onderhoudt met twee kinderen uit de leeftijdsgroep 6-11 jaar. Het nettoloon – dat is het brutoloon, verminderd met de op het loon ingehouden heffingen, ofwel de *take home pay* – wordt voor landen die deze tegemoetkoming kennen verhoogd met de *cash transfers* voor (jonge) kinderen, om te komen tot het beschikbaar inkomen (*disposable income*). Al wordt de positie van slechts twee huishoudentypen belicht, toch worden de rapporten geleidelijk dikker, doordat zij in het deel met de rapportage per land een steeds uitgebreidere beschrijving bevatten van de daar geldende fiscale en sociale regelingen, voor zover die de positie van de APW raken.

Eén rapport, gepubliceerd aan het begin van de jaren tachtig, geeft voor de periode 1974-1978 dieper uitgespitte resultaten.²⁰ Dit rapport bestrijkt ook de situatie van gehuwden zonder kinderen. Bij gehuwde paren worden bovendien eenverdieners- en tweeverdienersgezinnen onderscheiden. Deze laatste verbreding van de invalshoek had hoogstwaarschijnlijk te maken met de belangstelling van beleidsmakers voor de wig, waarmee tot de arbeidsmarkt toetredende vrouwen destijds werden geconfronteerd. Om te voorzien in tekorten op de arbeidsmarkt en als vrucht van het opkomende emancipatiestreven wensten overheden in veel landen de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen te stimuleren. Om dat doel te bereiken diende onder andere de grote (gemiddelde) wig te krimpen, waarmee vrouwen in sommige bij de OESO aangesloten landen werden geconfronteerd.²¹ In het bedoelde rapport is tevens een groter aantal loonniveaus gekozen, die varieerden van 67 procent tot 200 procent van het brutoloon van de APW.

Aanvankelijk is de focus hoofdzakelijk gericht op de huishoudportemonnee van (de vrouw van) de handarbeider. Tot in het begin van de jaren tachtig blijven de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen bij de calculaties zelfs volledig buiten beschouwing.²² Bij analyses van de arbeidskosten en de (totale) wig kunnen de werkgeverslasten vanzelfsprekend niet worden gemist. Daarbij komt dat de verdeling van de sociale premies over werkgevers en werknemers per land sterk verschilt (tabel 1).²³

De focus op de werknemerswig geeft dus een misleidend beeld van de gezamenlijke wig, waarmee werkgevers en werknemers te maken hebben. Dit klemt temeer, aangezien het

¹⁹ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1980), p. 10.

²⁰ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1980).

²¹ Tot 1973 werden arbeidsinkomsten van de gehuwde vrouw in Nederland bij haar man belast. Zij had daardoor direct te maken met zijn hoogste marginale tarief. Om de marginale wig in dit geval te verkleinen, is in 1973 een begin gemaakt met de individualisering van de belastingheffing van gehuwde partners.

²² Wel vermeldt het aangehaalde rapport de percentages van de werkgeverspremies (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1980, p. 144-145), maar – waar van toepassing – niet de premiegrenzen, zodat lezers zich geen beeld konden vormen van de omvang van de werkgeverswig.

²³ De afwijkende verhouding tussen werkgeverspremies en werknemerspremies in de drie landen aan de Middellandse Zee springt in het oog. Nederland is een van de weinige OESO-landen waar het aandeel van werknemers (liever: gezinnen – zie noot c onder tabel 1) in de totale opbrengst van de premies voor de sociale verzekeringen groter is dan het aandeel van de werkgevers in die premies.

volgens de literatuur uiteindelijk weinig of geen verschil maakt, of sociale verzekeringen nu worden gefinancierd via werkgeverspremies, dan wel via werknemerspremies.^{24 25}

Tabel 1 Premies voor de sociale verzekeringen, 2010 (procenten bbp)

Land ^a	Werkgevers ^b	Werknemers ^c	Ratio werkgevers/werknemers
Frankrijk	12,7	4,0	3,2
Italië	9,2	2,4	3,8
België	8,5	4,2	2,0
Spanje	8,5	1,9	4,5
Duitsland	6,7	6,3	1,1
Nederland	4,9	6,0	0,8
Verenigd Koninkrijk	3,8	2,6	1,5

a. Landen gerangschikt naar dalend aandeel van de werkgeverspremies.

b. Inclusief *payroll taxes*.

c. Het gaat om alle premies die niet rechtstreeks voor rekening van de werkgevers komen.

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2012), p. 113, p. 115 en p. 117

Vanaf het begin van de jaren tachtig zijn de bedragen van de werkgeverspremies als memorandum item te vinden in de landenoverzichten uit het rapport.²⁶ Eerst vanaf de editie-1998 zijn in de samenvatting van de uitkomsten in het inleidende deel van het rapport ook verzameltabellen te vinden met de werknemerswig plus de werkgeverswig bij de in aanmerking genomen niveaus van het brutosalairis.²⁷ Vanaf de editie-1999 krijgt de wig tussen arbeidskosten en het bijbehorende nettosalairis steeds prominenter aandacht, een trend die strookt met de toegenomen belangstelling van beleidsmakers voor verstoringen die publieke heffingen teweegbrengen bij de werking van de arbeidsmarkt.²⁸

De editie-1998 markeert tevens een keerpunt, doordat het rapport voortaan rapporteert over de gemiddelde en de marginale druk van de heffingen op het inkomen voor acht in plaats van twee huishoudens:

- alleenstaanden zonder kinderen met 67 procent, 100 procent respectievelijk 167 procent van het brutoloon van de APW;
- alleenstaanden met twee jonge kinderen en 67 procent van het brutoloon van de APW;
- gezinnen met twee jonge kinderen, waarbij de inkomensaanbreng van beide partners zich verhoudt als 100-0, 100-33 respectievelijk 100-67 procent van het brutoloon van de APW;
- een tweeverdienersgezin zonder kinderen, waarbij de inkomensaanbreng van beide partners zich verhoudt als 100-33 procent van het brutoloon van de APW.

²⁴ Zo maakt het volgens de CPB-modellen voor het effect op het arbeidsaanbod niet uit hoe een wijziging in de wig tot stand komt (via een verandering in de werknemerswig, de werkgeverswig of de indirecte belastingen).

²⁵ Het effect dat een verandering in de wig op lange termijn op de loonvoet heeft, is volgens de CPB-modellen SAFFIER II en MIMIC bovendien niet afhankelijk van de wijze waarop de wig muteert (via een verandering in de werknemerswig, de werkgeverswig of de indirecte belastingen). Zie voor de loonvergelijking van SAFFIER II: Centraal Planbureau (2010), p. 35-40.

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1987).

²⁷ De titel is aangepast en luidt vanaf de editie-1997 *The tax/benefit position of employees*, aangezien de gebruikte inkomensgegevens op dat moment allang niet meer uitsluitend betrekking hebben op handarbeiders uit de maakindustrie. De *average worker* is tegenwoordig gedefinieerd als een voltijdwerknemer (hand- en hoofdarbeiders) in industriesectoren C-K (ISIC, Revision 3) of industriesectoren B-N (ISIC, Revision 4); zie: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), p. 1. ISIC = International Standard Industrial Classification of All Economic Activities.

²⁸ De met ingang van de editie-1999 opnieuw gewijzigde titel van het rapport – *Taxing Wages* – brengt dit tot uitdrukking.

De special features

Sinds de editie-2002 belicht *Taxing Wages* elk jaar een speciaal onderwerp.²⁹ Voor onderdeel 5 hierna – met een impressie van de totale wig in elf OESO-landen – is geput uit de *special feature* in de editie-2009. Mede door de behandeling van bijzondere onderwerpen is het rapport in de afgelopen decennia uitgedijd van een aanvankelijk sober ogend boekwerkje van circa vijftig bladzijden tot een ‘*block buster*’ van bijna zeshonderd pagina’s. Daaraan is niet vreemd, dat het aantal lidstaten van de OESO in deze periode is toegenomen van 24 tot 34. Het hiernavolgende onderdeel presenteert een aantal uitkomsten uit de editie-2014 van *Taxing Wages*, die eind mei in druk is verschenen.

4 De editie-2014 van *Taxing Wedges*

In de editie-2014 van *Taxing Wages* staan ramingen centraal van de *tax/benefit* positie van werknemers in het jaar 2013. De uitkomsten berusten op zo nauwkeurig mogelijke schattingen, die zijn aangeleverd door de lidstaten. De editie-2014 presenteert tevens definitieve uitkomsten voor het jaar 2012.

De OESO berekent de gemiddelde wig (werkgeverswig plus werknemerswig) door het totaal van inkomstenbelasting en sociale premies van werkgever en werknemer in voorkomende gevallen eerst te verminderen met de *cash benefits* voor twee jonge kinderen en door het saldobedrag vervolgens uit te drukken in procenten van de arbeidskosten van de werkgever. Deze aanpak is verklaarbaar uit de wordingsgeschiedenis van het rapport. Daarin stond aanvankelijk, zoals hierboven is toegelicht, de inhoud van de huishoudportemonnee centraal. Zeker bij een analyse van de arbeidskosten en de gemiddelde wig zouden de *cash benefits* beter buiten beschouwing kunnen blijven. De arbeidskosten staan immers los van de aanwezigheid van jonge kinderen in het gezin van de werknemer.³⁰ Vaak hebben de *cash benefits* het karakter van een *lump sum*,³¹ zodat zij niet bijdragen aan de marginale druk en de urenbeslissing dus nauwelijks raken. De OESO ondervangt dit bezwaar, door bij de presentatie van de resultaten te focussen op de alleenstaande werknemer zonder kinderen.

Gemiddelde wig

De gemiddelde belastingdruk op inkomen uit arbeid van alleenstaande werknemers zonder kinderen met het gemiddelde loon uit dienstbetrekking steeg in 2013 in het OESO-gebied met 0,2 procentpunt tot gemiddeld 35,9 procent. In 2011 en 2012 steeg de belastingdruk voor dit type huishouden in het OESO-gebied ook al, met achtereenvolgens 0,5 en 0,1 procentpunt. De daling van de gemiddelde druk met een vol procentpunt uit de jaren 2007-2009 is daarmee grotendeels ongedaan gemaakt.

Tabel 2 toont de wig tussen de arbeidskosten voor werkgevers en de bijbehorende *net take-home pay* voor alleenstaande werknemers zonder kinderen met het gemiddelde loon voor elke OESO-lidstaat afzonderlijk (kolom 1). De verschillen zijn groot. In België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije en Oostenrijk bedraagt de gemiddelde wig 50 procent of meer. In scherp contrast hiermee is de gemiddelde wig kleiner dan 20 procent in Chili, Mexico en Nieuw-Zeeland. België is lijstaanvoerder (55,8 procent), Chili draagt de rode lantaren (7,0 procent). Van alle landen zit Nederland (36,9 procent) het dichtste bij het OESO-gemiddelde.

²⁹ De daarin behandelde onderwerpen zijn mijns inziens uitermate beleidsrelevant, maar zij krijgen weinig aandacht in beleidsdocumenten en berichtgeving in de media. De bijlage bevat een volledig overzicht van de bedoelde *special features*.

³⁰ Behalve wanneer de werkgever rechtstreeks meebetaalt aan de kosten van de kinderopvang van zijn werknemers.

³¹ Zoals de kinderbijslag in Nederland. De aanspraak op kindgebonden budget is daarentegen inkomensafhankelijk; daarmee vergroot deze toeslag de marginale wig.

De veranderingen in de wig van 2012 op 2013 staan in de tweede kolom van tabel 2. In 21 landen groeide de wig – in de meeste gevallen, doordat de inkomstenbelasting in 2013 zwaarder ging drukken (kolom 3) –, in 12 landen kromp hij. De wig nam het meeste toe in Portugal (3,54 procentpunt), de grootste daling wordt gerapporteerd voor Nederland (1,78 procentpunt). In Chili bleef de wig onveranderd.

Tabel 2 Gemiddelde wig, 2013
(procenten van de arbeidskosten^a)

Land ^b	Jaarmutatie 2013/12 (in procentpunten) ^c				
	Totale wig 2013	Totale wig	Inkomstenbelasting	Werkgeverspremies	Werknemerspremies ^d
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Belgium	55,8	-0,19	-0,06	0,02	-0,16
Germany	49,3	-0,30	0,12	-0,21	-0,21
Austria	49,1	0,28	0,28	0,00	0,00
Hungary	49,0	-0,49	-0,49	0,00	0,00
France	48,9	-1,20	0,39	0,32	-1,92
Italy	47,8	0,08	0,08	0,00	0,00
Finland	43,1	0,56	0,57	-0,01	0,00
Sweden	42,9	0,07	0,09	-0,02	0,00
Czech Republic	42,4	-0,09	-0,09	0,00	0,00
Slovenia	42,3	-0,16	-0,16	0,00	0,00
Greece	41,6	-1,35	-0,79	0,11	-0,67
Portugal	41,1	3,54	3,54	0,00	0,00
Slovak Republic	41,1	1,51	-0,21	-0,27	1,98
Spain	40,7	0,05	0,05	0,00	0,00
Estonia	39,9	-0,51	0,30	-0,59	-0,22
Turkey	38,6	0,26	0,26	0,00	0,00
Denmark	38,2	-0,31	-0,33	0,01	0,00
Norway	37,3	-0,08	-0,01	0,01	-0,08
Luxembourg	37,0	1,09	1,09	0,00	0,00
Netherlands	36,9	-1,78	-0,91	0,48	-1,35
Poland	35,6	0,05	0,05	0,00	0,00
Iceland	33,4	0,05	0,14	-0,01	-0,09
Japan	31,6	0,37	0,00	0,18	0,18
United Kingdom	31,5	-0,61	-0,60	0,00	-0,02
United States	31,3	1,51	-0,29	1,82	-0,02
Canada	31,1	0,24	0,03	0,07	0,14
Australia	27,4	0,20	0,20	0,00	0,00
Ireland	26,6	0,69	-0,05	0,73	0,00
Switzerland	22,0	0,04	0,04	0,00	0,00
Korea	21,4	0,37	0,17	0,13	0,06
Israel	20,7	0,27	0,03	-0,04	0,28
Mexico	19,2	0,22	0,21	0,00	0,02
New Zealand	16,9	0,50	0,50	0,00	0,00
Chile	7,0	0,00	0,00	0,00	0,00

a. Alleenstaande werknemer zonder kinderen met gemiddeld salaris.

b. Landen zijn gerangschikt naar dalende wig.

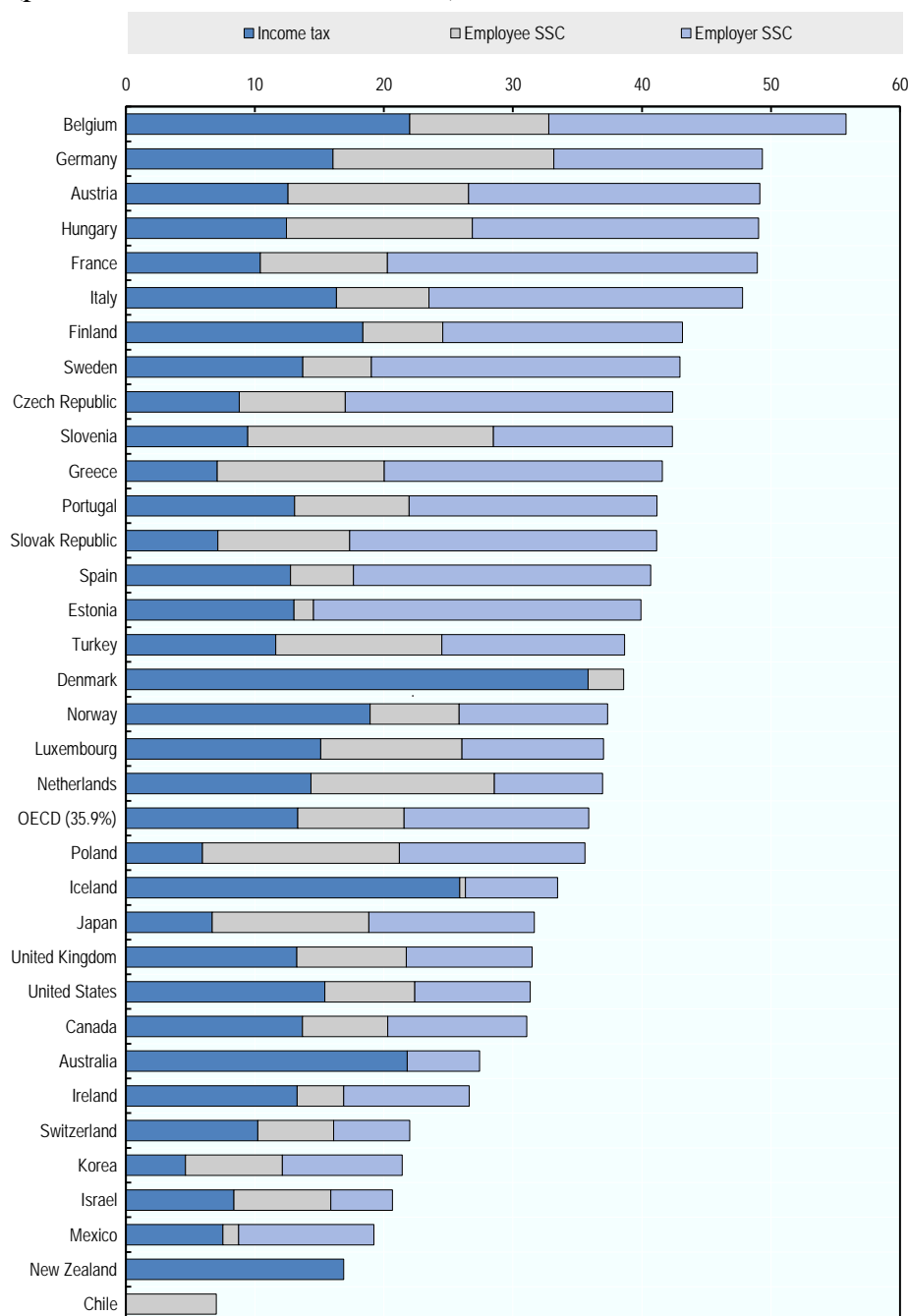
c. Door afronding kunnen veranderingen in de wig (kolom 2) een tiende procentpunt afwijken van de som van de mutaties in kolom 3 tot en met kolom 5.

d. Inclusief loonsombelastingen (*payroll taxes*) waar van toepassing.

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), p. 18

Figuur 1 geeft de drie componenten van de wig – inkomstenbelasting, werknemerspremies en werkgeverspremies (waar van toepassing inclusief *payroll taxes*) – in procenten van de arbeidskosten. Ook deze cijfers betreffen de alleenstaande werknemer zonder kinderen met een gemiddeld salaris.

Figuur 1 Samenstelling gemiddelde wig, 2013
(procenten van de arbeidskosten^{a, b})



a. Alleenstaande werknemer zonder kinderen met gemiddeld salaris.

b. Inclusief loonsombelastingen (*payroll taxes*) waar van toepassing.

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), p. 19

Het aandeel van de inkomstenbelasting in de arbeidskosten varieert enorm, van nul (Chili) tot 35,8 procent (Denemarken). Ook in Australië, België en IJsland ligt het belastingaandeel in de gemiddelde wig boven de 20 procent. Nederland neemt met een aandeel van 14,3 procent een middenpositie in. In Australië en Nieuw-Zeeland betalen werknemers niet mee aan de sociale verzekeringen; het aandeel van de werknemerspremies in de arbeidskosten piekt in Duitsland (17,1 procent) en Slovenië (19,0 procent). In Frankrijk dragen werkgevers 28,7 procent van de totale arbeidskosten af als werkgeverspremies voor de sociale zekerheid, dat is het hoogste percentage in het OESO-gebied. In Nederland liggen de werkgeverspremies (8,4 procent) beneden het OESO-gemiddelde. Chili, Denemarken en Nieuw-Zeeland kennen geen werkgeverspremies.

Werknemerswig

Tabel 3 toont de werknemerswig (het bruto-nettotraject) voor een alleenstaande werknemer zonder kinderen met een gemiddeld salaris. De OESO berekent deze *personal average tax rate* door de som van inkomstenbelasting en werknemerspremies voor de sociale verzekeringen uit te drukken in procenten van het brutosalaris. Het niveau van het gemiddelde brutosalaris is uitgedrukt in dollars met een gelijkgemaakte koopkracht.

