



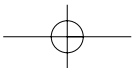
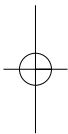
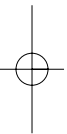
Universiteit Twente
de ondernemende universiteit



Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie

De Lissabon-strategie: overmoed of onmacht?

door Prof. dr. N.S. Groenendijk



De Lissabon-strategie: overmoed of onmacht?

Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie

Rede in verkorte vorm uitgesproken
bij het aanvaarden van het ambt
van Jean Monnet hoogleraar

European Economic Governance

aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie
van de Universiteit Twente
op donderdag 15 december 2005
door:

Prof. dr. N.S. Groenendijk

3

De Lissabon-strategie: overmoed of onmacht?
Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie

De leerstoel European Economic Governance is mede mogelijk gemaakt
door de Europese Commissie in het kader van het Jean Monnet programma.

De Lissabon-strategie: overmoed of onmacht?
Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie

Voor Willem Groenendijk (1932-2005)

Inleiding

Mijnheer de rector magnificus, mijnheer de voorzitter van het College van Bestuur, mijnheer de decaan, geachte aanwezigen, lieve familie,

Toen Christoffel Columbus in 1492 Amerika ontdekte werd hij opgewacht door een verslaggever van de *New York Times* die hem vroeg wat er door hem heen ging op het moment dat hij voet op Amerikaanse bodem zette. Columbus antwoordde dat hij geen idee had waar hij was, hoe hij er gekomen was, en waar hij nu naar toe moest.

Ruim 600 jaar later lijkt de Europese Unie zich in dezelfde situatie te bevinden als Columbus destijds. Er is onduidelijkheid over de status van de EU-Grondwet, die lijkt te zijn gesneuveld op een Frans *non* en een Nederlands *nee*, maar die volgens sommigen toch nog nieuw leven in geblazen kan worden. Er is onduidelijkheid over de EU-financiën, met een Europese Raad die niet in staat is knopen door te hakken over de meerjarenbegroting voor de periode 2007-2013, niet in de laatste plaats omdat men er niet in slaagt oud beleid (zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid) het veld te laten ruimen voor nieuw beleid. Het financieel management van de Unie laat jaar-in-jaar-uit te wensen over; de Europese Rekenkamer heeft recent voor de elfde achtereenvolgende maal geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven omtrent de begrotingsuitvoering door de Europese Commissie. In economisch opzicht doet de Unie het niet al te best, ondanks het goede voornemen de Unie de meest dynamische economische regio ter wereld te laten worden. Verschillen van inzicht over een eventuele toetreding van nog meer nieuwe lidstaten (en vooral van Turkije) trekken een spoor dwars door lidstaten en politieke overtuigingen heen.

De Unie verkeert dus in een crisis, maar om wat voor soort crisis gaat het?¹ Een eerste mogelijkheid is dat het gaat om een frictieverschijnsel, dat inherent is aan het proces van Europese integratie. Lidstaten, met name de oude lidstaten, hebben moeite zich te schikken in een situatie waarin wéér wat meer autonomie moet worden opgegeven, dit keer als gevolg van de effecten van globalisering, monetaire eenwording en uitbreiding. Een vergelijkbare crisis deed zich voor in de jaren zeventig van de vorige eeuw toen Frankrijk aangaf even pas op de plaats te willen maken. Crises worden in Europa echter altijd gevolgd door perioden van versnelling en verdieping van integratie. In deze