Werknemers in het OESO-gebied ervaren gemiddeld een belastingdruk van 25,4 procent (ongewogen gemiddelde). In België drukken de heffingen die worden ingehouden op het brutosalaris van de alleenstaande werknemer zonder kinderen het zwaarste: 42,6 procent van het gemiddelde salaris. Denemarken en Duitsland zijn de enige andere landen waar de overheid meer dan 35 procent van het brutosalaris afroemt. In Chili (7,0 procent) en Mexico (9,8 procent) houden werknemers met een gemiddeld salaris daarvan in verhouding verreweg het meeste over. Korea is het enige andere land waar de belastingdruk lager uitkomt dan 15 procent van het brutosalaris.

De druk van de inkomstenbelasting is het hoogste in Denemarken (35,8 procent), België (28,6 procent), IJsland (27,9 procent) en Finland (22,5 procent). Sociale premies nemen de grootste hap uit het brutosalaris in Slovenië (22,1 procent), Duitsland (20,4 procent) en Hongarije (18,5 procent). Deze grote spreiding in de voor werknemers zichtbare druk van de publieke heffingen op het arbeidsinkomen weerspiegelt verschillen tussen de onderscheiden landen in zowel het belastingpeil als de belastingmix. In landen met een aanzienlijk hoger belastingpeil zullen ook de heffingen op het (arbeids)inkomen in de regel zwaarder drukken. Verder is de belastingmix uiteraard relevant: landen vergaren een uiteenlopend deel van de totale belastingopbrengst via de inkomstenbelasting en werknemerspremies voor de sociale verzekeringen.

Gezinsbelasting

Behalve in Chili en Mexico is – bij het gemiddelde loonniveau – de wig voor kostwinners geringer dan de wig voor alleenstaande werknemers. Het verschil is vooral groot in Tsjechië, Luxemburg, Duitsland, Ierland en Slovenië. Voor de kostwinner met twee jonge kinderen is de gemiddelde druk (van alle heffingen, in procenten van de arbeidskosten) het hoogste in Griekenland (44,5 procent), Frankrijk (41,6 procent) en België (41,0 procent). Nieuw Zeeland heeft de laagste gemiddelde druk voor dit soort huishoudens (2,4 procent), gevolgd door Ierland (6,8 procent), Chili (7 procent) en Zwitserland (9,5 procent). Het OESO-gemiddelde bedraagt 26,3 procent.

Tussen 2000 en 2013 is de progressie van de gemiddelde wig voor werknemers met een laag inkomen en twee kinderen in het algemeen sterk toegenomen, doordat hun belasting is verlaagd (bijvoorbeeld via fiscale tegemoetkomingen, zoals in Nederland de arbeidskorting) en doordat de uitkeringen voor kinderen zijn verhoogd. Vooral in de periode voor 2007 nam

de progressie eveneens toe voor laagbetaalde alleenstaanden zonder kinderen. Voor hogere loonniveaus bleef de progressie tussen 2000 en 2013 vrijwel gelijk.

Tabel 3 Inkomstenbelasting en werknemerspremies, 2013
(procenten van het brutosalaris^a)

Land ^b	Totaal ^c	Inkomsten- belasting	Werknemers- Premies	Brutosalaris ^d
	(1)	(2)	(3)	(4)
Switzerland	17,1	10,9	6,3	64 298
Norway	29,2	21,4	7,8	59 548
Netherlands	31,2	15,7	15,5	58 252
Germany	39,6	19,1	20,4	57 818
Luxembourg	29,3	17,0	12,3	57 591
Belgium	42,6	28,6	14,0	56 171
Australia	23,1	23,1	0,0	52 639
Denmark	38,6	35,8	2,7	51 772
United Kingdom	24,1	14,7	9,4	51 255
Austria	34,3	16,2	18,1	50 322
United States	24,6	16,9	7,7	48 463
Japan	21,6	7,7	13,9	47 771
Korea	13,4	5,1	8,3	47 075
Finland	30,2	22,5	7,6	46 748
Sweden	25,0	18,0	7,0	45 388
Iceland	28,3	27,9	0,5	44 883
France	28,4	14,6	13,8	43 984
Ireland	18,7	14,7	4,0	40 175
Italy	31,0	21,5	9,5	39 430
Canada	22,7	15,3	7,4	38 948
Spain	22,9	16,6	6,4	38 278
New Zealand	16,9	16,9	0,0	36 381
Israel	16,7	8,8	7,9	32 419
Greece	25,5	9,0	16,5	31 892
Slovenia	33,1	11,0	22,1	29 528
Turkey	28,5	13,5	15,0	29 436
Portugal	27,2	16,2	11,0	28 696
Poland	24,7	6,9	17,8	22 968
Hungary	34,5	16,0	18,5	22 930
Czech Republic	22,8	11,8	11,0	22 460
Estonia	19,5	17,5	2,0	21 217
Slovak Republic	22,8	9,4	13,4	19 716
Chile	7,0	0,0	7,0	18 989
Mexico	9,8	8,4	1,4	12 501

a. Alleenstaande werknemer zonder kinderen met gemiddeld salaris.

b. Landen zijn gerangschikt naar dalend brutosalaris.

c. Door afronding kan het cijfer in de kolom Totaal 1 procentpunt verschillen van de som van de mutaties in de kolommen Inkomstenbelasting en Werknemerspremies.

d. Dollars met gelijk(gemaakt)e koopkracht.

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), p. 21

Arbeidskosten

Nederlandse werknemers hebben in koopkrachtpariteit bijna het hoogste brutosalaris (\$ 58.252) in het gehele OESO-gebied.³² Zij moeten alleen hun collega's in Zwitserland (vermoedelijk mede door hoge salarissen in de financiële sector) en in Noorwegen (hoge salarissen in de olie- en gaswinning) voor laten gaan. Bij een landenrangschikking naar de hoogte van de arbeidskosten (\$ 63.585) staat Nederland op de zevende plaats, onder andere onder Duitsland, doordat de werkgeverslasten hier te lande in verhouding een betrekkelijk gering deel van de arbeidskosten uitmaken. Bij deze vergelijking van salarisoniveaus passen twee kanttekeningen: niet alle landen tellen exact dezelfde categorieën werknemers mee en de omrekening naar dollars met een gelijke koopkracht kan tot enige vertekening leiden.

Consumentenwig

Net zoals bij de simulaties van het CPB is het beeld van de (gemiddelde) wig onvolledig, doordat de consumentenwig in *Taxing Wages* buiten beschouwing blijft. De *special feature* in de editie-2009 van het rapport bevat een interessante poging om ook de consumentenwig te kwantificeren, verbijzonderd naar de acht in *Taxing Wages* onderscheiden huishoudens.³³ De exercitie bestrijkt een groep van elf OESO-landen; Nederland is daar niet bij. Voor de uitgevoerde becijferingen is gebruik gemaakt van microdata uit budgetonderzoek van nationale statistische bureaus en van Eurostat. De gevolgde aanpak wordt gehinderd door diverse factoren: een deel van de noodzakelijke gegevens ontbreekt en het aantal waarnemingen is beperkt,³⁴ terwijl bekend is dat het consumptiepatroon van huishoudens sterk varieert. Bovendien konden niet alle in prijzen begrepen belastingen worden toegerekend. Alleen de omzetbelasting (*value added tax*,³⁵ respectievelijk *sales tax*) en een deel van de accijnzen zijn meegenomen.³⁶

Een andere complicatie is dat in budgetonderzoeken het netto (besteedbaar) inkomen van huishoudens centraal staat. Het nettosalaris is ook bekend uit *Taxing Wages*, wat op zichzelf de gewenste koppeling van gegevens mogelijk maakt. Maar het netto-inkomen in budgetonderzoek komt uit verschillende bronnen. Bij de koppeling wordt in budgetonderzoek gerapporteerde consumptie uit niet-arbeidsinkomsten, bij gebrek aan beter, toegerekend aan inkomen uit arbeid. De standaardhuishoudens in *Taxing Wages* genieten immers bij veronderstelling geen ander inkomen dan uit arbeid (en ontvangen daarnaast in voorkomende gevallen *cash benefits* voor de kinderen).

Met inachtneming van de genoemde beperkingen, toont de druk van de consumptiebelastingen op het netto-inkomen tamelijk in het oog springende verschillen tussen de acht huishoudenstypen. In Frankrijk – met een relatief groot aantal waarnemingen – ligt de druk van toegerekende consumptiebelastingen tussen 9,7 procent (alleenstaanden zonder kinderen, met 167 procent van het gemiddelde salaris) tot 13,6 procent (eenoudergezin met twee kinderen, en met 67 procent van het gemiddelde salaris). In België varieert de druk van de in aanmerking genomen consumptiebelastingen van 7 procent (tweeverdieners zonder

³² Het gemiddelde salaris in 2013 bedroeg €48.109, niet gecorrigeerd voor verschillen in de koopkracht van nationale valuta's.

³³ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2009), p. 23-39.

³⁴ Het aantal bruikbare waarnemingen lag tussen 249 (Ierland) en 1.427 (Frankrijk).

³⁵ Een probleem bij de omzetbelasting die wordt geheven op basis van de toegevoegde waarde (btw) is dat vrijgestelde goederen bij de berekeningen moesten worden behandeld als goederen die zijn belast tegen het nultarief. In de prijs van vrijgestelde goederen is echter btw begrepen, die al in eerdere schakels van de productieketen is geheven. Voor landen die op ruime schaal werken met vrijstellingen in de btw wordt de belastingdruk dus onderschat. Zie: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2009), p. 29.

³⁶ Sommige budgetonderzoeken meten geen hoeveelheden geconsumeerde goederen. Dan kunnen accijnzen die worden geheven op basis van volume in plaats van prijs niet worden toegerekend.

kinderen, met 100-33 procent van het gemiddelde salaris) tot 11,7 procent (kostwinner met twee kinderen, op het gemiddelde salaris).

In een laatste stap wordt de gemiddelde consumentenwig (in procenten van het netto-inkomen) omgerekend tot component van de totale wig (in procenten van de arbeidskosten). Voor zes landen toont tabel 4 de langs deze weg gevonden resultaten. Als standaardhuishouden figureert hier een alleenstaande werknemer zonder kinderen, die het gemiddelde salaris verdient.

Tabel 4 Gemiddelde totale wig^a (procenten)

Land ^b	Jaar	Inkomen	Consumptie	Totaal
België	2005	55,5	4,0	59,5
Frankrijk	2006	50,2	6,2	56,4
Denemarken	2005	41,1	9,3	50,4
Spanje	2004	38,7	6,6	45,3
Verenigd Koninkrijk	2006	34,0	6,2	40,2
Verenigde Staten	2006	29,9	2,1	32,0

a. Alleenstaande werknemer zonder kinderen met gemiddeld salaris.

b. Landen gerangschikt naar dalende totale wig.

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2009), p. 32-33

De conclusie luidt dat de gepresenteerde resultaten zich door de gesignaleerde beperkingen niet lenen voor internationale vergelijkingen of als leidraad bij het uitstippelen van het nationale belastingbeleid. Vooral de bijdrage van de omzetbelasting aan de totale wig loopt van land tot land fors uiteen. Door de consumentenwig in het beeld te betrekken, nemen de verschillen tussen de OESO-landen die in *Taxing Wages* worden gerapporteerd over de gehele linie (wat) af. Die uitkomst vormt een aansporing om te verkennen hoe de toerekening van consumptiebelastingen aan huishoudentypen valt te verbeteren. Voor zover bekend heeft het OESO-secretariaat tot nu toe geen stappen op dit verkennerspad gezet.

5 Tot besluit

Bij de interpretatie van de door de OESO gepresenteerde resultaten is van belang dat bij de berekening van de bruto-nettotrajecten en van de werkgeverslasten – net als bij het CPB-model Microtax – uitsluitend rekening wordt gehouden met standaardafrekkosten. De feitelijk door werknemers ervaren gemiddelde belastingdruk zal lager zijn, wanneer zij kunnen profiteren van specifieke afrekkosten, vrijstellingen en verlaagde tarieven, waarvan slechts een deel van de belastingbetalers profiteert. De consumentenwig telt niet mee. Aangezien de uitkomsten betrekking hebben op denkbeeldige standaardhuishoudens, zeggen zij niets over de inkomensdynamiek die door werkelijk bestaande werknemers wordt ervaren. Wel laten de eveneens in *Taxing Wages* opgenomen historische reeksen zien hoe de gemiddelde en de marginale druk zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld voor huishoudens met gelijk gehouden eigenschappen in termen van gezinssamenstelling en relatief inkomensniveau.

Daarmee verschaft dit OESO-rapport waardevolle informatie voor beleids- en opiniemakers, waarvan naar mijn indruk nog weinig gebruik wordt gemaakt. Deze bijdrage brengt daar mogelijk enige verandering in, althans voor wat betreft de situatie in Nederland.

Flip de Kam

* Als honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen; eindredacteur van dit tijdschrift. In de jaren 1997-1999 werkzaam bij de OESO, als secretaris van de Working Party on Tax Policy Analysis and Tax Statistics of the

Committee on Fiscal Affairs, belast met de coördinatie van de productie van de *Revenue Statistics* en *Taxing Wages*. Ik dank drs. M.D.A.C. Gielen (wetenschappelijk medewerkster Sector 1 Publieke financiën van het Centraal Planbureau) voor haar commentaar op een concept-versie van dit artikel, dat mij voor enkele vervelende fouten heeft behoed.

LITERATUUR

- Bolhuis, E.A. (1987), Koopkrachtoverzichten, in C.A. de Kam, C.J. Wiebrens en F.G. van Herwaarden (red.), *Bouwstenen voor inkomensbeleid en sociale zekerheid*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., 129-140
- Bosch, N. (2005), *Beschrijving koopkrachtberekening*, CPB Memorandum 12 december, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (1982), *Macro Economische Verkenning 1983*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij
- Centraal Planbureau (1998), *Macro Economische Verkenning 1999*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2008), *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2010), *SAFFIER II. 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden voor 3 toepassingen*, CPB Document 217, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2014), *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Gielen, Miriam, Joke Goes, Marcel Lever, en Rocus van Opstal (2009), *Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011*, CPB document 195, Den Haag: Centraal Planbureau
- Heertje, Arnold, Frans Nypels, en Kees Tamboer (2014), *De verwording van de economie voor de arbeider, ondernemer en kruidenier verklaard. Waarin opgenomen de dood van een coureur*, Amsterdam: De Arbeiderspers
- Mastrogiacomio, Mauro, Nicole M. Bosch, Miriam D.C. Gielen, en Egbert L.W. Jongen (2011), *Estimating labour supply responses in the Netherlands using structural models*, CPB-achtergronddocument horend bij Policy Brief 2011-4, Den Haag: Centraal Planbureau
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1980), *The tax/benefit position of production workers. 1974-1979*, Paris: OECD
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1987), *The tax/benefit position of production workers. 1983-1986*, Paris: OECD
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2009), *Taxing Wages. 2007-2008*, Paris: OECD
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), *Revenue Statistics. 1965-2012*, Paris: OECD
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Taxing Wages. 2012-2013*, Paris: OECD
- Romijn, Gerbert, Joke Goes, Peter Dekker, Miriam Gielen, en Frank van Es (2008), *MIMOSI. Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht*, CPB document 161, Den Haag: Centraal Planbureau

BIJLAGESpecial features in *Taxing Wages*

Periode^a	Jaar^b	Onderwerp
2000- 2001	2002	Taxing pensioners
2001- 2002	2003	Taxing families
2002- 2003	2004	Thresholds for paying income tax and social security contributions
2003- 2004	2005	Broadening the definition of the average worker
2004- 2005	2006	Part-time work and taxing wages
2005- 2006	2007	The tax treatment of minimum wages
2006- 2007	2008	Tax reforms and tax burdens
2007- 2008	2009	Consumption taxation as an additional burden on labour income
2008- 2009	2010	Non-tax compulsory payments as an additional burden on labour income
2009- 2010	2011	Wage income tax reforms and changes in tax burdens 2000-2009
2010- 2011	2012	Trends in personal income tax and social security contribution schedules
2011- 2012	2013	Average personal income tax rate and tax wedge progression in OECD countries
2012- 2013	2014	Changes in structural labour income tax progressivity over the 2000-2012 period in OECD member countries

a. Jaren waarvoor het rapport resultaten geeft; jaar met (voorlopige) ramingen vet gedrukt.

b. Jaar waarin het rapport is gepubliceerd.

DE KOSTEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN ZIJN LEDEN

H. Matthijs*

Samenvatting

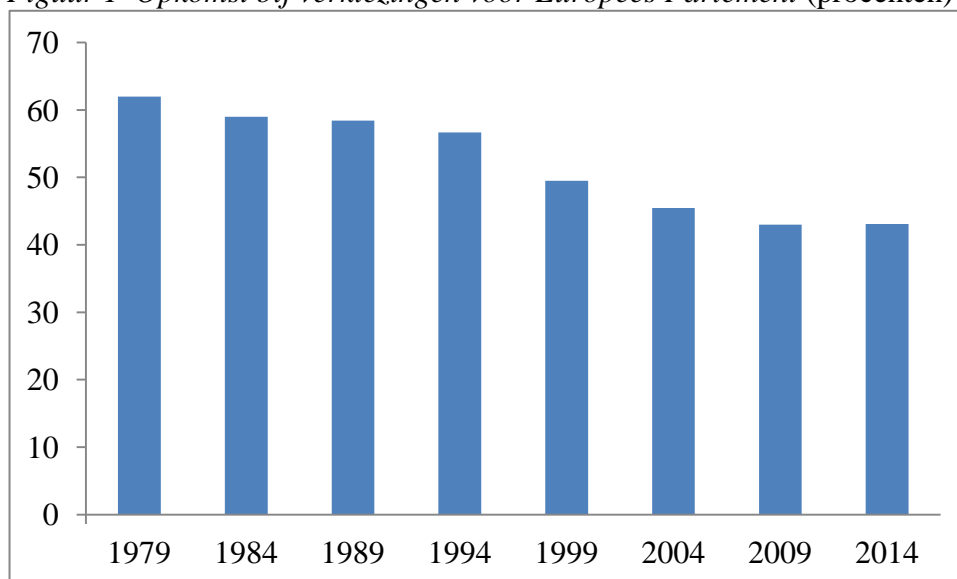
Deze bijdrage geeft een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven van het Europees Parlement en van de kosten per Europarlementariër sinds 2003.

Trefwoorden: Europese Unie, begroting

1 Inleiding

Sinds 1979 kunnen kiesgerechtigden in de Europese Unie om de vijf jaar hun stem uitbrengen bij de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Op 25 mei vonden deze verkiezingen voor de achtste maal plaats. De opkomst bij de acht verkiezingen is voortdurend gedaald, van 62 procent in 1979 tot 38 procent bij de jongste verkiezingen (figuur 1).

Figuur 1 Opkomst bij verkiezingen voor Europees Parlement (procenten)



Bron: Piris (2010), p. 14; opkomstcijfer voor 2014: www.elections.eu/nl

Mogelijk is de daling van het opkomstpercentage voor een stukje toe te schrijven aan berichtgeving over financieel wangedrag van sommige Europarlementariërs en de kosten die zijn verbonden aan het vergaderen op twee plaatsen: Brussel en Straatsburg. Deze bijdrage analyseert de eigen inkomsten en de uitgaven van het Europees Parlement. De bedoelde posten maken onderdeel uit van de algemene begroting van de Europese Unie. Concreet worden de navolgende onderwerpen belicht:

- de evolutie van de uitgaven voor het Europees Parlement sinds 2003;
- de verdeling van de uitgaven voor het Europees Parlement;
- de ontwikkeling van de kostprijs per parlements lid.

De voor dit artikel gebruikte gegevens zijn ontleend aan primaire bronnen, *in casu* de cijfers uit de algemene begroting van de Europese Unie (EU). *In fine* is het de bedoeling om te evalueren hoe de kostprijs van het Europees Parlement (EP) zich sinds 2003 heeft ontwikkeld. De keuze van het beginjaar bij zo'n exercitie is vaak onvermijdelijk wat willekeurig. Het beginjaar valt in dit geval te motiveren, omdat een jaar eerder de euromunten en -biljetten in omloop waren gebracht en sindsdien talrijke uitbreidingen van de EU plaatsvonden.

Het Verdrag betreffende de Europese Economische Gemeenschap (Verdrag van Rome uit 1957) legde de wettelijke basis voor het Europees Parlement. Tot aan de eerste rechtstreekse verkiezingen in juni 1979 bestond dit lichaam uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen van de lidstaten. Het aantal leden van het EP is in de loop van de tijd tamelijk sterk toegenomen. Dit heeft direct te maken met het groeiende aantal lidstaten.¹

2 De EU-begroting

Sinds het Verdrag van Lissabon dient het Europees Parlement de volledige algemene begroting van de Europese Unie goed te keuren. Het voorstel voor deze begroting komt van de Europese Commissie en het wordt in de vorm van een ontwerp goedgekeurd door de Raad en ingediend bij het Parlement. Mochten de Raad en het Parlement het niet eens kunnen worden over de ingediende begroting, dan wordt een bemiddelingscomité opgezet. Indien beide delen van de wetgevende macht van de EU het ook in dit comité niet eens worden, moet de Europese Commissie een nieuwe ontwerpbegroting opstellen en begint de begrotingsprocedure opnieuw.

Na afloop van het begrotingsjaar beschikt het Parlement ook over de bevoegdheid voor de kwijting van de door de Europese Commissie ingediende ontwerprekening. De vereiste goedkeuring van de uitvoering van de begroting heeft betrekking op de definitieve cijfers van de ontvangsten alsook de uitgaven. Toen het Parlement in 1998 weigerde om kwijting te verlenen, leidde dit tot het ontslag van de voltallige Europese Commissie onder leiding van voorzitter Santer.

Over de Europese begroting zijn verschillende wetenschappelijke werken² gepubliceerd, maar die behandelen nergens de ontvangsten en de uitgaven van het Europees Parlement.

3 De eigen inkomsten van het Parlement

De begroting van de Europese Unie bevat een volledig overzicht van de staat van de ontvangsten en van de uitgaven van het Europees Parlement. De eigen inkomsten bestaan voor een belangrijk deel uit de opbrengst van de belasting op de bezoldiging van de leden en de salarissen en vergoedingen van de ambtenaren in dienst van het EP. De andere belangrijke post wordt gevormd door de bijdragen van het personeel in de financiering van de pensioenregeling. Op basis van de EU-begroting voor 2014 zijn de eigen inkomsten van het Europees Parlement te ramen op 156 miljoen euro. Dit bedrag bestaat voor 81 miljoen euro uit de opbrengst van belastingen die worden ingehouden op de bezoldiging van de leden en op de salarissen en vergoedingen van de ambtenaren. De pensioenbijdragen van de ambtenaren zijn goed voor 74 miljoen euro en ontvangen bankrenten voor 1 miljoen euro.

4 De uitgaven van het Parlement

De voornaamste uitgaven in de begroting van het Europees Parlement zijn eveneens te relateren aan de bezoldiging van de parlementsleden en de salarissen van de ambtenaren.

¹ In 1979: 410 leden, in 1984: 434, 1989: 518, 1994: 567, 1999: 626, 2004: 732, 2007: 785, 2009: 736, 2013: 766 door de toetreding van Kroatië, 2014: 751 (inclusief de voorzitter, die geen stemrecht heeft).

² Zie: Strasser (1990), Laffan (1997) en Kerremans en Matthijs (2004).

Tabel 1 geeft een beeld van die uitgaven, ook nu op basis van cijfers voor de begrotingskredieten uit de initiële EU-begroting voor 2014.

Tabel 1 *Uitgaven van het Europees Parlement, 2014* (× miljoen euro)

Bezoldiging EP-leden	73,7
Algemene en reiskosten EP-leden	115,8
Ongevallen- en ziektekostenverzekering EP-leden	3,7
Taalcursussen EP-leden	0,5
Pensioenen EP-leden	14,9
Overbruggingstoelagen EP-leden bij de ambtsbeëindiging	15,7
Salarissen ambtenaren	595,1
Tolken en externe vertalingen	98,2
Andere uitgaven personeelsleden (restaurants, kinderdagverblijven, medische dienst, en dergelijke)	18,9
Logistiek (gebouwen, meubilair en dergelijke)	348,8
Informatie/archivering	124,2
Kosten vergaderingen/conferenties	35,5
Voorlichtingsactiviteiten	59,8
Financiering Europese politieke partijen	27,8
Financiering Europese politieke stichtingen	13,4
Medewerkers EP-leden	196,2
Activiteiten gewezen EP-leden	0,2
Dotatie Europese Parlementaire vereniging	0,2
Reserves onvoorziene uitgaven	13
Totaal	1.755,6

Bron: *Publicatieblad EU*, editie L nr. 51, 20 februari 2014, p. 141-142

De drie belangrijkste uitgavencategorieën – samen goed voor bijna 85 procent van de totale uitgaven – betreffen de personeelslasten van het EP (712 miljoen euro, bijna 41 procent van de totale uitgaven), de bezoldiging van de Europarlementariërs en de kosten van hun medewerkers (420 miljoen euro of 24 procent van de totale uitgaven), en de logistiek (349 miljoen euro of 20 procent van de totale uitgaven). De personeelsuitgaven maken dus bijna twee derde van de totale uitgaven uit. De apparaatsuitgaven weerspiegelen dat het EP op twee plaatsen vergadert, in Brussel en Straatsburg. Het Europees Parlement heeft in een resolutie van 20 november 2013 gepleit voor één vergaderplaats, te Brussel. Dat zou leiden tot een jaarlijkse besparing van 156 à 204 miljoen euro. Maar om uitvoering te geven aan deze resolutie is een unanieme beslissing van de Raad van Ministers vereist. Daarop bestaat geen enkel uitzicht, aangezien de Franse regering zeer sterk hecht aan handhaving van Straatsburg als tweede vergaderlocatie.

De eigen inkomsten van het Europees Parlement dekten de afgelopen tien jaar doorgaans minder dan tien procent van de uitgaven (tabel 2). De eigen inkomsten zijn altijd in de vork tussen zes procent en tien procent te situeren. Deze eigen ontvangsten fluctueren sterk als gevolg van de omvang van de pensioenbijdragen en de belastingen ten laste van de eigen instelling. De rest van de uitgaven wordt bestreden met een ‘dotatie’ ten laste van de algemene begroting van de Unie. De dotatie in 2013 van 1,6 miljard euro maakte circa 1,25 procent uit van het globale budget van de Europese Unie.

Tabel 2 *Uitgaven Europees Parlement en hun dekking, 2003-2014*

(× miljoen euro en in procenten van de totale uitgaven van de Europese Unie)

	Dotatie	Eigen middelen	Totale uitgaven
2003	1.020 (94%)	66 (6%)	1.087
2005	1.155 (91%)	112 (9%)	1.268
2007	1.313 (94%)	85 (6%)	1.397
2009	1.286 (90%)	141 (10%)	1.428
2011	1.561 (93%)	125 (7%)	1.686
2012	1.693 (90%)	175 (10%)	1.693
2013	1.614 (92%)	143 (8%)	1.751
2014	1.600 (91%)	155 (9%)	1.756

Bron: eigen berekeningen op basis van de begrotingen van de Europese Unie

5 De dotatie

In de periode 2003-2014 is het budget voor het Europees Parlement nominaal met 61 procent toegenomen, wat overeenkomt met een gemiddelde jaarlijkse stijging van vijf procent. Gelet op de geldontwaarding in de beschouwde periode van twaalf jaar, was de toename van de reële uitgaven van het EP een stuk geringer, te weten 39 procent. De groei van het budget hing bovendien sterk samen met de toetreding van een aantal nieuwe lidstaten, zoals in 2004 en 2007 het geval was. De relatief snelle uitgavenstijging vanaf 2009 heeft te maken met het feit dat de wedden van de Europarlementariërs van toen af ten laste van het EP kwamen. In de jaren daarvoor waren de nationale parlementen van de lidstaten verantwoordelijk voor de uitbetaling van de bezoldiging van ‘hun’ Europarlementariërs.

Een andere budgettaire invalshoek is de kostprijs per Europarlementariër te bepalen (tabel 3). Hiertoe zijn de totale uitgaven van het Parlement gedeeld door het aantal Parlementsleden. Het maken van deze berekening is pas opportuun, te beginnen met het jaar 2009, en dit omwille van het feit dat eerst vanaf toen de bezoldiging van de leden ten laste van het EP-budget viel. In deze periode stijgt de kostprijs per Parlements lid van €1.939.000 tot €2.338.000, dat is nominaal met 20 procent. In reële termen bedraagt de stijging 11 procent.

De gedachte kan opkomen niveau en stijgingstempo van de uitgaven per EP-lid af te zetten tegen die van andere (nationale) parlementen. Zo’n vergelijking wordt evenwel ernstig bemoeilijkt door het feit dat het Europees Parlement slecht met andere volksvertegenwoordigingen vergelijkbaar is, wegens zowel zijn specifieke werkomstandigheden als zijn specifieke bevoegdheden. Zo heeft deze *assemblée* geen macht over de diplomatie, de sociale zekerheid, de landsverdediging en diverse andere zaken waar reguliere parlementen wel over beslissen. In concreto is het EP dan ook niet te vergelijken met bijvoorbeeld het U.S. Congress, dat over een veel omvangrijker budget beslist en ook anders georganiseerd is.

Meer als curiositeit wordt daarom opgemerkt dat de uitgaven van de Nederlandse Staten-Generaal van 2009 op 2014 *daalden* van 142 miljoen euro (realisatie) tot 138 miljoen euro (begroot).³ De Eerste Kamer (75) en de Tweede Kamer (150) van de Staten-Generaal tellen samen 225 leden. In nominale termen daalde de kostprijs per Kamerlid in de periode 2009-2014 dus licht, van €628.900 tot €613.800, ofwel met 2,4 procent. In reële termen was de daling aanzienlijk sterker, aangezien het leven voor de consumenten in deze periode ruim 11 procent duurder is geworden.⁴

³ Tweede Kamer (2009-2010), p. 5; Tweede Kamer (2013-2014), p. 3.

⁴ Centraal Planbureau (2013), p. 11.

Tabel 3 Kosten per Europarlementariër (× 1.000 euro)

Jaar	Aantal leden	Kosten
2009	736	1.939
2011	736	2.290
2012	736	2.300
2013	766	2.285
2014	766 (tot juni 2014)	2.292
2014	751 (na 25 mei 2014)	2.338

Bron: eigen berekeningen

Op basis van de begrotingen voor het jaar 2014 bedragen de kosten van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (150 leden) 163 miljoen euro of 1,08 miljoen euro per lid. De uitgaven van de Duitse *Bundestag* (631 leden) zijn voor 2014 begroot op 748 miljoen euro of 1,18 miljoen euro per lid. De Franse *Assemblée nationale* (577 leden) vergt 522 miljoen euro of 0,9 miljoen euro per lid.

Verhoudingsgewijs is het Europees Parlement een erg omvangrijke *assemblée* met 751 leden. Dit aantal zou gereduceerd kunnen worden en dit geeft besparingen inzake bezoldigingen, medewerkers, pensioenen en zo meer. De hiervoor noodzakelijke Verdragswijziging zal niet eenvoudig zijn te realiseren. Dat geldt ook voor de keuze van slechts één vergaderlocatie.

6 De politieke partijen

De Europese Raad en het Europees Parlement hebben in 2003 het statuut en de financiering van de politieke partijen op Europees niveau geregeld.⁵ De regelgeving bepaalt dat de erkenning van een politieke fractie in het Europees Parlement enkel mogelijk is wanneer zij ten minste 25 leden telt, die afkomstig zijn uit minimaal vijf lidstaten.

Alleen erkende fracties komen in aanmerking voor subsidies vanwege het Parlement. Deze fracties ontvangen ook middelen voor het betalen van medewerkers. De voorwaarden om erkend te worden als een Europese politieke partij zijn als volgt vastgelegd:

- de partij moet rechtspersoonlijkheid bezitten in de lidstaat waar haar zetel gevestigd is (meestal is dat Brussel);
- de partij moet in ten minste een kwart van de lidstaten (zeven!) vertegenwoordigd zijn door leden van het Europees Parlement of leden van nationale dan wel regionale *assemblées*;
- de partij moet de beginselen van de Europese Unie eerbiedigen (bijvoorbeeld inzake de persvrijheid, de mensenrechten, vrije verkiezingen);
- de partij moet hebben deelgenomen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement of haar voornemen hiertoe te kennen hebben gegeven.

Het statuut legt eveneens de voorwaarden vast, waaraan moet worden voldaan om financiering te ontvangen. Elke politieke partij op Europees niveau moet een jaarlijkse staat van ontvangsten en uitgaven publiceren, moet een verklaring afleggen inzake haar financieringsbronnen en mag bepaalde donaties niet aanvaarden. De communautaire middelen moeten worden besteed voor uitgaven die rechtstreeks verband houden met het politieke

⁵ Regulation nr. 2004/2003 from the European Parliament and the council of 4 November 2003 concerning the statute and the financing of European political parties (official journal L 297 from 15 November 2003, p. 1). Deze Verordening is in werking getreden vanaf 2005.

programma en mogen in geen geval voor de financiering van nationale politieke partijen dienen.

De financiering van de fracties is gerelateerd met het aantal zetels in het Europees Parlement. Op basis van de in 2012 betaalde bedragen heeft de Europese Volkspartij 6,4 miljoen euro ontvangen, de Europese socialistische partij kreeg 4,3 miljoen euro, de Europese liberalen en democraten ontvingen 1,9 miljoen euro.

Het beloop van de *final grants* voor deze Europese politieke partijen sinds het beginjaar 2005 is te vinden in tabel 4. In de periode 2005-2012 zijn zij gegroeid met een factor 2,2. Op basis van de geraamde uitgaven versnelt deze stijgende tendens nog in de jaren 2013 en 2014. De drie belangrijkste politieke partijen bekomen over het jaar 2012 zowat twee derde van alle dotaties.

Tabel 4 Subsidie voor Europese politieke partijen
(× miljoen euro)

2005	8,3
2006	8,6
2007	10,4
2008	10,3
2009	10,5
2010	13,9
2011	17,2
2012	18,9
2013	21,7
2014	27,7

* Raming.

Bronnen: Begrotingen van de Europese Unie

7 De politieke stichtingen

Een Europese politieke stichting is verbonden aan een Europese politieke partij. Het doel van een dergelijke stichting is deze partij te ondersteunen door middel van studies, conferenties, seminaries, trainingen en zo verder. Vanaf het begrotingsjaar 2008 worden deze stichtingen gefinancierd door het Europees Parlement. Deze Europese stichtingen ontvangen vanaf oktober 2007 al een subsidie van de Europese Commissie. De stichtingen ontvangen de financiële middelen uit het EP-budget tot maximaal 85 procent van hun uitgaven. Het resterende deel van de in hun begroting opgenomen uitgaven moeten de stichtingen zelf zien te financieren, via bijvoorbeeld donaties, contributies en verkoop van boeken en brochures.

De Europese dotaties aan deze stichtingen mogen niet worden gebruikt voor campagnekosten bij verkiezingen of voor steun aan nationale politieke partijen. Om middelen te krijgen uit het deel Parlement in de algemene EU-begroting zijn de bedoelde stichtingen gebonden aan een aantal voorwaarden, namelijk:

- zij moeten de status van rechtspersoon hebben, gescheiden van die van de partij, in de lidstaat waarin zij is gevestigd;
- zij dienen zich te houden aan de beginselen van vrijheid, democratie, eerbied voor mensenrechten en fundamentele rechten, en aan die van de rechtsstaat;
- zij mogen geen winstdoelen nastreven;
- het bestuurslichaam van de stichting moet geografisch evenwichtig zijn samengesteld.

Tabel 5 Subsidie voor Europese politieke stichtingen
(× miljoen euro)

2008	4,2
2009	6,3
2010	8,7
2011	11,1
2012	11,9
2013*	12,4
2014*	13,4

* Raming.

Bronnen: Begrotingen van de Europese Unie

Het beloop van de subsidies voor deze Europese politieke partijen sinds het beginjaar 2008 is te vinden in tabel 5. Hun bedrag is in de periode 2008-2014 met een factor 3 gestegen. De voornaamste ontvangende stichtingen hebben een link met een Europese politieke partij en genieten van de volgende subsidies. *Centre for European Studies* (European People's Party) een dotatie van 1,3 miljoen euro in 2008 die oploopt tot 4,2 miljoen euro in 2013. De *Foundation for European progressive studies* (Party of European Socialists) een dotatie van 1,2 miljoen euro in 2008 die stijgt tot 2,8 miljoen euro in 2013. Het *European Liberal Forum* (Alliance of liberals and democrats for Europe) een dotatie van 0,2 miljoen euro in 2008 die stijgt tot 1,2 miljoen euro in 2013. Deze stichtingen van de drie Europese politieke partijen ontvingen – evenals hun ‘moederpartijen’ – in 2013 twee derde van de uitgekeerde subsidies.

8 Conclusie

De uitgaven voor de Europese parlementaire *assemblée* zijn in de periode 2003-2014 gestaag gestegen. De eigen inkomsten van het Europees Parlement dekken minder dan tien procent van zijn uitgaven. Hierdoor geschiedt het overgrote deel van de financiering ten laste van de begroting van de Europese Unie. Sinds 2009 komen de bezoldiging en de pensioenen van de Europese parlementsleden ten laste van de EP-begroting. De uitgaven voor de leden en de ambtenaren van het Parlement beslaan meer dan 60 procent van de totale uitgaven. Een andere grote uitgavenpost is bestemd voor de logistiek. De sterke stijging van de subsidies voor de Europese politieke partijen en de daaraan gerelateerde stichtingen valt op.

De reële uitgaven per Europarlementariër zijn in gematigd tempo gestegen, wanneer rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat de bezoldiging van de leden sinds 2009 voor rekening van het EP-budget komt. Het Europees parlement telt in verhouding een groot aantal (751) leden. Besparingen zijn mogelijk door hun aantal te reduceren. Door een doelmatiger werkwijze zouden de logistieke uitgaven in verhouding aanzienlijk omlaag kunnen, gezien de huidige ondoelmatige spreiding van de werkzaamheden over de steden Brussel, Straatsburg en Luxemburg. Vraagtekens kunnen worden geplaatst of het politiek haalbaar is beide voorgaande bezuinigingssuggesties te realiseren.

Herman Matthijs

* Gewoon hoogleraar openbare financiën Vrije Universiteit Brussel, lid van de Belgische interfederale Hoge Raad van Financiën en voorzitter van de Adviesraad voor Bestuurszaken van de Vlaamse regering.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2013), *Macro Economische Verkenning 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Kerremans, Bart, en Herman Matthijs (2004), *De openbare financiën en de begroting van de Europese Unie*, Antwerpen: Intersentia editions
- Laffan, Brigid (1997), *The finances of the European Union*, London: McMillan Press
- Piris, Jean-Claude (2010), *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press
- Strasser, Daniel (1990), *Les finances de l'Europe*, Paris: LGDJ éditions
- Tweede Kamer (2009-2010), *Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2010*, 32 123 hoofdstuk IIA, nr. 2
- Tweede Kamer (2013-2014), *Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2014*, 33 750 IIA, nr. 2

KOSTEN EN BATEN VAN ‘GROENE’ WELVAART

R. Hueting en B. de Boer*

Alweer enige tijd geleden publiceerden Hofkes en Verbruggen (hierna: H en V) in dit tijdschrift een bijdrage over ‘groene’ welvaartsmaten.¹ Zij stelden het gebruik daarvan tegenover de uitvoering van een nationale maatschappelijke kosten-batenanalyse. Hun bijdrage bevat in onze ogen onjuistheden over de berekening van het milieuduurzaam nationaal inkomen (mDNI). De belangrijkste van die onjuistheden willen we hier graag rechtzetten.

Ten eerste zeggen H en V een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te prefereren boven het gebruik van het mDNI. Deze opmerking is curieus, want het mDNI is het resultaat van MKBA’s. De bepaling van het mDNI is gebaseerd op inzichten uit de studie *Nieuwe schaarste en economische groei. Meer welvaart door minder productie?*² Dat het hierbij gaat om MKBA’s wordt uitgebreid uit de doeken gedaan in paragraaf 4 van het vierde hoofdstuk van deze studie. Dat blijkt ook uit de gebezigde terminologie. Zo staat op p. 109 van de genoemde publicatie te lezen: ‘Tegenover de kosten van zuivering staan uiteraard de baten van het herstel van de functie’; p. 110 maakt gewag van ‘kosten en baten van functieherstel’, ‘kosten-batenanalyse voor een agens’ en ‘betere kansen heeft een kosten-batenanalyse’; op p. 112 is sprake van de ‘totale maatschappelijke kosten’; p. 113 noemt het ‘kosten-batenaspect’ en ‘maatschappelijke kosten’; p. 114 rept over ‘kosten-batenanalyses’ en ‘maatschappelijke opportunity costs’. Aangezien de in de studie geïntroduceerde milieufuncties gedefinieerd zijn als collectieve goederen met honderd procent externaliteit, kunnen deze citaten niets anders betekenen dan dat het om MKBA’s gaat.