opvatting is de huidige crisis niet meer dan een stapje terug in de Echernacher processie die Europese integratie heet. Achteraf zal ze niet meer blijken te zijn dan de zoveelste storm in een glas water.² Een tweede mogelijkheid is dat er sprake is van een crisis die wel degelijk het bestaansrecht raakt van de EU omdat nu manifest wordt dat dat hele Europese project zich eigenlijk nooit heeft kunnen verheugen in uitbundige politieke steun van burgers. Dit gebrek aan inputlegitimiteit is echter altijd gecompenseerd geworden door een hoge mate van outputlegitimiteit: de Europese Unie was economisch gezien immers een groot succes, met de douane-unie in 1968, de vervolmaking van de interne markt in 1993, en de totstandkoming van de monetaire unie in 1999 als belangrijkste wapenfeiten. Onverschilligheid van burgers ten aanzien van het reilen en zeilen van de EU kon in die gedachtegang worden afgedaan als *rational ignorance* of positieve apathie. Men was niet geïnteresseerd omdat het ook zonder interesse wel goed ging. Het economische succes van het Europese project en daarmee de outputlegitimiteit van de EU staan nu echter ook op de tocht. De EU blijft in concurrentiekracht achter op de Verenigde Staten en Azië. Lidstaten bundelen hun economische inspanningen onvoldoende. Ze houden zich niet aan afspraken omtrent hun begrotingstekorten, en ze laten het korte-termijn financiële eigenbelang prevaleren boven dat van de EU als geheel. Plotseling blijkt nu de kwetsbaarheid van de Unie in termen van politieke steun, zowel van burgers als van nationale politieke leiders. De geest is uit de fles; na een halve eeuw Europese integratie staan we nu aan het begin van een proces van Europese desintegratie.

Storm in een glas water of begin van desintegratie? Van een kersvers hoogleraar wordt natuurlijk verwacht dat hij op genuanceerde wijze laat zien dat de waarheid niet alleen in het midden ligt, zoals zo vaak, maar bovendien vele malen ingewikkelder is dan u op het eerste gezicht denkt. Anders had één van u hier wel in toga kunnen staan.

In de kern gaat het bij de huidige crisis om twee bestuurseconomische leerstukken. Allereerst dat van de *verhouding tussen markt en overheid*. Waar houdt de markt op en waar neemt de overheid haar verantwoordelijkheid? Of, in de Europese context: waar houdt de gemeenschappelijke markt op en waar begint het gemeenschappelijk sociaal-economisch beleid van de Unie? Daarnaast gaat het om het vraagstuk van de *verhouding tussen overheden onderling*: wie doet wat? Welke rol is er weggelegd voor de Europese Unie, welke rol voor lidstaten, en welke rol voor regio's en lokale overheden?

Zonder daarvoor enig empirisch bewijs te leveren, denk ik dat bij de referenda in Frankrijk en Nederland over de ontwerp-Grondwet met name hier de schoen heeft gewrongen. Er leeft in lidstaten (maar overigens ook in Brussel zelf) het gevoel dat niet helemaal helder meer is waar de Unie zich mee bezig zou moeten houden en op welke wijze. Wie de ontwerp-Grondwet goed doorleest (iets wat ik u overigens niet echt aanraad), zal merken dat er geen sprake is van een heldere taakafbakening op economisch terrein. De eigendomsrechten op het voeren van economisch beleid zijn in de Unie onvoldoende duidelijk bepaald. Als in Duitsland de werkloosheid sterk oploopt, is dat dan een Duits probleem of een Europees probleem? Moeten de milieuvorschriften in Estland identiek zijn aan die in Spanje, en zo ja, wie regelt dat? Is het aanvaardbaar dat de gemiddelde Portugees veel minder verdient dan de gemiddelde Luxemburger? Is het aanvaardbaar dat de arbeidsparticipatie onder vrouwen in Griekenland slechts 45% is, en in Denemarken 72%?³ Waarom mag Hongarije geen financieringstekort hebben van ruim 5% van het Bruto Binnenlands Product? Moet de EU lidstaten voorschrijven dat ze 3% van hun nationaal inkomen uitgeven aan onderzoek en ontwikkeling? En: mag Eurocommissaris Neelie Kroes zich bemoeien met de activiteiten van Nederlandse woningbouwcorporaties?