De studie van Hueting zoekt naar het minimum van twee maatschappelijke kostencurven. De maatschappelijke baten bestaan uit de geringere maatschappelijke kosten, als gevolg van eliminatiemaatregelen die zelf uiteraard extra kosten veroorzaken. De bedoelde maatregelen herstellen en behouden milieufuncties, doordat ze de oorzaken van functieverlies bij de bron elimineren. Een eliminatiekostencurve kan altijd worden geconstrueerd, behalve in geval van een onherstelbaar verlies van milieugebruiksmogelijkheden. Hoe ver de samenleving moet gaan bij de eliminatie van schadelijke milieueffecten hangt af van de preferenties om een bepaalde functie te behouden. Die voorkeuren kunnen zich – zij het zeer ten dele – manifesteren via de uitgaven ter compensatie van verloren gegane milieufuncties en voor herstel van de schade door functieverlies. Een voorbeeld is de schade door droogte of overstromingen als gevolg van het kappen van bossen: de functie ‘regulering van de waterhuishouding’ kan verloren gaan door overmatig gebruik van de functie ‘leverancier van hout’.

De studie maakt duidelijk waarom de preferenties voor het behoud van milieufuncties in veel gevallen slechts (zeer) onvolledig worden getraceerd. Zij ontbreken in dat geval dus ook in schade- en compensatiekostencurven. Dat geldt voor het mDNI en daarmee voor alle kosten-batenanalyses met betrekking tot het milieu. *Willingness to pay* en *willingness to accept* geven volgens de genoemde studie geen betrouwbare informatie over de preferenties voor het behoud van essentiële milieufuncties, dus over milieuduurzaamheid. In Hueting (2011) staan dertien argumenten die deze stelling schragen. Waardering van milieufuncties is daarom niet mogelijk. De enige manier om desondanks voor analyses hanteerbare informatie over die functies te verkrijgen is een veronderstelling over de preferenties te maken. Een van

¹ Hofkes en Verbruggen (2012).

² Hueting (1974).

de mogelijke veronderstellingen is het bestaan van absolute preferenties voor het behoud van milieufuncties. De omarming van milieuduurzaamheid door regeringen en instituties wereldwijd in reactie op het Brundtland-rapport is destijds door ons opgevat als weerspiegeling van de in Nieuwe Schaarste onbekend gebleven preferenties. Na 1992 hebben wij deze gedachte verworpen en is overgegaan op het maken van veronderstellingen over de niet te traceren preferenties, zoals absolute voorkeuren voor het behoud van vitale milieufuncties; zie bijvoorbeeld Hueting *et al.* (2000) en Hueting (2011).³ Absolute preferenties voor milieuduurzaamheid komen neer op duurzaamheidnormen voor het gebruik van vitale milieufuncties.

Zoals gezegd wordt in de studie uit 1974 het milieu gedefinieerd als een verzameling gebruiksmogelijkheden of milieufuncties of kortweg functies van de niet door de mens gemaakte fysieke omgeving waarvan hij geheel afhankelijk is in zijn doen en laten. In een assenstelsel met op de y-as jaarlijkse kosten in monetaire eenheden en op de x-as de beschikbaarheid van een functie in fysieke eenheden (van zijn parameter) benadert de curve van de totale baten – bij de veronderstelde sterke preferenties voor duurzaamheid – een verticale rechte lijn op het punt van de milieuduurzaamheidnorm. De hier geschetste figuur is bekend, doordat hij vele malen is gepubliceerd en navolging heeft gekregen.⁴

Het snijpunt van de eerste afgeleiden van de curven is dan de schaduwprijs van de functie *bij de gemaakte veronderstelling*. Het snijpunt correspondeert met het minimum van de som van de twee maatschappelijke kostencurven. De studie laat zien dat dit minimum het optimum weergeeft voor de mate van eliminatie van milieuschade, dat de totale maatschappelijke kosten hier minimaal zijn en dat het verschil tussen baten en kosten hier maximaal is. De eliminatiekostencurve kan worden beschouwd als een aanbodcurve, omdat eliminatiemaatregelen de beschikbaarheid van de functie vergroten en het behoud ervan realiseren. De verticale rechte kan worden beschouwd als een vraagcurve, omdat zij bij de gemaakte veronderstelling de voorkeur weergeeft voor het bereiken van de milieuduurzaamheidnorm.

Ten tweede stellen H en V dat duurzaamheid niet objectief kan worden vastgesteld. Zij verwijzen daarbij naar Hofkes (1996), Verbruggen en Dellink (1996) en Stolwijk (1996). De auteurs verzuimen bij hun verwijzingen naar deze publicaties, die de mogelijkheid van objectieve vaststelling bestrijden, te vermelden dat het reacties zijn op een artikel van Hueting en Reijnders (1996a) en dat Hueting en Reijnders (1996b) op de aangehaalde beschouwingen hebben gereageerd. Bij herlezing van de destijds gevoerde discussie komen wij tot de slotsom dat de genoemde auteurs de natuurwetenschappelijke vaststelling van de duurzaamheidnormen, want daarom gaat het, niet scherp onderscheiden van de subjectieve preferenties om die normen al dan niet te bereiken. Objectief kan – via systeemanalyse; zie Hueting en De Boer (2001) – worden geconstateerd dat milieuduurzaamheid, door Hueting gedefinieerd als het behoud van de gebruiksmogelijkheden van de fysieke omgeving (milieufuncties) voor komende generaties, impliceert dat er maximale fysieke niveaus van milieugebruik (de duurzaamheidnormen) bestaan. Anders zou zich geen probleem van milieuduurzaamheid voordoen. Uiteraard is bij de vaststelling van de normen het maken van subjectieve keuzen onvermijdelijk, maar dat is subjectiviteit op ander terrein.

De duurzaamheidnormen zijn geschat met behulp van modellen van de relevante milieuproblemen zoals klimaatverandering, aantasting van de ozonlaag, verzuring, eutrofiëring en verspreiding van persistente toxische stoffen. De modellen beschrijven de effecten van de emissies van de desbetreffende stoffen in lucht, water en bodem via fysieke, chemische en biologische processen op de milieuvorraden, zoals concentraties van stoffen,

³ Door het citeren van Hueting en Bosch (1992) wordt een verkeerd beeld gegeven van het begrip mDNI.

⁴ Zie bijvoorbeeld Hueting (2011) en United Nations *et al.* (2003).

populaties van soorten en ruimtegebruik in de loop van de tijd. De modellen zijn dus dynamisch. Daarmee worden de maximaal haalbare niveaus van milieugebruik (zoals de emissies) berekend die ‘oneindig’ lang kunnen worden volgehouden. Voor ieder milieuprobleem blijkt deze benadering alleen mogelijk te zijn, wanneer grenzen worden gesteld in de vorm van minimaal vereiste hoeveelheden milieuvorraden, die de overleving van biologische soorten garanderen en, secundair, ernstige aantasting van de menselijke gezondheid en lokale tekorten aan milieufuncties voorkomen. Deze schattingen zijn ontleend aan de literatuur. De normen zijn daarmee zo objectief mogelijk, met inschakeling van natuurwetenschappelijke analyses bepaald, maar uiteraard zijn onderweg onvermijdelijk subjectieve keuzen gemaakt.

Ten derde wordt volgens H en V bij het mDNI ten onrechte de technologische ontwikkeling niet in beschouwing genomen. Hierover kunnen wij kort zijn. Het mDNI is een statistisch getal dat rechtstreeks kan worden vergeleken met het standaard netto nationaal inkomen, waarvan het is afgeleid. In tijdreeksen van beide grootheden komt de ontwikkeling van de productie- en milieutechnologie tot uiting.

Ten vierde stellen H en V de kritisch-natuurlijk-kapitaalbenadering (*critical natural capital*, CNC) voor als verbreding van het mDNI, of misschien als superieur daaraan. Uit het voorafgaande blijkt dat het mDNI is berekend op basis van een analyse van het fysieke ‘milieukapitaal’ en de kritische grenzen daaraan. Tegenover de monetarisering van het milieugebruik in het mDNI staat de monetarisering van de milieuvorraden in de CNC-benadering. Wij zien daarin geen tegenstrijdigheid. Het uitdrukken van de baten van het behoud van milieufuncties in geld is uiteraard mogelijk, maar dat als waardering voor te stellen is onjuist, zoals wij bij de bespreking van ons eerste bezwaar hierboven hebben geponeerd. Wij zouden het derhalve verwelkomen, wanneer in een maatschappelijke kosten-batenanalyse het instrument van het mDNI wordt gebruikt.

Ten vijfde kan volgens H en V de netto contante waarde van reeksen kosten en baten in de tijd worden bepaald. Echter, de baten kunnen slechts zeer gedeeltelijk worden bepaald (ons eerste punt hierboven) en veronderstellingen over preferenties om niettemin tot gemonetariseerde baten te komen moeten duidelijk worden geëxpliciteerd, omdat anders misleidende uitkomsten worden gevonden. De keuze voor een bepaalde discontovoet weerspiegelt in feite de preferenties van beleidsmakers en onderzoekers.⁵

Roefie Hueting Bart de Boer

* Roefie Hueting (1929) publiceert sinds halverwege de jaren zestig over de relatie tussen milieu en groei van het nationaal inkomen, waarop hij in 1974 (cum laude) is gepromoveerd. Bart de Boer (1947) is ir. regeltechniek en is sinds 1972 betrokken bij systeemanalytisch onderzoek naar kwantitatief en kwalitatief waterbeheer en het milieuduurzaam nationaal inkomen, bij de Provincie Gelderland, DHV, het CBS, CE Delft en momenteel voor eigen rekening.

LITERATUUR

Hofkes, M.W. (1996), Objectieve duurzaamheid bestaat niet, *Economisch Statistische Berichten*, 81(4062), 531-532

⁵ Zie Hueting (1991).

- Hofkes, M.W., en H. Verbruggen (2012), Van groene welvaartsmaten tot een nationale maatschappelijke kosten-batenanalyse, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(4), 247-253
- Hueting, R. (1974), *Nieuwe schaarste en economische groei, meer welvaart door minder productie?*, Amsterdam/Brussel: Aegon Elsevier
- Hueting, R. (1991), The use of the discount rate in a cost-benefit analysis for different uses of a humid tropical forest area, *Ecological Economics*, 3(1), 43-57
- Hueting, R. (2011), Five ways to combat misleading information about economic growth, in Richard L. Bertrand (red.), *Theories and effects of economic growth*, New York: Nova Publishers, 1-29
- Hueting, R., en L. Reijnders (1996a), Duurzaamheid is een objectief begrip, *Economisch Statistische Berichten*, (81)4057, 425-427
- Hueting, R., en L. Reijnders (1996b), Duurzaamheid en preferenties, *Economisch Statistische Berichten*, (81)4062, 537-539
- Hueting, R., en B. de Boer (2001), Environmental valuation and sustainable national income according to Hueting, in E.C. van Ierland, J. van der Straaten en H.R.J. Vollebergh (red.), *Economic growth and valuation of the environment, A debate*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 17-77
- Hueting, R., H.J.J. Stolwijk, B. de Boer, Th.G. Potma, en W.J. Beek (2000), Prijs het milieu, niet het beleid, *Economisch Statistische Berichten*, 85(4244), 157-159
- Stolwijk, H. (1996), Het subjectieve karakter van duurzaamheid, *Economisch Statistische Berichten*, 81(4062), 534-536
- Verbruggen, H., en R. Dellink (1996), Duurzaam gebruik en duurzame ontwikkeling, *Economisch Statistische Berichten*, 81(4062), 532-533
- Verbruggen, H. (2000), *Final report on calculations of a sustainable national income according to Hueting's methodology*, Amsterdam: Institute for environmental studies, Vrije Universiteit, Report O-00/10
- United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, en World Bank (2003), *Integrated environmental and economic accounting*, New York: United Nations, 453-457

NASCHRIFT

M.W. Hofkes en H. Verbruggen*

In onze bijdrage aan dit tijdschrift van twee jaar geleden¹ hebben wij een nieuwe toepassing voorgesteld van het door Hueting ontwikkelde concept van een duurzaam nationaal inkomen, het DNI. Hueting en De Boer lijken daar niet erg gelukkig mee te zijn, gezien hun reactie in deze aflevering van het tijdschrift. Dat is jammer, want ons voorstel zou een ruimere toepassing van het concept DNI mogelijk maken.

Zoals in de bedoelde bijdrage uit 2012 is toegelicht, is het DNI een hypothetisch nationaal inkomen, waarvan de omvang kan worden gegenereerd wanneer strikt wordt vastgehouden aan een duurzaam gebruik van milieufuncties. Het DNI is een hypothetische grootheid, omdat het de uitkomst is van een daartoe speciaal ontwikkeld toegepast algemeen evenwichtmodel, waarin de Nederlandse economie wordt nagebootst onder de veronderstelling dat aan de opgelegde duurzaamheidsnormen is voldaan. Het model simuleert de dan noodzakelijke prijs- en hoeveelhedaanpassingen van consumenten en producenten, de aanpassingen in bestaande productietechnologie alsmede de toepassing van nieuwe, al wel bekende, milieutechnologieën. De verlangde aanpassingen doen de economie pijn, met als gevolg een lager DNI dan het feitelijke netto nationaal inkomen, het NNI. Het verschil vatten wij op als de maatschappelijke kosten van het duurzaam gebruik van milieufuncties.

Het DNI is in de beleidsontwikkeling en de politiek geen algemeen geaccepteerde maatstaf geworden voor duurzame ontwikkeling. Afgezien van het hypothetisch karakter en de altijd benodigde, maar kwestieuze, modelveronderstellingen, heeft dat naar ons inzicht vooral te maken met de door Hueting c.s. aangehangen sterke interpretatie van de politiek beleden maatschappelijke preferentie voor duurzaamheid, namelijk als een duurzaam gebruik van de verschillende milieufuncties dat objectief natuurwetenschappelijk vast te stellen zou zijn. Vandaar hun afkorting mDNI, waar ‘m’ voor milieufuncties staat. Dan is er maar één duurzaamheidsnorm, waarbij geen afruil mogelijk is tussen verschillende economische en milieubelangen. Dat gaat velen te ver.

Vandaar dat wij voorstellen niet alleen deze ene norm in de zoektocht naar duurzame ontwikkeling te betrekken, maar ook ruimte te laten voor minder absolute maatschappelijke voorkeuren. Zo gedacht kan men zich een maatschappelijke preferentieschaal voorstellen voor duurzaamheid, een ‘groene preferentiecurve’. Met het DNI-model kunnen dan op de verschillende punten van die curve – die verschillende maatschappelijke duurzaamheidspreferenties representeren – de maatschappelijke kosten berekend worden.

Om een verantwoorde afweging te kunnen maken, zouden ook de baten van de verschillende maatschappelijke duurzaamheidspreferenties in geld moeten worden uitgedrukt. Hueting c.s. hebben er geen vertrouwen in dat dit op een geloofwaardige manier mogelijk is. Wij zijn van mening dat inmiddels zoveel voortgang is geboekt met de monetaire waardering van veranderingen in beschikbaarheid van milieufuncties, dat zij niet onderdoet voor de hypothetische berekening van de kosten van verschillende niveaus van duurzaamheid. Een nationale maatschappelijke kosten-batenanalyse kan zo een hulpmiddel zijn bij de zoektocht naar duurzame ontwikkeling, en veel inzicht verschaffen in de kosten en baten van de verschillende voorkeuren en de onderlinge afhankelijkheden. Niet meer en niet minder. Zie ook onze publicatie, samen met andere onderzoekers, waarin de kosten van verschillende duurzaamheidsvoorkeuren worden berekend.²

¹ Hofkes en Verbruggen (2012).

² Gerlagh *et al.* (2002).

Dat Hueting en De Boer in hun reactie beweren dat wij ten onrechte niet inzien dat het mDNI al een afweging van kosten en baten impliceert, is intuïtief moeilijk te begrijpen. Zij stellen simpelweg dat de baten al zijn gereflecteerd in monetaire eenheden, namelijk in het snijpunt van hun marginale maatschappelijke kostenfunctie voor behoud en herstel van milieufuncties en de volstrekt inelastische vraagfunctie hiernaar. Die vraagfunctie is alleen denkbaar in fysieke eenheden, maar in dat snijpunt wordt deze (absolute) vraag door Hueting en De Boer opgevat als de bijbehorende baten in monetaire eenheden. In dat snijpunt kunnen de maatschappelijke kosten die gemaakt moeten worden om de milieuschade te vermijden immers opgevat worden als baten. Bij Hueting en De Boer worden de baten derhalve bepaald door de veronderstelde absolute duurzaamheidsvoorkeuren van de bevolking. Maar hoe realistisch is dit gestipuleerde, beperkte uitgangspunt? Bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse dienen voor een bandbreedte aan voorkeuren de baten te worden afgezet tegen de daarmee corresponderende kosten. Met een afweging in één vooraf vastgeprikt punt schieten we onzes inziens niet erg op in de zoektocht naar duurzame ontwikkeling.

Marjan Hofkes
Harmen Verbruggen

* De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar Milieueconomie en hoogleraar Internationale Milieueconomie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

LITERATUUR

- R. Gerlagh, R. Dellink, M.W. Hofkes en H. Verbruggen (2002), A measure of sustainable national income for the Netherlands, *Ecological Economics*, 41(1), 157-174
- M.W. Hofkes, en H. Verbruggen (2012), Van groene welvaartsmaten tot een nationale maatschappelijke kosten-batenanalyse, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44(4), 247-253

DRESSEMINAR

In de Verenigde Staten van Amerika is het voeren van conjunctuurpolitiek via de federale begroting heel gewoon, maar in Europa ontbreekt die mogelijkheid. Op 6 mei 2014 organiseerde de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën een Dreesseminar over de vraag of de Europese Unie een grotere rol kan spelen bij het beperken van conjuncturele onevenwichtigheden, met als titel: *Beleidscoördinatie in Europa. Samen de cyclus te lijf?* Hans Timmer en Jeroen Hessel verkenden tijdens dit seminar de (on)mogelijkheden, waarna Marko Bos de discussie aftrapte. Dit nummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën bevat een samenvatting van de inleiding van Hans Timmer, van de hand van Flip de Kam. Niels Gilbert en Jeroen Hessel hebben de inleiding van de tweede auteur tot een artikel uitgewerkt; Marko Bos en Bart van Riel deden dat met de inleiding van de eerstgenoemde auteur. Een korte impressie van de discussie waarmee het seminar werd afgerond sluit dit nummer af.

ANTICYCLISCH BEGROTINGSBELEID IN DE EUROZONE?

1 Inleiding

Sommige vooraanstaande in Amerika werkzame economen – onder wie Blanchard (Internationaal Monetair Fonds) en de Nobelprijswinnaars Krugman en Stiglitz – hebben zich in niet mis te verstane bewoordingen uitgelaten over de schepping van de eurozone en het in hun ogen te restrictieve begrotingsbeleid in de lidstaten van de Europese Unie die deze gemeenschappelijke munt hebben ingevoerd. Het zou een historische fout van de eerste orde zijn geweest om de Zuid-Europese landen tot de muntunie toe te laten, gegeven hun relatief hoge stijging van de arbeidskosten per eenheid product. De Verdragsbepalingen die beperkingen opleggen aan tekort en schuld van nationale overheden zouden verhinderen dat beleidsmakers na 2008 in de gewenste mate konden reageren op het grote tekort aan effectieve vraag. Het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank zou onvoldoende ruimhartig zijn. Deze economen hameren op de noodzaak de economie krachtiger te stimuleren, aangezien de vraagkant van de economie het laat afweten. Drie vragen dringen zich hier op:

1. Heeft Europa (op dit moment) behoefte aan een stimulans voor de economie?
2. Is stimuleren moeilijker, nadat landen samen een gemeenschappelijke munt hebben ingevoerd?
3. Heeft Europa een begrotingsunie van node?

2 Heeft Europa behoefte aan een stimulans voor de economie?

Nee. Volgens Hans Timmer moeten beleidsmakers in plaats daarvan de focus richten op noodzakelijke structurele aanpassingen. Het via de overheidsbegroting stabiliseren van de conjunctuurgolf kan het best door het toepassen van de automatische stabilisatoren, maar dat kan alleen wanneer de overheidsfinanciën structureel gezond zijn. Het heeft bovendien geen zin om zes jaar na het uitbreken van de crisis de vraag aan te zwengelen. Hoe lang wil je daarmee doorgaan? Een eventuele vraagimpuls moet snel worden gegeven en kort duren. Na zes jaar crisis zitten de problemen veeleer aan de aanbodkant van de economie. Stimuleren jaagt de overheidsschuld en de rentelasten verder omhoog. Die kant moet het niet op. Extra bezuinigen lijkt volgens Hans Timmer anderzijds evenmin noodzakelijk.

Het lukt gewoon niet om de groei blijvend te stimuleren door het overheidstekort op te voeren. Op de vraag gericht beleid loopt vast. Dat leren bijvoorbeeld de ervaringen die in de jaren negentig zijn opgedaan in Japan. Nadat de maakindustrie met groot succes een inhaalslag had gemaakt, liep het groeitempo terug. De hoge nationale besparingen zochten onder andere een vluchtheuvel in het onroerend goed, waarvan de prijzen sterk opliepen. Politici durfden het niet aan om het nieuwe groeipotentieel in de dienstsector aan te boren, waar de productiviteit laag is. Zij durfden die sector niet open te gooien. De rente staat daar al jaren vrijwel op nul; de schuld van de overheid bedraagt bijna 240 procent van het bruto binnenlands product. Maar de economie blijft traag groeien. De daarginds verder voortgeschreden vergrijzing van de bevolking speelt hierbij overigens ook een rol. De ervaringen die in de jaren tachtig in Europa zijn opgedaan, wijzen in dezelfde richting. De sterke prijsstijging van ruwe aardolie vormde een aanbodschok waarop niet adequaat is gereageerd. Europa met zijn verstarde arbeidsmarkt zag zijn concurrentiepositie aanzienlijk verslechteren. Ook toen lag de oplossing in het zoeken naar structurele aanpassingen. Momenteel is dit in het zuiden van de eurozone een factor van betekenis.

3 Is stimuleren moeilijker in een muntunie?

Nee, *in principe* zou het stimuleren van de economie in een muntunie juist eenvoudiger moeten zijn, ook al beschikken nationale overheden niet langer over eigen monetaire instrumenten. Neem om de gedachten te bepalen een kleine open economie. Stimulerend beleid is daar slechts in beperkte mate effectief, doordat vraagimpulsen voor een belangrijk deel weglekken naar het buitenland. Monetaire financiering, gevolgd door een dalende wisselkoers, is uitsluitend effectief wanneer het buitenland niet reageert. In de praktijk zullen andere landen vaak volgen, waardoor een wisselkoersoorlog dreigt. Wanneer landen deel uitmaken van een muntunie, zijn de weglekeffecten van stimulerend beleid – vanuit de muntunie gezien – aanzienlijk geringer. De muntunie is immers te beschouwen als een omvangrijke, relatief gesloten economie. In dit geval is wel vereist dat de lidstaten de vereiste begrotingsdiscipline betrachten. Anders teren zij op de zak van andere deelnemers aan de muntunie. Precies om deze reden dicteert het Verdrag van Maastricht plafondwaarden voor het begrotingstekort en de (bruto)schuld van nationale overheden en is het nagenoeg alle vijftig staten in de VS niet toegestaan een tekort op hun begroting te hebben.

4 Heeft Europa een begrotingsunie nodig?

Mogelijk is een ‘federale’ aanpak onder omstandigheden te prefereren. De Verenigde Staten hebben het in vergelijking met de eurozone sinds het uitbreken van de crisis relatief echter niet zoveel beter gedaan. Het beleid in China – ook te beschouwen als een soort federatie – was in 2009 en 2010 wel heel effectief. De stimulans is daar evenwel vooral decentraal gegeven, via ruime kredietverlening door de banken. In het algemeen gesproken verdient monetaire verruiming de voorkeur boven discretionair begrotingsbeleid. Conjuncturele en structurele ontwikkelingen zijn in de praktijk vaak moeilijk te ontwarren. De automatische stabilisatoren kunnen zeker een belangrijke rol spelen, mits de overheidsbegroting van een lidstaat structureel gezond is (gemaakt). Wanneer de begroting kan meedemen met de conjunctuurbeweging, is te vermijden dat tijdens een recessie het treffen van procyclische tekortverbeterende maatregelen onvermijdelijk wordt. Los hiervan pleit veel voor een grotere rol van Europa op specifieke beleidsterreinen, zoals bij het aanpakken van grensoverschrijdende milieuvervuiling en in de vorm van sterkere coördinatie bij de belastingheffing.

Flip de Kam

* Eindredacteur van dit tijdschrift. Deze bijdrage vat de inleiding samen die Hans Timmer (Wereldbank) verzorgde op het Dreesseminar over beleidscoördinatie in Europa dat plaatsvond op 6 mei 2014.

HOE NUTTIG IS EEN BUDGETTAIR STABILISATIEFONDS IN DE EMU?

N.D. Gilbert en J.P.C. Hessel*

Samenvatting

Een budgettair stabilisatiefonds heeft binnen de Economische en Monetaire Unie in theorie toegevoegde waarde, met name bij asymmetrische conjunctuurschokken. In de praktijk blijkt het echter lastig om een dergelijk stabilisatiefonds zodanig vorm te geven dat het én effectief én politiek haalbaar is. Zo blijkt het nut van een fonds dat herverdeelt op basis van asymmetrische conjunctuurcycli beperkt te zijn, aangezien deze cycli in de eurozone behoorlijk synchroon lopen. Vooral de financiële cycli divergeren en zorgen voor grote budgettaire problemen in sommige eurolanden, maar een fonds dat zich richt op de conjunctuurcyclus helpt juist daar onvoldoende tegen. Een fonds dat in goede tijden geld ophaalt, en alleen uitbetaalt bij grote recessies is effectiever. Zo'n stabilisatie-spaarpot is echter weer moeilijker uitvoerbaar door de grote meetonzekerheid rondom de *output gap*. Doordat de structurele groei op enig moment vaak (langdurig) verkeerd wordt ingeschat, ontstaat bij zo'n fonds het risico van een *deficit bias* op Europees niveau. Al met al dragen politiek haalbare varianten van een stabilisatiefonds te weinig bij aan het stabiel maken van de EMU. Dit wordt pas anders, naarmate het fonds meer op een federale begroting zou gaan lijken.

Trefwoorden: overheidsfinanciën, EMU, conjunctuur, financiële cyclus, onevenwichtigheden

1 Waarom een stabilisatiefonds?

De discussie over het nut van een budgettair stabilisatiefonds in de Economische en Monetaire Unie (EMU) start bij de theorie van optimale valutagebieden. Deze theorie suggereert dat landen in een monetaire unie baat hebben bij een begroting op federaal niveau.¹ Via de federale belastinginkomsten en uitgaven zou zo'n begroting de economie in het geval van asymmetrische schokken automatisch kunnen stabiliseren. In de Verenigde Staten zou de federale begroting de effecten van asymmetrische schokken met wel 30-40 procent reduceren.² Een omvangrijke federale begroting is in Europa echter nooit politiek haalbaar geweest. Daarom circuleerden al vóór de start van de EMU plannen voor een budgettair stabilisatiefonds. Zo'n fonds is veel kleiner (met een omvang van slechts enkele procenten bbp), maar het zou toch een vergelijkbare mate van stabilisatie kunnen bewerkstelligen.³ Dit zou kunnen door gericht te herverdelen op basis van conjunctuurindicatoren,⁴ zoals de *output gap* of het niveau van de werkloosheid.⁵ Bij de oprichting van de EMU is uiteindelijk echter

¹ Kenen (1969).

² Sala-i-Martin en Sachs (1992); Bayoumi en Masson (1995).

³ Zie De Haan (1997) voor een discussie.

⁴ Een budgettair stabilisatiefonds heeft dus een andere functie dan de reeds bestaande Europese structuur- en cohesiefondsen. Die fondsen hebben als doel om structurele verschillen in het welvaartsniveau tussen landen en regio's te verminderen. Hiertoe worden aan landen fondsen beschikbaar gesteld op basis van bepaalde criteria, waarbij uiteindelijk ook sprake kan zijn van permanente herverdeling. Een budgettair stabilisatiefonds heeft daarentegen als doel om tijdelijke conjuncturele verschillen tussen landen te verminderen.

⁵ Het niveau van de werkloosheid bevat zowel een conjunctureel als een structureel element. Strikt genomen is alleen de afwijking van de werkloosheid van een evenwichtsniveau daarom een pure conjunctuurindicator. Uit praktische overwegingen (de evenwichtswerkloosheid is niet observeerbaar) baseren diverse voorstellen voor een stabilisatiefonds zich desalniettemin op het totale niveau (of de verandering) van de werkloosheid. De voor- en nadelen van deze aanpak komen aan de orde in onderdeel 4.

gekozen voor budgettaire stabilisatie op nationaal niveau. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) moest ertoe bijdragen dat begrotingstekorten en overheidsschulden laag genoeg waren om stabiliserend nationaal begrotingsbeleid mogelijk te maken. Als landen conform het SGP hun begroting gemiddeld over de conjunctuurcyclus in evenwicht zouden houden, konden zij hun automatische budgettaire stabilisatoren laten werken zonder de 3-procentgrens voor het tekort uit het verdrag van Maastricht te overschrijden.

De Europese schuldencrisis heeft inmiddels echter aangetoond dat stabiliserend begrotingsbeleid op nationaal niveau in de EMU beperkingen kent. Door gebrekkige naleving van de budgettaire regels hadden landen in de praktijk veel hogere tekorten dan gepland en dus minder ruimte om asymmetrische schokken op te vangen. Bovendien bleek de financiële crisis in sommige landen veel grotere budgettaire gevolgen te hebben dan waar bij de formulering van het SGP op was gerekend.⁶ De aanzienlijke budgettaire verslechtering leidde in verschillende EMU-landen zelfs tot een destabiliserende reactie van financiële markten, mede vanwege de hoge schuld niveaus in veel landen.⁷ Bij de discussie over de versterking van de muntunie kwam daarom een Europees budgettair stabilisatiefonds opnieuw in beeld.⁸ Een stabilisatiefonds zou in theorie enkele beperkingen van nationaal begrotingsbeleid kunnen opvangen. Zo worden coördinatieproblemen tussen lidstaten verminderd en kunnen onderlinge divergenties – zonder te lenen – worden tegengegaan door tussen landen te herverdelen. In de EMU als geheel wordt hierdoor minder overheidsschuld opgebouwd, of zijn er omgekeerd minder buffers nodig om schokken op te vangen.

Ook voor de start van de EMU was echter al duidelijk dat een stabilisatiefonds in de praktijk moeilijker realiseerbaar is dan de theorie aangeeft. Het grote voordeel van een federale begroting is dat stabilisatie automatisch en onzichtbaar plaatsvindt, ongeacht de aard en de duur van de schok. Dit geldt niet voor een stabilisatiefonds, waar afdrachten en ontvangsten direct zichtbaar zijn. Hierdoor is een stabilisatiefonds veel gevoeliger voor (politieke) conflicten over aard en omvang van de afdrachten en ontvangsten. Al voor de oprichting van de EMU concludeerde de literatuur daarom dat een fonds alleen haalbaar is onder voorwaarden:⁹

- Geen permanente herverdeling tussen lidstaten, om een transfer-unie te voorkomen.
- Geen federale leencapaciteit, omdat dit zou kunnen leiden tot *deficit bias* op federaal niveau, waar de lidstaten uiteindelijk voor op moeten draaien.
- Automatische verdeling via een objectieve formule en geen *ad hoc* besluitvorming. Dit om te voorkomen dat politieke koehandel of willekeurige herverdeling ontstaan.

Deze voorwaarden voor politieke acceptatie komen nu deels terug bij Van Rompuy (2012), al wordt in dat rapport de optie van een federale leencapaciteit opengehouden. In de praktijk blijkt het echter zeer lastig om een fonds te maken dat én voldoet aan al deze voorwaarden voor politieke haalbaarheid, én ook nog effectief is bij verschillende soorten schokken – van soms onverwachte aard.

2 Aard van de divergenties en budgettaire problemen in de EU

Een belangrijke moeilijkheid is dat de uiteengroeiende ontwikkelingen die zich in de economieën binnen de EMU hebben voorgedaan van andere aard bleken te zijn dan van

⁶ Gilbert en Hessel (2012).

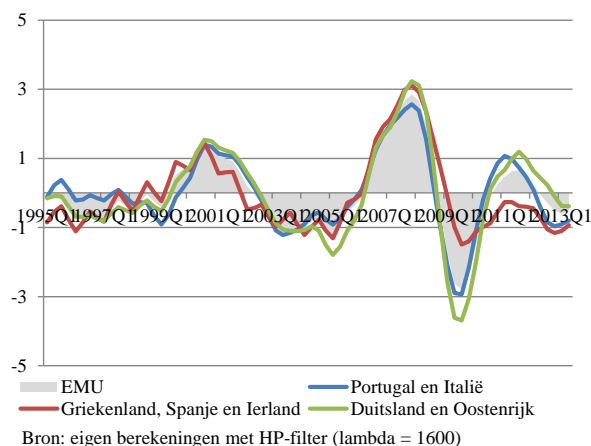
⁷ Dit is overigens een belangrijk verschil met de Verenigde Staten. Individuele staten in de VS hebben zeer lage schuld niveaus (gemiddeld slechts zo'n 7 procent bbp), en hebben vaak ook het vereiste van een sluitende begroting in lokale wetgeving opgenomen. Dit is mogelijk omdat de budgettaire stabilisatie bijna volledig op federaal niveau plaatsvindt, net als het aangaan van overheidsschuld.

⁸ Zie Van Rompuy (2012).

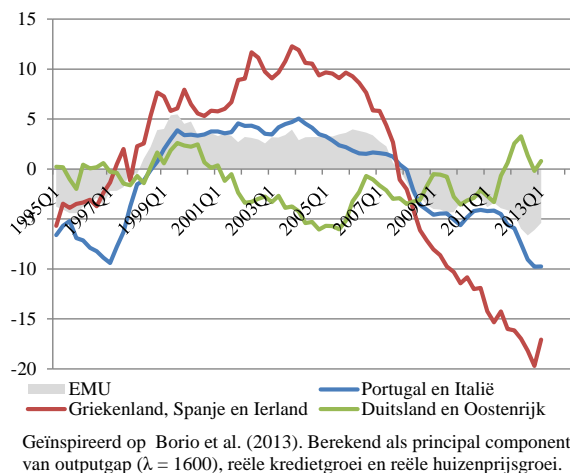
⁹ Von Hagen en Hammond (1995).

tevooren was verwacht. In de theorie van optimale valutagebieden is het gangbaar om te kijken naar asymmetrische conjunctuurcycli. De normale conjunctuurcyclus heeft een duur tot ongeveer acht jaar.¹⁰ In de EMU was de mate van conjunctuursynchronisatie sinds 1999 echter opvallend sterk (figuur 1). Afhankelijk van de maatstaf hangt ongeveer 50-70 procent van de variatie van de nationale *output gaps* samen met de EMU-brede conjunctuur. De belangrijkste recessies, de dotcom-recessie in 2001 en de financiële crisis in 2008-09, uitten zich vooral in symmetrische bewegingen van de *output gap*. Al met al zijn er betrekkelijk weinig asymmetrische conjunctuurschokken geweest. Dit geldt zelfs tijdens de financiële crisis, al loopt sindsdien de conjunctuur tussen kern en periferie wel wat verder uiteen.

Figuur 1 Output gaps EMU



Figuur 2 Financiële cycli EMU



Deze sterke conjunctuursynchronisatie is opmerkelijk. Het is immers bekend dat zich in deze periode juist zeer uiteenlopende ontwikkelingen hebben voorgedaan: bij concurrentieposities, bij lopenderekeningsaldi en in de groei van kredietverlening en huizenprijzen. Deze divergenties hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de ernst van de Europese schuldencrisis. De normale conjunctuurcyclus blijkt geen goede maatstaf te zijn om deze grotere en langduriger divergenties te identificeren. Deze hangen voor een belangrijk deel samen met de financiële cyclus. Uit recent onderzoek komen drie *stylized facts* over de financiële cyclus naar voren.¹¹ Ten eerste wordt de financiële cyclus gedreven door fluctuaties in kredietverlening en huizenprijzen. Ten tweede duurt de financiële cyclus veel langer dan de normale conjunctuurcyclus: zo'n 16-20 jaar in plaats van acht jaar. Ten derde kent de financiële cyclus veel grotere uitslagen dan de conjunctuurcyclus, en gaat de neergang vaak gepaard met een financiële crisis.

Sinds de start van de EMU is de financiële cyclus in het eurogebied asymmetrisch verlopen (figuur 2). De divergenties worden duidelijk zichtbaar met een maatstaf voor de financiële cyclus per land (hier gedefinieerd op basis van de *principal component* van de *output gap*, reële kredietgroei en reële groei van huizenprijzen).¹² Slechts 26 procent van de variatie van de nationale financiële cycli wordt verklaard door EMU-brede ontwikkelingen. In de Europese periferie droegen kredietgroei en stijgende huizenprijzen bij aan een jarenlange *boom*, met name in Ierland en Spanje. In landen als Duitsland en Oostenrijk daalden de huizenprijzen juist licht, en bleef ook de kredietverlening zeer gematigd. Deze asymmetrische cyclus interacteerde in de EMU met rigide lonen en prijzen, doordat structurele

¹⁰ Borio et al. (2013).

¹¹ Drehmann et al. (2012); Borio (2012).

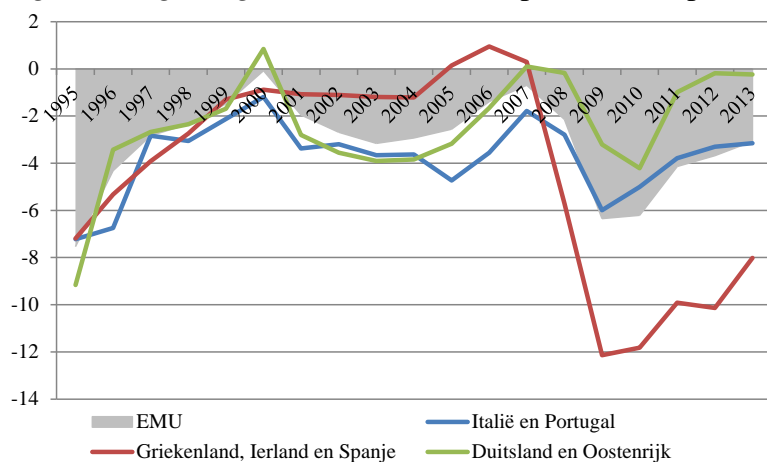
¹² Zie Comunale en Hessel (2014).

hervormingen onvoldoende waren doorgevoerd. Zo heeft de financiële cyclus bijgedragen aan langdurige verschillen in inflatie en loongroei en aan grote divergenties in concurrentieposities en lopenderekeningsaldi.

Deze divergenties hebben grote gevolgen gehad voor de overheidsfinanciën. De grootste budgettaire problemen in de EMU hangen sterker samen met de financiële cyclus dan met de conjunctuurecyclus.¹³ De financiële cyclus heeft namelijk een veel grotere invloed op het begrotingssaldo dan op basis van alleen de economische groei te verwachten zou zijn.¹⁴ De effecten lopen met name via de overheidsinkomsten, waarbij drie kanalen een rol spelen. Zo leidt een stijging van activaprijzen tot meer inkomsten via transactiebelastingen (zoals in Nederland de overdrachtsbelasting) en vermogensbelastingen. Ten tweede leidt een hoge groei van de lonen tot meer inkomsten uit loonbelasting, ook vanwege de progressie in veel belastingstelsels. Ten derde stijgt via vermogenseffecten het aandeel van de binnenlandse bestedingen in de economie, wat leidt tot meer inkomsten uit indirecte belastingen.