Dit is het soort vragen waar mijn leerstoel om draait, en de meest voor de hand liggende plek voor antwoorden wordt, zoals ik eerder zei, gevormd door de bestuurseconomische leerstukken van markt versus overheid en van taakverdeling en coördinatie tussen overheden onderling. Die leerstukken zijn echter uitermate complex geworden als gevolg van de steeds verdergaande integratie van markten binnen Europa, en als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie. Begrip van die verhoudingen is –binnen de economische wetenschap– slechts in beperkte mate beschikbaar in de zogenaamde zuivere theorie en in de theorie van *fiscal federalism*. Aanvulling van deze theorieën is daarom nodig met elementen uit de economische theorie van politieke besluitvorming, en met elementen uit de neo-institutionele economie. We moeten toe naar wat wel de *second-generation theory of fiscal federalism* wordt genoemd⁴, een theorie die zowel in de *context of discovery* (als basis voor verklaringen, in de sfeer van analyse) als in de *context of justification* (als verzameling voorschriften voor bestuurlijke inrichting, in de sfeer van het ontwerpen) bruikbaar is.

Ik wil dat vanmiddag graag toelichten aan de hand van de zogenaamde Lissabon-strategie van de EU, gericht op het verhogen van de concurrentiekracht van de Unie. Uit die schets zal blijken dat er als gevolg van onduidelijkheid over het taakverdelingsvraagstuk in de EU sprake is van een bestuurlijk tekort. De EU wil te veel, en te veel tegelijk, en ze kan te weinig; de Unie gaat gebukt onder *overmoed* en *onmacht*. Dat betekent mijns inziens niet dat de Unie terug in haar hok zou moeten, simpelweg terug naar kerntaken en kerncompetenties, zoals bijvoorbeeld bepleit is door oud-Eurocommissaris Bolkestein⁵. Een splitsing van de huidige Unie in een Unie van de interne markt, voor alle 25 lidstaten, en een federatie van een beperkte groep landen (de Verenigde Staten van Europa) die in vergaande mate samenwerken, zoals onlangs voorgesteld door de Belgische premier Verhofstadt, komt al wat meer in de richting, omdat in dit idee erkend wordt dat verschillende soorten van economische samenwerking verschillende bestuurlijke structuren vergen. De interne markt vergt een ander bestuur dan een gemeenschappelijk hoger-onderwijsbeleid; de monetaire unie vergt een ander bestuur dan het voorkomen van overbevissing. En dat is exact waar *European economic governance* over gaat: het vinden van de juiste pasvorm van economische activiteiten in de Unie enerzijds en de bijbehorende *governance* structuren anderzijds.

Maar laat ik eerst kort uiteenzetten waaruit de Lissabon-strategie bestaat en waarom ze nodig is.

De Lissabon-strategie

De Lissabon-strategie is gericht op het bereiken van de Lissabon-doelstelling: in 2010 moet de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld zijn, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Deze doelstelling, geformuleerd tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in maart 2000, in Lissabon, werd een jaar later, tijdens de top in Goteburg, maart 2001, expliciet voorzien van een ecologische dimensie: het behoud van de natuurlijke omgeving. Lissabon kent dus op zijn minst een viertal verschillende (en elkaar deels 'bijtende') doelstellingen:

- duurzame economische groei;
- meer en betere werkgelegenheid;
- bevorderen van het Europese sociale model (de Sociale Agenda van Nice);
- duurzame ecologische ontwikkeling.

Binnen de Lissabon-strategie wordt gebruik gemaakt van twee beleidsmechanismen:

- a) het EU-breed vervolmaken van de interne markt, waarbij het voortouw wordt genomen door de Europese Commissie, die daarbij gebruik maakt van de klassieke bevoegdheden die het Verdrag haar biedt;
- b) het coördineren van inspanningen op nationaal niveau, via zogenaamde open coördinatie. In die open coördinatie staan richtsnoeren centraal. Een voorbeeld van een dergelijk richtsnoer is het verbeteren van het ondernemingsklimaat en het ondersteunen van het midden- en kleinbedrijf. Deze richtsnoeren worden vertaald in zo concreet mogelijke tussendoelen en indicatoren, die lidstaten op nationaal niveau moeten zien te bereiken. Met de Europese Commissie als secretariaat, informeren lidstaten elkaar periodiek over hun inspanningen en bespreken elkaars vorderingen (of het gebrek daaraan). *Peer review*, *peer pressure* en *naming and shaming* zijn hier de steekwoorden.