Bij een omslag in de financiële cyclus, zeker als die gepaard gaat met een financiële crisis, draaien deze effecten om en treedt een omvangrijk negatief budgettair effect op. Dit is duidelijk te zien bij de landen in het eurogebied die een sterke financiële cyclus hebben doorgemaakt (figuur 3). De *boom*periode uit zich vooral in Spanje en Ierland in (achteraf gezien te kleine) budgettaire overschotten; de *bust* sinds 2009 uit zich vooral in de periferie in veel scherper dan gemiddeld oplopende tekorten. Opvallend zijn overigens ook de grote verschillen tussen de gemiddelde tekorten van de diverse landen. Dit deel van de divergenties kan alleen met sterkere begrotingsregels worden opgelost. Hiertoe zijn inmiddels belangrijke stappen gezet.¹⁵

Figuur 3 Begrotingssaldi EMU-landen (procenten bbp)



3 Stabilisatiefonds op basis van asymmetrische conjunctuurecyclus

Een stabilisatiefonds dat zich vooral richt op het asymmetrische deel van de conjunctuurecyclus sluit onvoldoende aan op de divergenties en budgettaire problemen die zich in het eurogebied hebben voorgedaan. De meest gebruikte indicator voor het asymmetrische deel van de conjunctuurecyclus is de relatieve *output gap*: het verschil tussen de nationale *output gap* en het Europese gemiddelde. Aangezien deze relatieve *output gaps* op Europees niveau tegen elkaar wegvallen, heeft een fonds dat herverdeelt op basis hiervan geen leencapaciteit nodig, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een fonds op basis van de (verandering

¹³ Gilbert en Hessel (2013).

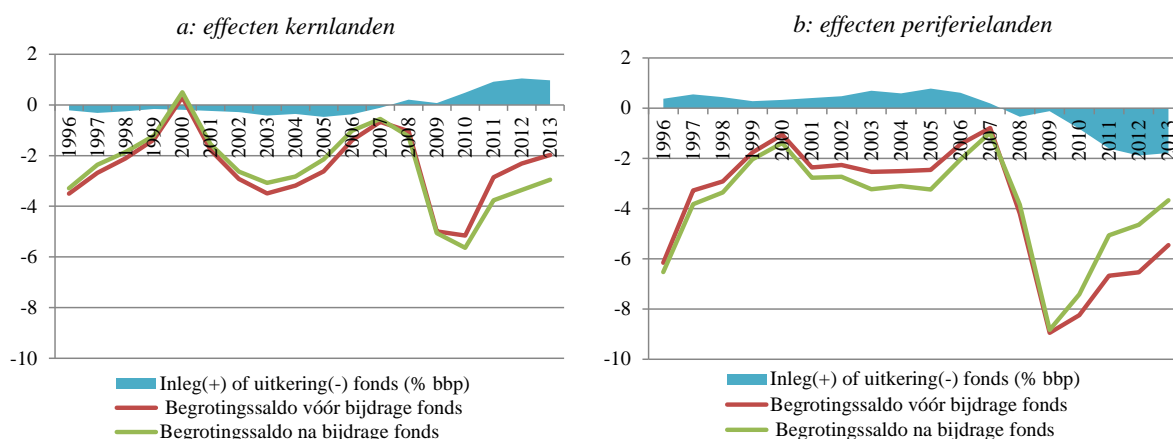
¹⁴ Eschenbach en Schuknecht (2004); Bénétrix en Lane (2011); Dobrescu en Salman (2011); Lendvai *et al.* (2011).

¹⁵ Verkaart *et al.* (2012).

van) de werkloosheid.¹⁶ Bovendien is de relatieve *output gap* over een langere periode voor elk land in theorie gemiddeld nul. Een stabilisatiefonds dat zich hierop baseert zou daarom – bezien over de conjunctuurcyclus – geen (*ex ante*) herverdelingseffecten hebben. Zo worden ook de prikkels voor structurele hervormingen niet ondermijnd.

We illustreren het budgettaire effect van zo'n fonds met een simulatie voor de periode 1999-2013 op basis van de *output gaps* zoals berekend door de Europese Commissie. Deze spelen al een grote rol in de budgettaire *surveillance* in de EMU. Om de bijdrage van dit stabilisatiefonds aan het verminderen van begrotingsfluctuaties te beoordelen, gaan we uit van het meest extreme scenario – een fonds dat bijna volledig corrigeert voor het asymmetrische deel van de *output gap*.¹⁷ Dit is illustratief als bovengrens voor de effectiviteit van een fonds dat niet intertemporeel herverdeelt.

Figuur 4 Budgettaire effecten stabilisatiefonds op basis van asymmetrische *output gap*



Een fonds gericht op het asymmetrische deel van *output gap* is echter weinig effectief, mede vanwege de zeer synchroon verlopende conjunctuurcycli in de EMU-landen. De relatieve *output gaps* verklaren namelijk maar ongeveer 12 procent van de variatie in begrotingstekorten in de EMU tussen 1999 en 2013.¹⁸ Het fonds zou in de praktijk vooral herverdelen tussen landen die zich in dezelfde conjunctuurfase bevinden: van landen met een milde recessie naar landen in een scherpe recessie, of van landen met een sterke hoogconjunctuur naar landen in een milde hoogconjunctuur. Het fonds levert echter een te kleine bijdrage als landen door een omslag in de financiële cyclus in een diepe recessie en grote budgettaire problemen terechtkomen. Dit blijkt duidelijk uit figuur 4, waar voor de kernlanden en de periferielanden de inleg en de uitkering uit het fonds worden weergegeven (blauw). Voor de crisis is er een kleine herverdeling van periferie naar kern, van gemiddeld minder dan 1 procent bbp per jaar. Na de crisis is er een kleine herverdeling van kern naar periferie, van 1-2 procent bbp per jaar. Door het stabilisatiefonds zouden de

¹⁶ De *relatieve* verandering van de werkloosheid is voor de EMU als geheel wel gemiddeld nul; en daarmee in theorie geschikt als basis voor een niet-intertemporeel herverdelend stabilisatiefonds. Dit blijkt echter een belabberde indicator voor de conjunctuurcyclus te zijn: een fonds op basis hiervan is nog aanzienlijk minder effectief dan een fonds op basis van de relatieve *output gap*.

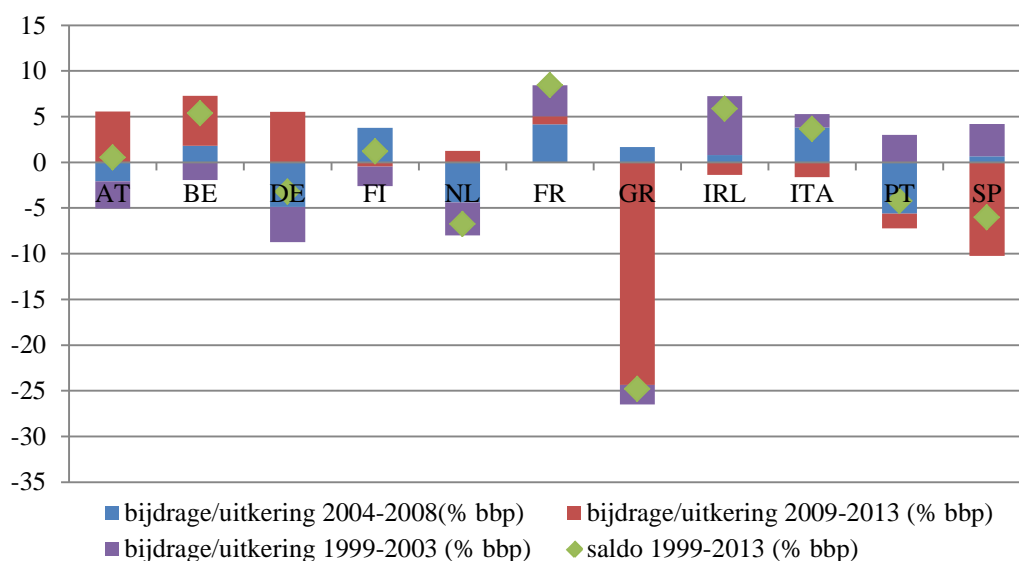
¹⁷ Op basis van een panelregressie kiezen we een coëfficiënt van 0,9 voor de asymmetrische *output gap*. Landen leggen in/ontvangen 0,9 procent bbp voor elke procentpunt die de *output gap* positiever/negatiever is dan het EMU-gemiddelde.

¹⁸ Een regressie met als linkerhandvariabele het begrotingstekort en als verklarende variabele het asymmetrische deel van de *output gap* geeft voor de EMU een R-kwadraat van 12 procent (periode: 1999-2013).

begrotingstekorten in de periferie sinds 2010 iets lager zijn uitgekomen, maar het effect is te klein om de verslechtering sinds de crisis te compenseren.¹⁹

Dit beeld blijkt nog duidelijker uit de bijdragen van individuele landen (figuur 5). Er is namelijk sprake van behoorlijk willekeurige verschillen, waarbij vooral de uitkeringen tijdens de crisisperiode nogal ongelijk zijn verdeeld. Na de crisis krijgt Griekenland bijna 25 procent bbp, vooral door de sterk afwijkende *output gap* in de berekeningen van de Commissie. De rest van de periferie krijgt echter veel minder, waarbij Portugal, Italië en Ierland nauwelijks iets ontvangen. Bovendien blijken behoorlijk langdurige herverdelingseffecten op te treden, zelfs gemeten over perioden van 15 jaar. De *output gap* blijkt voor veel landen gemiddeld niet nul te zijn. Per saldo zijn Griekenland, Spanje, Portugal en Nederland de grootste netto-ontvangers, terwijl Oostenrijk, Finland, Frankrijk en België nettobetaler zijn. Dit effect kan met zo'n vijf procent bbp (cumulatief over een periode van tien jaar) toch behoorlijk fors zijn. Zulke herverdelingseffecten zijn politiek moeilijk verdedigbaar.

Figuur 5 Fonds met output gap: cumulatieve bijdrage (+)/uitkering (-) per land



4 Voorwaarden deels loslaten: een stabilisatiepot

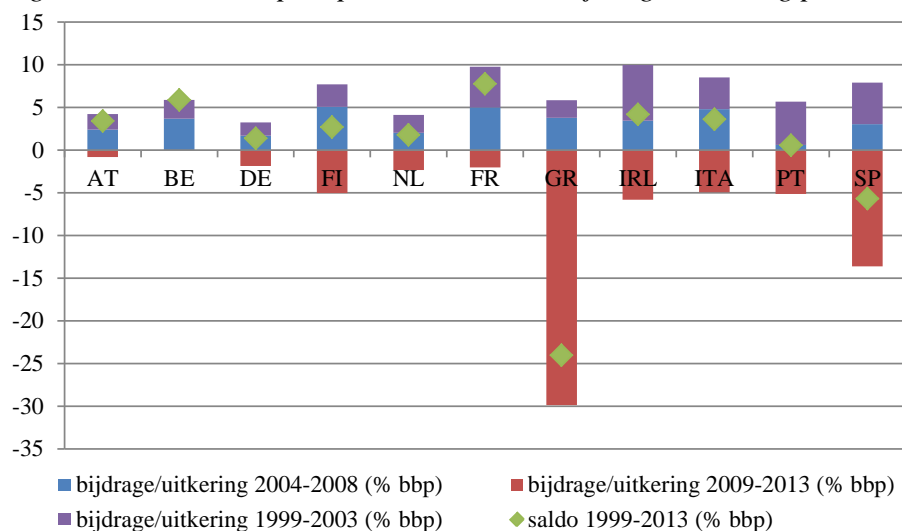
Het is mogelijk om het fonds effectiever te maken door de genoemde voorwaarden voor politieke acceptatie deels los te laten. Zo is een grotere mate van stabilisatie te bereiken door niet langer alleen asymmetrische schokken op te vangen, maar ook een deel van de symmetrische schokken te stabiliseren. Dit kan door het fonds niet alleen tussen lidstaten, maar ook in de tijd middelen te laten herverdelen: het fonds kan sparen of lenen. Om te voorkomen dat het fonds schuld aangaat, kan desgewenst worden gekozen voor de formule van een spaarpot. Dit sluit aan bij de 'verzekeringsaanpak'²⁰ die ervan uitgaat dat het zinloos is dat een stabilisatiefonds ook uitkeert bij kleine schokken – die kunnen landen immers prima zelf opvangen. In plaats daarvan gaan de bijdragen van de lidstaten in een spaarpot, en wordt uitsluitend uitgekeerd bij hele scherpe recessies. Hierdoor ontstaat ook *ex ante* een kans op permanente herverdeling, wat zoals gezegd politiek moeilijk ligt.

¹⁹ Pisani-Ferry, Vahriälä en Wolff (2013) vinden ook relatief kleine effecten in diverse andere varianten voor de opzet van een stabilisatiefonds.

²⁰ Gros (2014).

We hebben de effecten doorgerekend van een dergelijke stabilisatie-spaarpot.²¹ Dit fonds is inderdaad effectiever dan een fonds gericht op de asymmetrische conjunctuurcyclus (figuur 6). Dit komt vooral door de grotere herverdeling in de tijd. In de periode 1999-2008 leggen alle EMU-landen per saldo geld in, waardoor een spaarpot van zes procent bbp zou zijn opgebouwd (figuur 7). Alleen Nederland (2003-04) en Duitsland (2005) zouden in sommige jaren geld ontvangen. Na de crisis, vanaf 2009, keert het fonds aan alle landen uit. Het begrotingssaldo van de periferie gaat er over de periode 2009-13 gemiddeld 2 procent bbp op vooruit; dat van de kernlanden 0,4 procent bbp. Eind 2013 is het fonds door zijn middelen heen (figuur 7). Al met al zou een stabilisatie-spaarpot begrotingsfluctuaties inderdaad sterker hebben teruggedrongen. De mate van herverdeling is *ex post* bovendien niet veel groter dan bij het fonds met de asymmetrische *output gap*.

Figuur 6 Stabilisatiespaarpot: cumulatieve bijdrage/uitkering per land

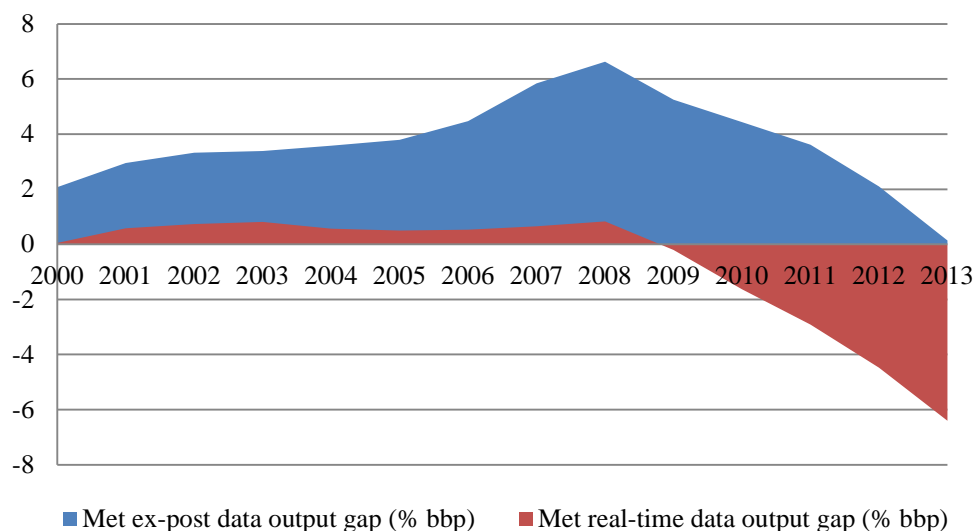


De stabilisatie-spaarpot kent echter een groot nadeel: het ontstaan van een *deficit bias* op Europees niveau. Dit komt doordat het zeer moeilijk is om de conjuncturele situatie (de omvang van de *output gap*) goed in te schatten. Deze is immers niet direct observeerbaar, vooral niet in *real time*. Tot nu toe hebben we onze berekeningen gebaseerd op *ex post* data voor de *output gap*, en dan zou inderdaad keurig een spaarpot zijn opgebouwd. Maar dit beeld verandert bij het gebruik van *real time* data voor de *output gap*. Met name over de periode 1999-2007 blijken deze cijfers gemiddeld genomen veel te laag te zijn: analisten en beleidsmakers zijn doorgaans te optimistisch over de structurele vooruitzichten voor de economie.²² Met *real time* data in plaats van *ex post* data zou daarom in de aanloop naar de crisis nooit een spaarpot zijn opgebouwd (figuur 7). Het fonds zou nu zelfs een forse schuld van zes procent bbp hebben.

²¹ We gaan uit van een fonds dat geld int in alle landen met een positieve (absolute) *output gap* (0,5 procent bbp inleg per procentpunt positieve *output gap*), en alleen uitkeert bij negatieve *output gaps* van groter dan twee procent (een procent bbp per procentpunt negatievere *output gap*).

²² Zie ook Gilbert en Hessel (2013).

Figuur 7 Omvang spaarpot: ex post of real time



Het is mogelijk om dergelijke *real time* problemen te vermijden door te kiezen voor een minder perfecte, maar beter observeerbare indicator voor de ontwikkeling van de conjunctuur, zoals de verandering van de (nationale) werkloosheid.²³ Potentieel zou een stabilisatiefonds op basis van de verandering van de werkloosheid de volatiliteit van begrotingssaldi in de EMU behoorlijk kunnen terugbrengen.²⁴ Wel zou een flinke spaarpot nodig zijn geweest om het fonds in de periode 2009-2013 uit het rood te houden.

De werkloosheid is echter vooral beter observeerbaar dan de *output gap*, omdat niet langer onderscheid wordt gemaakt tussen cyclische- en structurele ontwikkelingen.²⁵ Dit levert ook belangrijke nadelen op. Zeker bij grote schokken als omslagen in de financiële cyclus kan zo forse langdurige of zelfs permanente herverdeling ontstaan, als de werkloosheid hardnekkig hoog blijft of (deels) structureel wordt. Het gebrek aan onderscheid tussen conjuncturele en structurele werkloosheid heeft ook tot gevolg dat structurele hervormingen feitelijk worden ontmoedigd. Een land, dat door structurele hervormingen zijn werkloosheid terugdringt, zal ceteris paribus immers meer moeten inleggen in (dan wel minder ontvangen uit) het fonds. Zodra wel wordt geprobeerd conjuncturele en structurele werkloosheid te onderscheiden, ontstaat wederom *real time* onzekerheid vergelijkbaar met die rond de *output gap*. Bovendien wordt het fonds dan minder effectief, doordat een (aanzienlijk) deel van de fluctuaties in de werkloosheid niet langer wordt meegewogen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2007; 2014) ging bijvoorbeeld voor het eurogebied in 2007 nog uit van een structureel werkloosheidsniveau van zeven procent;

²³ We gebruiken hier de (verandering van) de werkloosheid dus als conjunctuurindicator. Dat is een fundamenteel andere benadering dan bij de keuze voor invoering van een gemeenschappelijke Europese werkloosheidsverzekering, zoals soms wordt voorgesteld (Dullien, 2013). Het nadeel van dergelijke voorstellen is dat ze een zekere mate van convergentie van arbeidsmarkt wetgeving en -instituten vragen, wat politiek omstreden is (Wolff, 2012). Bovendien is de budgettaire impact waarschijnlijk niet groot genoeg om landen in grote problemen voldoende te helpen. Doorgaans zijn de cyclische fluctuaties in de overheidsinkomsten aanzienlijk groter dan die in de overheidsuitgaven; zie de elasticiteiten in Europese Commissie (2006). Vooral bij een omslag in de financiële cyclus lopen de budgettaire effecten in sterke mate via de belastingkomsten.

²⁴ Een regressie met als linkerhandvariabele het begrotingstekort en als verklarende variabele de verandering van de werkloosheid, geeft een R-kwadraat van liefst 40 procent in de periode 1999-2013.

²⁵ Een vergelijkbaar effect zou daarom kunnen worden bereikt door in plaats van de *output gap* de (verandering van) de absolute bpb-groei als conjunctuurindicator te gebruiken. Ook dit vermindert de *real time* onzekerheid, tegen de prijs van het op een hoop gooien van cyclische en structurele ontwikkelingen.

inmiddels rekt zij met een structureel werkloosheidsniveau van tien procent. Het feitelijke werkloosheidspercentage in het eurogebied is in diezelfde periode vier procentpunt opgelopen: slechts een kwart van de stijging zou op basis van *real time* data dus als conjunctureel zijn beoordeeld.