In november 2004 is een tussenbalans opgemaakt van de effectiviteit van deze Lissabon-strategie, door een taakgroep onder voorzitterschap van oud-minister-president Wim Kok⁶. Zijn conclusie luidde dat onvoldoende voortgang was geboekt, vooral als gevolg van onvoldoende politieke wil bij de lidstaten. Dat oordeel komt overeen met dat van onze eigen Sociaal-Economische Raad, die heeft gewezen op twee belangrijke manco's van de Lissabon-strategie.⁷

- a. mogelijke spanningen en *trade-off* tussen het realiseren van uiteenlopende doelstellingen op economisch, sociaal en ecologisch terrein;
- b. de onbalans tussen doelstellingen en instrumenten. De Lissabon-doelstellingen liggen op EU-niveau (de EU moet de meest dynamische etcetera), de instrumenten grotendeels op het niveau van de lidstaten. De EU heeft immers alleen op het terrein van de interne markt zelf beleidsinstrumenten ter beschikking, en is verder volledig afhankelijk van wat lidstaten er van bakken. En voor de lidstaten geldt dat ze weliswaar in de sfeer van de beleidsvoering het heft in eigen handen houden, maar worden geconfronteerd met van bovenaf opgelegde doelstellingen.⁸

Een mooi voorbeeld van deze spanning vormt de zogenaamde Barcelona-doelstelling die onderdeel uitmaakt van de Lissabon-strategie: Lidstaten dienen minimaal 3% van hun nationaal inkomen uit te geven aan onderzoek en ontwikkeling (waarvan 2%-punten voor rekening zouden moeten komen van de particuliere sector). De EU kan op geen enkele wijze doelbereiking op dit

terrein afdwingen, terwijl lidstaten als Malta (met 0.29% BBP), Cyprus (0.37%), Letland (0.42%) en Slowakije (0.53%) zich vertwijfeld zullen afvragen wat ze met deze doelstelling aan moeten. Van de 25 EU-lidstaten voldoen overigens alleen Zweden (3.74%) en Finland (3.51%) aan de Barcelona-doelstelling.

Een ander voorbeeld vormen de ontwikkelingen rond het Europees octrooi-recht. Lidstaten hebben zich in de Lissabon-strategie verplicht innovatie zoveel mogelijk te bevorderen. Innovatie is uiteraard bijzonder gebaat bij goed octrooirecht, maar een echt EU-octrooi wil, ondanks pogingen daartoe van de Europese Commissie, maar niet van de grond komen. Wat we zien is dat lidstaten zelf (met andere landen, dus buiten de Europese Gemeenschap om) vanaf 1973 (via het Verdrag van München) harmonisatie van nationale octrooisystemen tot stand hebben gebracht. Daarnaast is er de Europese Octrooi-organisatie (die evenmin iets met de Europese Unie te maken heeft) die octrooien afgeeft waarop vervolgens nationale octrooieregels van toepassing zijn. Maar die gemeenschappelijke procedure is relatief duur. Als een bedrijf bijvoorbeeld in acht verschillende EU-lidstaten een octrooi wil vestigen, is dat bedrijf vijf maal zo duur uit als in de Verenigde Staten of in Japan. Dat heeft te maken met afspraken omtrent de verplichte vertaling van de gehele tekst van het verleende Europese octrooi naar de talen van de betrokken landen en dat staat innovatie in Europa natuurlijk in de weg. De Europese Commissie heeft daarom in 2000 voorstellen gedaan voor een EU-octrooi als opvolger van het huidige Europese octrooi, waarbij werd afgestapt van de noodzaak van het vertalen van verleende octrooien. De Europese Raad (lees: de lidstaten) is daar op teruggekomen en heeft voorgesteld de belangrijkste onderdelen van het octrooi toch te vertalen in alle officiële EU-talen. Wat zich hier wrekt is dat preferenties sterk uiteenlopen: met name Frankrijk en Duitsland vrezen uit concurrentie-overwegingen het Engels als enige octrooi-taal, en beslissingen omtrent het Unie-octrooi vereisen nu eenmaal unanimiteit. Ook hier geldt dat de Unie veel kan willen, maar dat de beslissingsmacht uiteindelijk bij de lidstaten ligt, in dit geval zelfs bij enkele lidstaten.

Er zit dus een verschil tussen ambities en bestuurlijke mogelijkheden; er is sprake van een *bestuurlijk tekort*. In het voorjaar van 2005 is daarom door de Europese Commissie en de Europese Raad de Lissabon-strategie herzien, waarbij de ambities enigszins naar beneden zijn bijgesteld⁹. Bij de doorstart is gekozen voor het voorop stellen van groei en werkgelegenheid. Het idee is: Als we aan de doelstellingen op het gebied van groei en werkgelegenheid voldoen, zullen ook de middelen vrijkomen om de bredere ambities op sociaal en milieugebied waar te maken.

Het gebruikte beleidsinstrumentarium is grotendeels onveranderd gebleven, al heeft de nodige stroomlijning plaatsgevonden voor wat betreft de opencoördinatie-methode. In de praktijk bleek deze methode zich ontwikkeld te hebben tot een oerwoud van 28 hoofddoelstellingen, 120 subdoelstellingen en 117 indicatoren.¹⁰ Per lidstaat moesten er jaarlijks maar liefst 16 verschillende actieplannen worden opgesteld.¹¹ Door sommige betrokkenen, met name uit de nieuwe lidstaten, is terecht gewezen op de parallellen van de Lissabon-strategie met de gang van zaken in de vroegere Sovjet-Unie.¹²

De EU als planeconomie, dat kan niet goed aflopen. Bij de herziening van de Lissabon-strategie zijn er daarom Integrated Guidelines opgesteld (zie bijlage)¹³ ter vervanging van de talrijke richtsnoeren, taakstellingen en overige afspraken die eerst opgeld deden. Qua plannen en review-procedure wordt er nu bovendien gewerkt met drie-jarenperioden i.p.v. jaarlijkse cycli (de eerste planperiode betreft de jaren 2006-2008). Verder is de deadline van 2010 uit beeld verdwenen; dit jaartal treffen we niet meer aan in het herziene Lissabon-beleid.

Al zingt de EU nu dus een toentje lager, ook in de herziene Lissabon-strategie blijft de eerder genoemde onbalans tussen doelstellingen (geformuleerd door en voor de EU als geheel) en instrumenten (in handen van de lidstaten) in stand. Ik kom daar later op terug.

Waarom is de Lissabon-strategie nodig?

De Lissabon-strategie is nodig omdat onze productiviteit te wensen overlaat. Ik zal u hier niet lastig vallen met allerlei vergelijkend cijfermateriaal ten aanzien van die productiviteit.¹⁴ De liefhebbers treffen de nodige cijfers aan in tabel 1. Ik zeg er gelijk bij dat dit soort vergelijkingen altijd gebaseerd wordt op inkomen per hoofd van de bevolking en dat in die berekeningen allerlei dingen ontbreken die mede bepalend zijn voor de welvaart, zoals aantasting of juist verbetering van het milieu. Deze cijfers zeggen veel over rijkdom, maar niet alles over welvaart.

	Nederland	Eurozone	Verenigde Staten
Gemiddelde jaarlijkse groei BNP, 1995-2004 (in constante prijzen van 2000)	2.4%	2.2%	3.4%
Reële groei BNP, 2004	1.4%	2.1%	4.4%
Index voor BNP per hoofd, marktprijzen, koopkrachtpariteiten; OECD = 100; 2004	113	101	144
Participatiegraad (beroepsbevolking/populatie; 15-64 jaar); 2004	77%	70%	75%
Werkloosheid (werklozen/beroepsbevolking), 2004	4.7%	8.2%	5.6%
Gemiddeld aantal uren gewerkt per werknemer per jaar; 2004	1394	1592	1825
Index voor BNP per hoofd, per gewerkt uur, VS = 100 (2004)	95	87	100

Bron: OECD (*Employment Outlook 2005; International Comparisons of Labour Productivity Levels, September 2005*)

Tabel 1: Verschillen in productiviteit tussen Nederland, de Eurozone en de Verenigde Staten, 2004