5 Conclusie

Hoewel een stabilisatiefonds in theorie nuttig is, blijkt de effectiviteit van zo'n constructie in de praktijk beperkt te zijn. Een klein fonds kan nooit in alle omstandigheden dezelfde mate van stabilisatie bieden als een federale begroting. De effectiviteit kan wel toenemen als de drie voorwaarden voor politieke acceptatie worden losgelaten: i) geen permanente herverdeling, ii) geen federale leencapaciteit en iii) automatische verdeling via een formule. Dit vermindert echter de politieke haalbaarheid en levert andere nadelen op, zoals een *deficit bias* op Europees niveau of het ondermijnen van de prikkels voor hervormingen. Een alternatief is om meer in de richting van een echte federale begroting te gaan. Ook dit lijkt voorlopig echter politiek onhaalbaar. Een reëlere beleidsoptie is daarom de mogelijkheden voor budgettaire stabilisatie op nationaal niveau te versterken. Hiertoe zijn reeds stappen gezet met de aanscherping van het SGP. Betere naleving van de begrotingsregels, met name in economisch goede tijden, geeft landen meer ruimte om de automatische stabilisatoren te laten werken tijdens recessies. De introductie van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) moet bovendien helpen voorkomen dat landen in de toekomst opnieuw financiële onevenwichtigheden opbouwen die leiden tot een diepe recessie en een sterke verslechtering van de overheidsfinanciën. Daarom is ook ruimere aandacht voor budgettaire effecten van de financiële cyclus in de Europese *surveillance* welkom.²⁶

Niels Gilbert
Jeroen Hessel

* Economen bij de divisie Economisch Beleid en Onderzoek van De Nederlandsche Bank. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Met dank voor nuttige suggesties en commentaar van Job Swank, Jan Marc Berk, Peter van Els, Wessel Dikker Hupkes en bezoekers van het Dreesseminar op 6 mei 2014.

LITERATUUR

- Bayoumi, Tamim, en Paul Robert Masson (1995), Fiscal flows in the United States and Canada. Lessons for Monetary Union in Europe, *European Economic Review*, 39(2), 253-274
- Bénétrix, Augustin S., en Philip R. Lane (2013), Fiscal cyclicity and EMU, *Journal of International Money and Finance*, 24(April), 164-173
- Borio, Claudio (2012), *The financial cycle and macroeconomics. What have we learnt?*, BIS Working Paper 395, Bazel: Bank for International Settlements
- Borio, Claudio, Piti Disyatat, en Mikael Juselius (2013), *Rethinking potential output. Embedding information about the financial cycle*, BIS Working Paper 404, Bazel: Bank for International Settlements
- Comunale, Mariarosaria, en Jeroen Hessel (2014), *Current account imbalances in the euro area. Competitiveness or financial cycle?*, mimeo

²⁶ Gilbert en Hessel (2013).

- Dobrescu, Gabriela, en Ferhan Salman (2011), *Fiscal policy during Absorption Cycles*, IMF working paper 41, Washington, D.C.: Internationaal Monetair Fonds
- Drehmann, Mathias, Claudio Borio, en Kostas Tsatsaronis (2012), *Characterising the financial cycle. Don't lose sight of the medium term!*, BIS Working Paper 380, Bazel: Bank for International Settlements
- Dullien, Sebastian (2013), *A European unemployment insurance as a stabilization device. Selected issues*, paper prepared for brainstorming workshop on July 2, 2012 at the DG EMPL, Brussel: Europese Commissie
- Eschenbach, Felix, en Ludger Schuknecht (2004), Budgetary risks from real estate and stock markets, *Economic Policy*, 19(39), 313-346
- Europese Commissie (2006), *Public Finances in EMU 2006*, European Economy 3, Brussel: EC
- Gilbert, Niels en Jeroen Hessel (2012), De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4631), 166-169
- Gilbert, Niels en Jeroen Hessel (2013), *The financial cycle and the European budgetary reversal during the crisis: consequences for surveillance*, proceedings of the 15th Banca d'Italia public finance workshop (Fiscal Policy and Macroeconomic Imbalances), Perugia
- Gros, Daniel (2014), *A fiscal shock absorber for the Eurozone? Lessons from the economics of insurance*, www.voxeu.org
- Haan, Jakob de (1997), Een Europees stabiliserend begrotingsbeleid?, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 20(1), 78-89
- Hagen, Juergen von, en George William Hammond (1998), Regional Insurance against Asymmetric Shocks. An Empirical Study for the European Community, *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 66(3), 331-353
- Kenen, Peter B. (1969), The Theory of Optimum Currency Areas. An Eclectic View, in Robert A. Mundell en Alexander K. Swoboda (red.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago en Londen: University of Chicago Press, 41-60
- Lendvai, Julia, Laurent Moulin, en Alessandro Turrini (2011), *From CAB to CAAB? Correcting indicators of structural fiscal positions for current account imbalances*, European Economy, Economic Paper 422, Brussel: Europese Commissie
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2007), *Economic Outlook 81*, Parijs: OESO
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Economic Outlook 95*, Parijs: OESO
- Pisani-Ferry, Jean, Erkki Vihriälä, en Guntram Wolff (2013), *Options for a euro-area fiscal capacity*, Bruegel Policy Contribution 1, Brussel: Bruegel
- Rompuy, Herman van (2012), *Naar een echte economische en monetaire unie*, Brussel: Europese Raad
- Sala-i-Martin, Xavier, en Jeffrey Sachs (1992), Fiscal federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States, in M.B. Canzoneri, V. Grilli, en P.R. Masson (red.), *Establishing a Central Bank. Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge: Cambridge University Press, 195-219
- Verkaart, Silvie, Niels Gilbert, en Jeroen Hessel (2012), De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy, *TPEdigitaal*, 6(3), 20-32
- Wolff, Guntram. (2012), *A budget for Europe's monetary union*, Bruegel Policy Contribution 22, Brussel: Bruegel

MEER ECONOMISCHE BELEIDSCOÖRDINATIE IN DE EMU

M.G. Bos en B. van Riel*

Samenvatting

De financieel-economische crisis die in 2008 uitbrak, heeft geleid tot flinke verbreding en versterking van de economische beleidscoördinatie, die vooral de lidstaten in de eurozone raakt. Als vrucht van dit proces is een aantal weeffouten in het Verdrag van Maastricht hersteld. Belangrijke nieuwe elementen zijn de bankenunie, de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en het noodfonds voor de eurozone. Daarnaast is het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten verscherpt. Noodgedwongen hebben de lidstaten waar de behoefte aan hervormingen en structurele aanpassingen het grootste was, de afgelopen jaren ook de meest vergaande maatregelen genomen. Maar in Frankrijk en Italië blijft het hervormingstempo duidelijk achter. De Europese begroting speelt bij de beleidscoördinatie een ondergeschikte rol. De begroting is ook te klein (1 procent van het nationaal inkomen van de Europese Unie) om een stabilisatiefunctie te kunnen vervullen. De toegevoegde waarde van een aanvullende begrotingscapaciteit, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, blijft onduidelijk.

Trefwoorden: conjunctuurbeleid, Europese begroting

1 Samen de crisis te lijf: welke?

Samen de cyclus te lijf? Voor de lidstaten die in 1957 het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap sloten, was dat geen vraag. In artikel 103 van het Verdrag (van Rome) legden zij vast dat de lidstaten hun conjunctuurpolitiek als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwen, en over de daarbij te nemen maatregelen overleg met elkaar en de Europese Commissie voeren. In aanvulling daarop bepaalden de artikelen 104 en 105 dat de lidstaten hun economisch beleid coördineren met het oog op evenwicht op de betalingsbalans, een hoge graad van werkgelegenheid en een stabiel prijspeil. In het huidige Verdrag (over de Werking van de Europese Unie) is dat samengevoegd in de bepaling (art. 121 lid 1): ‘De lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en coördineren het in het kader van de Raad, overeenkomstig het bepaalde in artikel 120.’ Daarbij betreft de verwijzing naar artikel 120 de doelstellingen en beginselen van de Europese Unie.

Aan het begin van deze eeuw meenden veel beleidsmakers dat zij de cyclus nu wel onder de knie hadden. De financieel-economische crisis die in 2008 uitbrak, heeft hun droom van de *Great Moderation* echter ruw verstoord. Deze crisis markeerde het keerpunt van een lange financiële cyclus.¹ Zij werd ingeleid door het knappen van zeepbellen op de huizenmarkt. Dat proces begon in de Verenigde Staten, maar verspreidde zich door de securitisatie van schuldpapier razendsnel naar Europa, waar diverse landen met zeepbellen in onroerend goed te kampen hadden en met name de financiering door Noordepartse banken van de huizenmarkt in Ierland en Spanje droogviel. De Europese Unie (EU) bleek slecht voorbereid te zijn op deze financiële crisis. De euro had tot een zeer snelle integratie van het bankensysteem geleid. Het toezicht en het crisisinstrumentarium hielden hiermee geen gelijke pas en bleven overwegend nationaal georganiseerd. De financiële crisis bedreigde hierdoor niet alleen de eenheid van de interne markt, maar zij leidde uiteindelijk ook tot een vicieuze

¹ Borio (2012).

cirkel tussen bankschulden en overheidsschulden, die de eurozone op haar grondvesten deed schudden.²

2 De keuzes van Maastricht: ‘EMU light’

Toen het er de afgelopen jaren echt op aankwam, bleek de Economische en Monetaire Unie (EMU) onvoldoende robuust te zijn vormgegeven. In de eurozone wordt het monetaire beleid centraal gevoerd, door de Europese Centrale Bank (ECB). Maar bij het opzetten van de economische poot van de EMU is het uitgangspunt geweest om de soevereiniteit van de lidstaten zo veel mogelijk in stand te laten. Bij het Verdrag van Maastricht (1992) hebben de politieke leiders gekozen voor een EMU die maximale beleidsruimte bood aan de lidstaten – duidelijk meer ruimte bijvoorbeeld dan in het eerdere Rapport Werner (1970) was voorzien. In dat rapport werd nog gepleit voor een Europese begrotingsautoriteit.

Het ontzag voor de nationale beleidsautonomie kwam ten eerste tot uiting in de vormgeving van de buitensporigtekortprocedure. Vanwege de geloofwaardigheid van het monetaire beleid werd het noodzakelijk geacht om in het Verdrag van Maastricht maxima voor overheidstekort en overheidsschuld (als percentage van het bbp) op te nemen. Daar is veel kritiek op geweest. Die kritiek betrof niet alleen de specifieke grenzen van drie respectievelijk zestig procent, maar ook de vraag naar de ratio van dergelijke regels: zijn de externe effecten van een onverantwoord begrotingsbeleid wel zo groot in een monetaire unie?

Inmiddels is de noodzaak van regels voor tekort en schuld wel aangetoond.³ De begrotingsproblemen van een van de kleinste lidstaten – Griekenland – deden de gehele EMU op zijn grondvesten schudden. De aandacht voor buitensporige tekorten was dus terecht. Het probleem was echter dat de lidstaten geacht werden elkaar bij de les te houden. Nadat een brede groep lidstaten was toegelaten tot de eurozone, verdween in een aantal van deze landen de prikkel tot verdere begrotingsconsolidatie. Dit leidde uiteindelijk tot een handhavingscrisis van het Stabiliteits- en Groeipact.

De voorkeur voor een maximale beleidsruimte kwam ten tweede tot uiting in het beperkte mandaat van de ECB en de beperkte reikwijdte van de afspraken over de coördinatie van het economisch beleid. De ECB kreeg geen expliciete verantwoordelijkheid voor het handhaven van de financiële stabiliteit. Zij zou alleen kunnen bijdragen aan ‘een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het banktoezicht en de stabiliteit van het financiële stelsel’. Alleen met unanimité kon besloten worden om de ECB specifieke toezichtstaken te geven. Daartoe hebben de lidstaten pas onlangs onder druk van de omstandigheden besloten.

De afspraken over het economische beleid concentreerden zich op de overheidsschuld. Onderliggende oorzaken van schommelingen in de economische groei, zoals zeepbellen in de huizenmarkt, bleven daardoor buiten beeld. De geringe aandacht voor financiële stabiliteit is de eurozone duur komen te staan. De roekeloze kredietverlening in en aan Ierland, Spanje, Portugal en Griekenland leidde ertoe dat via verschillende kanalen de in het Verdrag opgeworpen dam tegen buitensporige tekorten gepasseerd werd toen de zeepbellen in de economie barstten.⁴ Daarnaast hadden met name de eerdere ontwikkelingen in Griekenland en Portugal al laten zien dat de fundamenten voor deze dam niet stevig genoeg waren.

² Zie: Obstfeld (2013).

³ De Haan (2010).

⁴ Obstfeld (2013); Gilbert en Hessel (2012).

3 Herstel van weeffouten van Maastricht

De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen getroffen om bovengenoemde weeffouten te herstellen. Deze betreffen het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten met daarbij meer aandacht voor macro-economische onevenwichtigheden, de instelling van een noodfonds en de vorming van een bankenunie. De genoemde maatregelen hebben primair betrekking op de lidstaten in de eurozone.

Het onderstaande schema geeft een overzicht van de belangrijkste vormen van beleidscoördinatie binnen de E(M)U. Uitgangspunt is de situatie van 2008, vóór het uitbreken van de financieel-economische crisis. Cursief zijn aangegeven de aanvullende coördinatiemechanismen die sindsdien zijn aangebracht om de stabiliteit en continuïteit van de EMU te waarborgen. Belangrijke wijzigingen worden onder het schema per categorie A-F toegelicht.

Schema: Vormen van beleidsafstemming en bijbehorende beleidsinstrumenten

Vormen van afstemming	Beleidssterrein	Beleidsinstrumenten
A. EU-beleid: volledige overdracht van bevoegdheden	Monetair beleid Mededingingsbeleid Handelspolitiek	Compleet instrumentarium, onder andere rente, toezicht, handhaving en sancties Mandaat Europese Commissie
B. Harmonisatie van wetgeving via communautaire methode	Interne markt, incl. sociale-, milieu- en consumentenbescherming <i>Financiële markten</i>	EU-regelgeving (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen) <i>Bankenunie (met gemeenschappelijk toezicht en resolutiemechanisme)</i>
C. Regelgebonden coördinatie	Begrotingsbeleid lidstaten <i>Economisch beleid, voor zover van belang voor houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de stabiliteit van de eurozone</i>	Begrotingsregels, aanwijzingen, eventueel boetes (<i>verscheping handhaving</i>) <i>Macro-economische onevenwichtighedenprocedure</i>
D. Open coördinatie	Economisch beleid Werkgelegenheidsbeleid Sociale bescherming en integratie	Aanbevelingen (niet-bindend)
E. Cofinanciering van projecten en programma's	Cohesiebeleid en structuurbeleid	Middelen uit EU-begroting <i>macro-economische conditionaliteit</i>
F. <i>Gemeenschappelijke achtervang</i>	<i>Noodfonds eurozone</i>	<i>Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)</i>

Ad A: De monetaire unie houdt in dat de ECB een uniform monetair beleid voor de eurozone voert. De financieel-economische crisis heeft de ECB gedwongen tot onorthodoxe maatregelen, tot aan de rand van haar mandaat (zie ook onder F).

Ad B: De interne markt vormt de kern van Europese integratie; en harmonisatie van regelgeving de *core business* van de EU. Bij de inrichting van de interne markt voor financiële diensten hebben beleidsmakers het toezicht oorspronkelijk gelaten bij de nationale autoriteiten. Daarmee is het risico genomen van een te nauwe band tussen nationale toezichthouders en de onder toezicht staande financiële instellingen. Bovendien strookte het toezicht langs nationale lijnen niet met de sterke ontwikkeling van grensoverschrijdende activiteiten door tientallen grotere banken.

De Europese Raad heeft in 2012 een fundamenteel andere weg ingeslagen met het besluit een zogenoemde Bankenunie in te stellen. Aanleiding was vooral de riskant gebleken verstrengeling van overheden met oplopende schuldsposities en een onvoldoende gekapitaliseerd bankwezen dat veel van de staatsobligaties op de balans heeft staan. De Bankenunie moet die verstrengeling doorbreken en daarmee de fragmentatie en onzekerheid op financiële markten.

Met de invoering van gemeenschappelijk toezicht op financiële markten en instellingen wordt een belangrijke weeffout van het Verdrag van Maastricht alsnog hersteld. Door de vrijmaking van het kapitaalverkeer, de voltooiing van de interne markt voor financiële diensten en de invoering van de euro is de integratie van financiële markten en instellingen sterk toegenomen. Daardoor wordt de eurozone geconfronteerd met een financieel trilemma. Van de drie desiderata – financiële stabiliteit, financiële integratie en nationaal financieel beleid (waaronder toezicht op het bankwezen) – zijn er maar twee simultaan te verwezenlijken.⁵

De toezichthouder kan slechts slagvaardig handelen indien er ook een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) beschikbaar is. Naast de ‘*bail-in*’ is een fonds nodig als achtervang: een ‘eurozonebreed verzekeringsmechanisme’. Dit fonds moet worden gevoed met risico-gebaseerde bijdragen van alle banken die onder het GAM vallen, waar nodig aangevuld met aanvullende bijdragen achteraf.⁶

Ad C en D: De regelgebonden en de open coördinatie liggen in elkaars verlengde. Pelkmans (2011) onderscheidt in dit verband een zachte en een harde Economische Unie. De *harde* Economische Unie betreft de voorwaarden voor de goede werking van de muntunie, waaronder de (regelgebonden) coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten die nodig is voor prijsstabiliteit (rubriek C). Een betere handhaving van de gezamenlijk afgesproken regels staat hier centraal. Daartoe:

- a. is de positie van de Europese Commissie versterkt (onder andere door het lastiger te maken om aanbevelingen van de Commissie in de Raad weg te stemmen en door een versterking van het toezicht in de zogeheten programmalanden);
- b. zijn de regels verfijnd (door meer te sturen op het structurele begrotingssaldo);
- c. zijn de afspraken verankerd in het nationale beleid (via het *fiscal compact* en het instellen van een Europees semester);
- d. is de reikwijdte van de coördinatie verbreed via de aandacht voor relevante macro-economische onevenwichtigheden (die eerder al onder de open coördinatie vielen).

⁵ Schoenmaker (2011).

⁶ Tweede Kamer (2013-2014); Howarth en Quaglia (2013).

De *zachte* Economische Unie is gericht op het bevorderen van (evenwichtige) groei, werkgelegenheid en reële convergentie, en het beleid in dit domein wordt gevoerd met de methode van open coördinatie (rubriek D). Hierbij gaat het vooral om ‘beleidsleren’: de bedoeling is dat lidstaten elkaar scherp houden en leren van elkaars ervaringen met beleidshervormingen. Dit vindt plaats in het kader van de EU-2020 strategie. Een uitdaging blijft hierbij om te bereiken dat de lidstaten zich ook ‘eigenaar’ van dit goed gedrag maken.

Ad E: De EU-begroting omvat ongeveer 1 procent van het bruto nationale inkomen (bni) van de EU, en mag geen tekort tonen. Voor het cohesie- en structuurbeleid is een budget van 0,3 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU beschikbaar. Daarmee kunnen overdrachten voor structuurversterking naar economisch minder ontwikkelde lidstaten van rond 2 procent van het bni van de ontvangende lidstaat worden gerealiseerd.

Ad F: De ‘*no bail-out*’-clausule vormde het sluitstuk van de begrotingsdiscipline. Daarbij paste in de visie van de opstellers van het Verdrag van Maastricht géén gemeenschappelijke achtervang in de vorm van een noodfonds. Door de financiële crisis is duidelijk geworden dat het ‘*no bail-out*’-principe niet onverkort, onder alle omstandigheden kan worden gehandhaafd. Inmiddels wordt onderkend dat lidstaten van de eurozone extra kwetsbaar zijn voor wisselende sentimenten op financiële markten. Doordat zij niet zelf de controle over het geld hebben, kan een liquiditeitsprobleem vrij snel omslaan in een solvabiliteitsprobleem.⁷ Om die ontwerpfout te herstellen is alsnog een gemeenschappelijk noodfonds (het Europese Stabiliteitsmechanisme) ingesteld en is de Europese Centrale Bank als *lender of last resort* gaan optreden door inkoop van overheidsschuld op secundaire markten.

De versterking van de EMU is in een aantal gevallen (bankenunie, noodfonds) gepaard gegaan met de overdracht van soevereiniteit van de lidstaten naar de Europese Unie. Bij de aanscherping van het toezicht op het nationale begrotingsbeleid gaat het echter om een meer consequente handhaving van bestaande spelregels.⁸ Het zou wat al te cynisch zijn om de verbeterde handhaving van eerder bindend overeengekomen regels als nieuwe overdracht van bevoegdheden aan te merken.

4 Effecten van de versterkte beleidscoördinatie

De eerste ervaringen laten zien dat de Commissie behoedzaam met haar (nieuwe) bevoegdheden omgaat. Bij het toezicht op het terugdringen van de buitensporige overheidstekorten wordt geprobeerd geen onnodige schade aan de economie toe te brengen door temporisering en maatwerk in de schuldreductie en het ontzien van uitgaven voor onderwijs.⁹

Positief is ook dat het tempo van structurele aanpassingen en hervormingen over het algemeen het hoogste is in die lidstaten waar dat – gezien de staat van de economie – ook het hardste nodig is. Onderstaande figuur laat dat zien: de hoogste scores op de verticale as (van de structurele hervormingen) zijn te vinden bij landen met lage scores voor economische gezondheid (op de horizontale as). Dit komt vooral door de (afgedwongen) inspanningen in de programmalanden: Griekenland, Ierland, Spanje, Portugal en Cyprus (linksboven). De lijn in de figuur geeft het gemiddelde verband – voor de twintig EU-landen – tussen beide indicatoren aan. Nederland bevindt zich vlak bij het gemiddelde, met een relatief hoge score voor gezondheid van de economie en een relatief lage score voor structurele aanpassingen. Verontrustend is dat het hervormingstempo duidelijk achterblijft in twee grote eurolanden –

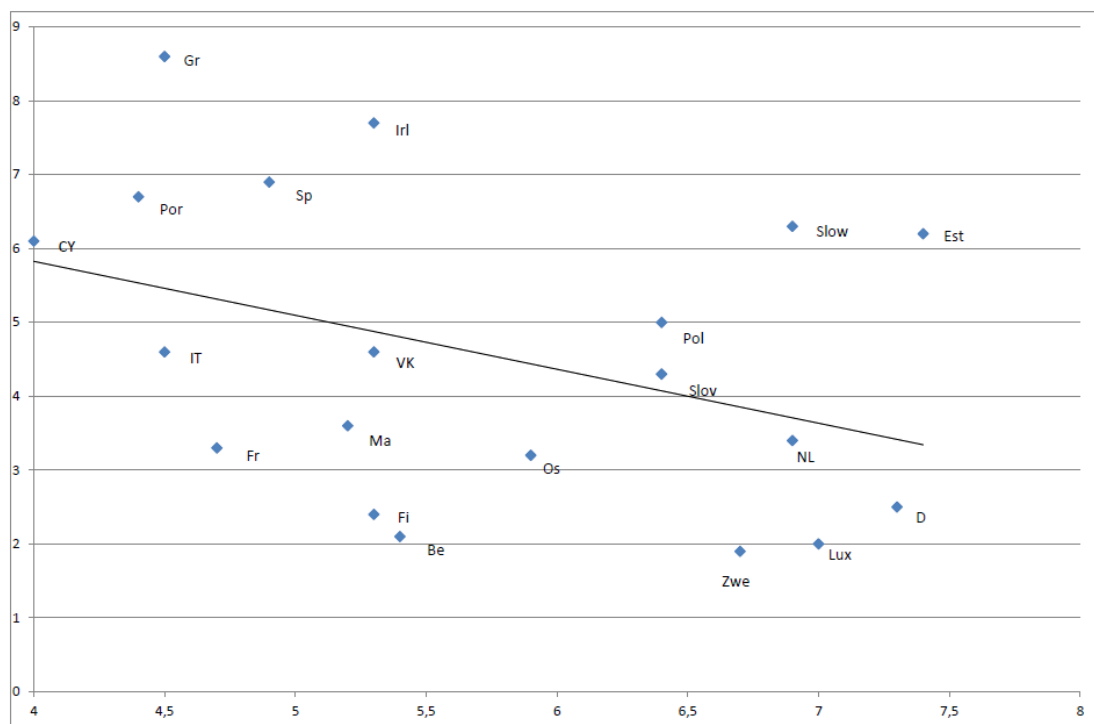
⁷ De Grauwe (2011).

⁸ Van Riel en Bos (2014).

⁹ Fernandes (2014).

Frankrijk en Italië – waar hervormingen nog veel groeipotentieel zouden kunnen losmaken. Volgens de Lisbon Council (2013) is het gevaar groot dat Frankrijk zich zonder verdere hervormingen ontwikkelt tot de zieke man van Europa en daarmee een bedreiging gaat vormen voor de herwonnen stabiliteit.

Figuur 1 Structurele aanpassingen en gezondheid van de economie van twintig EU-lidstaten (2013)



Toelichting: Op de verticale as staat de score voor structurele aanpassingen en hervormingen (op vier vlakken: betalingsbalans, financieringstekort, arbeidskosten en de OECD-hervormingsindicator). Op de horizontale as staat de score voor de gezondheid van de economie (ook op vier vlakken: trendmatige groei, concurrentievermogen, houdbaarheid van de overheidsfinanciën en veerkracht na financiële schokken). Zie voor details: Lisbon Council, *The 2013 Europlus monitor – From Pain to Gain*, December 2013, www.lisboncouncil.net.

Bron: samengesteld op basis van de *Europlus monitor 2013*

5 Een grotere EU-begroting om de eurozone te stabiliseren?

De EU-begroting omvat niet meer dan 1 procent van het gezamenlijke bni van de lidstaten. Zij is ingesnoerd door zowel een meerjarig financieel kader (MFK: nu voor de periode 2014-2020) als een plafond aan de eigen middelen (nu 1,23 procent van het EU-bni). Dat inkomstenplafond bepaalt ook het maximum van de uitgaven, want de EU-begroting mag geen tekort tonen. Aanpassingen van het meerjarig financieel kader en/of het eigenmiddelenplafond vereisen unanieme instemming van de 28 lidstaten. Het zal duidelijk zijn dat de EU met een dergelijk betrekkelijk bescheiden budget, dat bovendien geen tekort mag tonen, geen macro-stabilisatiebeleid kan voeren.

De Europese Commissie (2012) heeft in haar blauwdruk voor een echte EMU voorgesteld de EU-begroting geleidelijk te verhogen om daarmee de stabilisatiefunctie van de EU-begroting te versterken. Begonnen zou moeten worden met een aanvullende begrotingscapaciteit voor de eurozone buiten het MFK. De Nederlandse regering heeft laten weten hiervoor niets te

voelen, enerzijds vanwege de hogere afdrachten aan ‘Brussel’ die hiermee zouden samenhangen, en anderzijds met het oog op het gevaar van *moral hazard*. Lidstaten zouden hun inspanningen kunnen temperen, omdat zij weten dat de EU ze in voorkomende gevallen eerder uit de brand helpt. Voorstanders van een sterkere stabilisatiefunctie in de eurozone, zoals Wolff (2012), wijzen erop dat de stabilisatiefunctie van verscheidene lidstaten tijdens de recente crisis tekortschoot.

De vraag is echter wat de oorzaak daarvan is. De huidige crisis heeft een exceptioneel karakter; er was sprake van een begrotingsschok van ongeveer vijf procent bbp. Tevens heeft een aantal lidstaten verzuimd in goede tijden voldoende begrotingsbuffers op te bouwen.¹⁰ (). Ten slotte zijn in sommige lidstaten macro-economische onevenwichtigheden opgebouwd, die steun aan de financiële sector onvermijdelijk maakten en uiteindelijk neersloegen in grotere begrotingstekorten. Het huidige beleid wil bevorderen dat landen in de toekomst begrotingsbuffers opbouwen en mikt op versterking van de financiële sector door hogere kapitaaleisen en verbeterd toezicht. Daarnaast is een Europees Stabiliteitsmechanisme ingesteld. In dit licht rijst de vraag wat de toegevoegde waarde van een aanvullende begrotingscapaciteit kan zijn.

Een aanvullende begrotingscapaciteit zal zich bovendien uitsluitend mogen richten op stabilisatie en niet op herverdeling. Het *Bundesverfassungsgericht* heeft duidelijk gemaakt dat een versterking van de herverdelende functie van de EU-begroting richting een ‘*Transferunion*’ wijziging van de Duitse grondwet zou vergen. Het is de vraag of een beschikbare aanvullende begrotingscapaciteit in de praktijk uitsluitend op stabilisatie zou kunnen worden gericht.

Brengt dit de eurozone in een patstelling, zoals Marsh (2013) betoogt? Volgens Wyplosz (2013) is dit niet het geval. Hij wijst ten eerste op een fundamenteel verschil tussen de Verenigde Staten – waar de begroting van de federale overheid wel dienstig is aan de stabilisatiefunctie – en de situatie in Europa. Aangezien veel Amerikaanse staten wettelijke beperkingen op het maken van schulden kennen, wat ze verplicht om een procyclisch beleid te voeren, moet de federale overheid wel een deel van de regionale economische schokken stabiliseren. De EU-lidstaten zijn niet gedwongen tot het voeren van procyclisch beleid. De begrotingsregels richten zich op begrotingsevenwicht op middellange termijn. Zolang de begrotingsdiscipline op lange termijn verzekerd is, behouden lidstaten ook bij een neergang toegang tot de kapitaalmarkt. Dat betekent dat schokken via de begrotingstekorten van de afzonderlijke lidstaten kunnen worden gestabiliseerd. Dat heeft volgens Wyplosz hetzelfde effect als een verzekering via een additionele begrotingscapaciteit. Voorwaarde hiervoor is wel dat de lidstaten in goede tijden voldoende buffers opbouwen en dat adequate vangnetten bestaan voor het opvangen van financiële schokken, zodat vicieuze cirkels tussen bank- en overheidsschulden worden voorkomen. En daar is de versterking van de beleidsafstemming binnen de EMU nu precies op gericht.

6 Enkele conclusies

De lidstaten van de Europese Unie hebben zich van meet af aan verplicht tot coördinatie van hun economisch beleid, maar door de jaren heen hebben zij aan deze verplichting meestal een nogal schrale invulling gegeven. Bij het Verdrag van Maastricht hebben de politieke leiders gekozen voor een Economische Unie die maximale beleidsruimte bood aan de lidstaten. De recente financieel-economische crisis heeft een substantiële versterking van de beleidscoördinatie in de eurozone afgedwongen. Deze versterking betreft zowel strengere disciplinerende (begrotingsbeleid, banktoezicht, macro-economische onevenwichtigheidsprocedure) als meer onderlinge solidariteit (in het bijzonder het

¹⁰ Lane (2012).

noodfonds). Die solidariteit komt voort uit welbegrepen eigenbelang, om het risico van besmetting tegen te gaan. De euro schept een mate van lotsverbondenheid ('we zitten in hetzelfde schuitje') waaraan lidstaten zich niet straffeloos kunnen onttrekken.

Deze versterkingen van de beleidscoördinatie stellen de EU beter in staat om de gevolgen van de lange financiële crisis te lijf te gaan. Maar het terugdringen van de werkloosheid zal toch primair een opgave voor het nationale beleid blijven. De lidstaten beschikken over de daartoe benodigde beleidsinstrumenten; de EU kan op dit vlak niet veel meer doen dan aanbevelingen formuleren (in het kader van de open coördinatie) en cofinanciering bieden in het kader van het cohesie- en structuurfondsenbeleid. Dit alles in aanvulling op de goede werking van de interne markt, als basis voor groei en werkgelegenheid in de gehele EU.

Marko Bos
Bart van Riel

* Als directeur respectievelijk senior beleidsmedewerker werkzaam bij de directie Economische Zaken van de Sociaal-Economische Raad (SER).

LITERATUUR

- Borio, Claudio (2012), *The financial cycle and macroeconomics. What have we learned?*, BIS Working Paper 395, Bazel: Bank for International Settlements
- Europese Commissie (2012), *Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie. Aanzet tot een Europees debat* (Mededeling), COM(2012) 777 def./2, Brussel: EC
- Fernandes, Sofia (2014), *Who calls the shots in the Euro area: "Brussels" or the member states?*, Notre Europe Policy Paper 111
- Gilbert, Niels, en Jeroen Hessel (2012), De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4631), 166-169
- Grauwe, Paul de (2011), *The Governance of a Fragile Eurozone*, CEPS Working Document 346, Brussel: Centre for European Policy Studies
- Haan, Jakob de (2010), Het ongelijk van Willem Buiters, *Economisch Statistische Berichten*, 95(4587), 372-373
- Howarth, David, en Lucia Quaglia (2013), Banking Union as Holy Grail. Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union, *Journal of Common Market Studies*, 51, Annual review 2013, 103-123
- Lane, Philip R. (2012), The European Union Sovereign Debt Crisis, *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 49-68
- Lisbon Council (2013), *The 2013 Europlus Monitor. From Pain to Gain*, Brussel: The Lisbon Council
- Marsh, David (2013), *Europe's Deadlock. How the Euro Crisis Could Be Solved – and Why it Won't Happen*, New Haven, CT: Yale University Press
- Obstfeld, Maurice (2013), *Finance at Centre Stage. Some Lessons of the Euro Crisis*, European Economy, Economic Paper 493, Brussel: Europese Commissie
- Pelkmans, Jacques, (2011), Europa en de Nederlandse welvaart, in J.H. Garretsen, R.M. Jong-A-Pin en E. Sterken (red.), *De economische toekomst van Nederland* (preadviezen Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde), Den Haag, 163-191
- Riel, B. van, en M.G. Bos (2014), Versterking van de EMU: in hoeverre ook soevereiniteitsoverdracht?, *SEW*, 62, 179-190

- Schoemaker, Dirk (2011), The Financial Trilemma, *Economics Letters*, 111, 57-59
- Tweede Kamer (2013-2014), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2014)*, 33 750, nr. 1
- Wolff, Guntram B. (2012), *A budget for Europe's monetary union*, Bruegel Policy Contribution 2012/22, Brussel: Bruegel
- Wyplosz, Charles (2013), *Europe's Quest for Fiscal Discipline*, European Economy, Economic Paper 498, Brussel: Europese Commissie

BEKNOPTE IMPRESSIE VAN DE DISCUSSIE

In de discussie met de zaal komen enkele kwesties pregnant naar voren. Ten eerste is duidelijk dat niet alle lidstaten zich in dezelfde mate aan gemaakte afspraken en de geest van de Verdragsbepalingen gebonden voelen. Hoe krijg je greep op lidstaten die de afgesproken Verdragsregels niet of in mindere mate verinnerlijken?

Bos herinnert eraan dat de lidstaten al sinds 1957 per Verdrag hebben afgesproken om hun economisch beleid te beschouwen als een zaak van gemeenschappelijk belang en dit daartoe te coördineren. De handhaving van de begrotingsregels is bovendien onlangs aangescherpt. De Macro Economische Onevenwichtigheden Procedure (MEOP) kan behulpzaam zijn bij het tijdig onderkennen van risico's die bepaalde lidstaten met hun economie lopen. Met de bankenunie wordt Europees toezicht op financiële instellingen ingevoerd. Door de invoering van het Europees Semester is de Europese beleidscoördinatie beter verankerd in de nationale beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Timmer haakt aan bij de analyse van *Hessel*. Hij wijst erop dat de lange financiële cyclus (van 16-20 jaar) en overinvesteringen in onroerend goed toch vooral een probleem van de centrale banken (FED en ECB) vormt. Ook nationale toezichthouders spelen hier een rol. Via het begrotingsbeleid zijn uitschieters bij deze lange cyclus niet goed te redresseren. De bankencrisis en de eurocrisis (met een sterk oplopende risicopremie in de rente op staatsschuld van probleemlanden) hadden – uitgezonderd Griekenland – niets te maken met begrotingsproblemen. *Hessel* bevestigt dat het van groot belang is riskante ontwikkelingen in de financiële sector eerder te onderkennen en te beteugelen.

Vanuit de zaal wordt opgemerkt dat het misschien aanbeveling verdient met de beleidscoördinatie even pas op de plaats te maken, en af te wachten hoe een test met de MEOP in de praktijk uitpakt. *Timmer* countert dat de overheidsschuld in het eurogebied scherp is gestegen, tot 96 procent bbp. Pas op de plaats maken lijkt hier niet de beste strategie, met de aanpak van de schuld mag niet te lang worden gewacht. *Hessel* voegt toe dat het van groot belang is dat het aangescherpte budgettaire en macro-economische toezicht in de toekomst effectief gaat werken. Dat is nog niet gegarandeerd. Frankrijk dringt bijvoorbeeld nu al weer aan op een langere periode om zijn overheidsfinanciën Verdrags-proof te maken, in ruil voor structurele hervormingen. Het is voorstelbaar om een pas op de plaats te maken, maar het blijft dan wel zaak om tijdig bij te sturen wanneer de versterkte coördinatie in de praktijk niet streng genoeg zou uitpakken.

Timmer verbaast zich een beetje dat de bevolking en door haar gekozen politici in de noordelijke lidstaten zo zwaar tillen aan mogelijke herverdelingseffecten binnen de muntunie. Hij benadrukt dat goed is uit te leggen waarom sommige zaken efficiënter op bovennationaal niveau kunnen worden geregeld. De angst voor herverdeling kan worden overwonnen door de successen van de Europese Unie veel breder uit te meten. Kijk eens naar de opkomst van de euro, die een einde heeft gemaakt aan de alleenheerschappij van de dollar in het internationale betalingsverkeer.

Voor het voeren van anticyclisch begrotingsbeleid is het belang van de Europese begroting (circa een procent van het bbp) momenteel überhaupt veel te gering. Maar het zetten van Europa-brede standaarden en de bevordering van de interne markt zijn structurele maatregelen die zeker zoveel gewicht in de schaal leggen.

Bos merkt op dat harmonisatie van regelgeving de essentie van de Europese Unie is. De betekenis daarvan kan moeilijk worden overschat. Het totaal van de EU-begroting blijft

waarschijnlijk nog lang circa een procent bbp. De uitgavenmix leent zich voor verbetering, er gaat nog altijd te veel geld naar de landbouwsector. Overigens kunnen sommige investeringen door projectleningen worden gefinancierd, zonder dat daarvoor uit de EU-begroting hoeft te worden geput.

Hessel voegt hieraan toe dat we op de zeer lange termijn (enkele decennia) misschien toch wel toegroeien naar een Europese begroting die omvangrijker is dan de huidige één procent bbp. Op termijn is dat niet *per se* verkeerd.

Vanuit de zaal wordt erop gewezen dat landen verschillende samenwerkingsmodellen kennen. Het Noorse model verschilt bijvoorbeeld sterk van het Angelsaksische model. Hoe verhoudt zich dat tot een eventueel grotere betekenis van de Europese begroting? *Timmer* ziet hier weinig of geen problemen. Hij noemt het voorbeeld van India, een land waar de staten sterk afhankelijk zijn van financiering door de centrale overheid, maar waar vermoedelijk meer talen worden gesproken dan in Europa, terwijl het goederenverkeer tussen de staten niet is geliberaliseerd. In Europa zijn we al veel verder. Het succes van het Europese project is niet afhankelijk van een uniforme toekomstvisie. Daarvan is in de Verenigde Staten evenmin sprake. *Bos* voegt hieraan toe dat het motto van de EU niet voor niets eenheid in verscheidenheid is. Maar aan de doelstellingen van het Verdrag, zoals een sociale markteconomie, hebben alle lidstaten zich gebonden.

Vanuit de zaal wordt geopperd dat de EU een deel van de werkloosheidsuitkeringen van lidstaten zou kunnen financieren, wanneer de werkloosheid uitstijgt boven een nader te bepalen percentage. *Hessel* repliceert dat de gevolgen van een omslag in de financiële cyclus voor de schatkist van de lidstaten vooral lopen via zwaar teruggevallen belastingopbrengsten. Meebetalen aan werkloosheidsuitkeringen zet daarom waarschijnlijk niet genoeg zoden aan de dijk om de grote budgettaire verslechtering in sommige landen tegen te gaan. Bovendien: welk deel van de werkloosheid is conjunctureel (en komt voor gedeeltelijke vergoeding in aanmerking) en welk deel structureel (waar je de prikkel tot institutionele hervormingen niet wilt afstoppen)?

Spreker in de zaal zegt dat Griekenland in een diepe crisis verkeert. *Timmer* ontkent dat niet, maar hij wijst er wel op dat een deel van de Griekse schuld al is kwijtgescholden. De arbeidsmobiliteit neemt eveneens toe, nu meer jonge Grieken hun economische heil in Duitsland zoeken. De Grieken hebben er zelf voor gekozen deel van de eurozone te blijven uitmaken. Dat hun schuldenlast moest worden verlicht was al tijden zonneklaar. *Timmer* vraagt zich af waarom dat zo lang moest duren.

Flip de Kam

* Eindredacteur van dit tijdschrift.