Als we voor het gemak aan die discussie voorbijgaan, dan zien we dat we in Nederland en in Europa qua groei en qua productiviteit per hoofd van de bevolking achterblijven bij de Verenigde Staten. Daarbij speelt natuurlijk in de eurozone als geheel de relatief lage participatiegraad een rol: een kleiner deel van de bevolking maakt deel uit van de actieve beroepsbevolking. Die inactiviteit kan ongewenst zijn (werkloosheid) maar ook het gevolg van bewuste keuzes (zoals een relatief lage pensioenleeftijd, of overwegingen ten aanzien van de wijze van opvoeden van kinderen). Verder weerspiegelt de lage productiviteit een verschil in afweging tussen werk en vrije tijd. We maken in Europa kortere werkdagen, we werken slechts 5 dagen per week, en we hebben relatief veel vakantiedagen. Uit tabel 2 blijkt dat Nederlanders vergeleken met inwoners van de Verenigde Staten per week drie uur meer besteden aan eten en drinken, en ruim zes uur aan (overige) vrije tijd.

	Nederland	Verenigde Staten
Betaald werk	19,8	27,2
Onderwijs	1,7	1,3
Huishouden/zorg	23,7	23,4
Slaap	58,0	59,0
Eten en drinken	15,9	12,9
Vrije tijd	41,3	34,9
Mobiliteit	7,6	9,3
Totaal	168	168

Bron: CPB/SCP (2005)

Tabel 2: Verschillen in tijdbesteding (in uren per week, gebaseerd op time use surveys) tussen Nederland en de Verenigde Staten, 1998-2003

Met minder mensen werken, en de mensen die wél werken ook nog relatief weinig uren laten maken, zou op zich geen probleem zijn als in de uren dat we wel actief zijn de productiviteit hoger is dan in andere regio's. Helaas is ook dat niet zo, en daar zit de kern van het Europese probleem. Om bepaalde keuzes (op sociaal gebied, op milieugebied) die deel uitmaken van ons Europese model, betaalbaar te houden, moeten we net iets slimmer zijn dan de rest van de wereld, en dat zijn we niet. De Europese economie is onvoldoende kennisintensief. De Amerikaanse economie produceert niet alleen meer kennis, maar is ook beter in staat om geproduceerde kennis te absorberen en productief aan te wenden. Europese werknemers maken bijvoorbeeld beduidend minder gebruik van ICT in hun werk dan hun Amerikaanse collega's.¹⁵ Daar moet iets aan gedaan worden. Dát is de essentie van de –herziene- Lissabon-strategie.

Lissabon is dus hard nodig, en toch deugt de strategie niet in alle opzichten. Europese economieën moeten weliswaar kennisintensiever worden, maar is het nu echt nodig dat de EU daarin het voortouw neemt? Om die vraag te beantwoorden richt ik me nu op de bestuurseconomie.

Markt en overheid

Zoals ik aangaf is één van de belangrijkste leerstukken binnen de bestuurseconomie (of: *economics of governance*) dat van de verhouding markt-overheid, oftewel de vraag in welke gevallen de overheid zich heeft te bemoeien met de werking van het marktmechanisme. Centraal in dit leerstuk staan het marktfeilen (*market failures*) en het overheidsfeilen (*non-market failures*).

In navolging van Richard Musgrave beoordelen we daarbij het functioneren van de markt allereerst op *allocatieve efficiëntie*: In hoeverre brengt de markt, gegeven de beschikbaarheid van de productiefactoren arbeid en kapitaal, een pakket van goederen en diensten voort dat in overeenstemming is met de preferenties van consumenten? Bekende marktfeilen zijn:

- het niet voortbrengen door de markt van goederen waar wel behoefte aan is, als gevolg van niet-uitsluitbaarheid van consumenten (collectieve goederen);
- het optreden van externe effecten (waarbij de prijzen die op de markt tot stand komen niet overeenkomen met maatschappelijk relevante kosten of opbrengsten verbonden aan de productie van de goederen in kwestie);
- onvoldoende concurrentie, in het ergste geval monopolievorming, waardoor eveneens prijs-hoeveelheidscombinaties tot stand komen die maatschappelijk gezien minder gewenst zijn;
- problemen die samenhangen met de kosten van informatie, zoals *adverse selection* en *moral hazard*;
- grootschaligheid van productie, m.n. van inspanningen op het terrein van onderzoek en ontwikkeling, die de mogelijkheden van individuele producenten (ook van grote monopolisten) te boven gaan (ontwikkelings-effecten).

Daarnaast beoordelen we de markt op *billijkheid* (equity). Ook al komt een optimale mix van goederen en diensten tot stand, dan kan het nog zo zijn dat de verdeling van die goederen en diensten over leden van de samenleving (of van het inkomen ter verwerving daarvan) niet strookt met collectieve rechtvaardigheidsgevoelens.

Als derde criterium is er de *bestendigheid*. De economie ontwikkelt zich niet lineair maar cyclisch; perioden van economische bloei worden afgewisseld met recessies, met bijvoorbeeld (frictie-)werkloosheid als gevolg. Ook dat kan overheidsingrijpen rechtvaardigen.

De overheid kan deze marktfeilen bestrijden door regulering, door het zelf ter hand nemen van productie, door belastingheffing, door subsidiëring, door te schuiven met de eigen overheidsbestedingen, door belastingen of uitkeringen te verlagen of juist te verhogen, enzovoort, enzovoort.

Overheidsingrijpen brengt zelf echter ook feilen met zich mee, als gevolg van het doorsnijden van de band tussen betalen en genieten, als gevolg van budgetmaximaliserend gedrag van bureaucraten, of omdat politieke macht niet eerlijk is verdeeld. De centrale afweging betreft dus die tussen de positieve gevolgen van correctie van marktfeilen en de negatieve welvaartsgevolgen

van overheidsingrijpen.¹⁶ Zoals Charles Wolf heeft gezegd: het gaat steeds om een keuze tussen twee imperfecte alternatieven, waarvan de minst slechte gekozen moet worden.¹⁷

Markt, overheid en Lissabon

In die onderlinge afweging van marktfeilen en overheidsfeilen aan de hand van deze drie functies heeft iedere gemeenschap zijn eigen preferenties, en vindt besluitvorming plaats volgens eigen regels (of: instituties). In Scandinavische landen denkt men anders over verdelingsvraagstukken dan elders, en daarom resulteert daar een andere *mix* van overheid en markt dan in –pakweg– het Verenigd Koninkrijk; in Portugal weer anders dan in Letland. Met andere woorden: Om te voldoen aan dezelfde economische functies van efficiënte allocatie, rechtvaardige verdeling en bestendige ontwikkeling zijn binnen de Europese Unie uiteenlopende publiek-private arrangementen in zwang.

Tot pakweg twintig jaar geleden was die diversiteit nauwelijks een probleem. De Europese Unie hield zich vrijwel uitsluitend bezig met allocatie-verbetering via het zo goed mogelijk laten functioneren van de interne markt, waarbij tevens duidelijk was dat die interne markt private goederen en diensten betrof en zich niet uitstreckte tot dienstverlening die van oudsher in veel lidstaten tot het publieke domein behoorde, zoals posteries, levering van electriciteit, en sociale woningbouw. De rol van de Unie op bestendigheds-terrein beperkte zich tot het (binnen bepaalde bandbreedtes) aan elkaar koppelen van valuta, in het kader van het Europees Monetair Stelsel.¹⁸ Op het terrein van de personele inkomensverdeling was er geen rol weggelegd voor de EU. Wel vond er bescheiden herverdeling plaats via het structuurbeleid, in de richting van perifere lidstaten als Spanje, Portugal en Griekenland, veelal als *side payments* voor het onvoldoende profiteren door deze lidstaten van de voordelen die de interne markt bood. Die herverdeling kon ook makkelijk uit; er was sprake van een *positive sum game*.¹⁹

Overzichtelijkheid was dus troef, maar daarin is snel verandering gekomen. Allereerst omvat, met de *vervolmaking van de interne markt* in 1993, het vrije verkeer in de Unie niet langer alleen goederen en diensten, maar ook de productiefactoren arbeid en kapitaal. Dat heeft –nog– niet geleid tot veel arbeidsmobiliteit (we zijn in Europa nogal honkvast), maar wel tot kapitaal dat in toenemende mate *footloose & fancy free* is. En dus is er druk ontstaan op met name winstbelastingstelsels van lidstaten. De voor- en nadelen van

belastingcompetitie en van andere vormen van horizontale regime-competitie om de gunst van bedrijven, vormen nu een wezenlijk vraagstuk binnen de Unie. Waar het waarborgen van een *level playing field* zich eerst beperkte tot het wegnemen van verschillen in stelsels van indirecte belastingen en van het kritisch volgen van staatssteunpraktijken, gaat het nu om het op juiste wijze omgaan met competitie waarbij lidstaten alle wapens in de strijd kunnen gooien, van winstbelastingen tot milieuwetgeving, van onderwijsinvesteringen tot pensioenstelsels.

Daarnaast is er op lidstaatniveau, en door regeringen van uiteenlopende politieke kleur, naar hartelust *geliberaliseerd en geprivatiseerd*, waardoor diensten zijn verschoven uit het publieke domein naar het private domein (of naar een grijs tussengebied). In dat private domein zijn voormalige overheidsdiensten in concurrentie gekomen met 'echte' private ondernemers, en gaan vallen onder het EU-mededingingsregime. Verschillen tussen lidstaten in publiek-private arrangementen, die eerder geen probleem vormden, gaan nu opspelen.

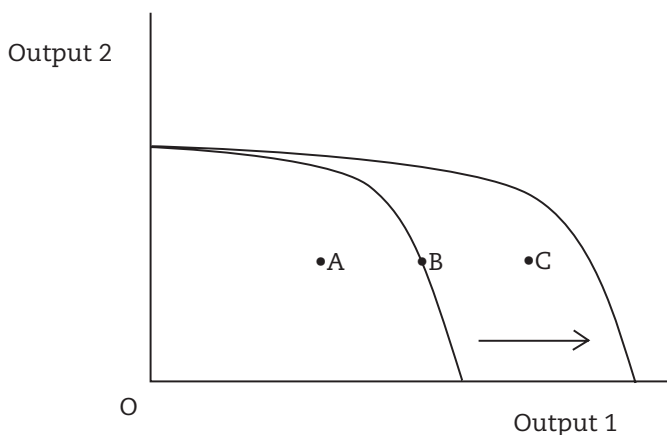
Verder is met de komst van de *monetaire unie* inflatiebestrijding (als belangrijk onderdeel van het bestendigheidsbeleid) gecentraliseerd en als taak neergelegd bij de Europese Centrale Bank. Ter flankering van dat centrale monetaire beleid is de Unie zich bezig gaan houden met de coördinatie van het begrotingsbeleid van lidstaten, via de excessieve-tekorten-procedure van het Verdrag van Maastricht, voor de EMU-deelnemers nader uitgewerkt in het Stabiliteits- en Groeipact.

Tot slot is de EU *uitgebreid* met tien lidstaten. Daarmee is het verdelingsvraagstuk (op lidstaatniveau) sterk veranderd. Aan de orde is nu echte herverdeling van rijke naar arme lidstaten en/of regio's binnen Europa (*zero sum game*); het gaat niet meer om zoethoudertjes voor enkele arme cohesie-landen.

Wat voegt de Lissabon Agenda aan deze complexiteit toe?

In termen van marktfeilen versus overheidsfeilen richt de Lissabon-strategie zich op het verbeteren van allocatieve efficiëntie²⁰, binnen stabiele economische kaders, met de markt als hét primaire allocatiemechanisme. Dat is niet nieuw; in de Lissabon-strategie klinkt overduidelijk de echo door van hét basisidee van de Europese samenwerking: Arbeidsdeling binnen een gemeenschappelijke vrije markt werkt welvaartsverhogend doordat iedereen zich kan toeleggen op datgene waar hij goed in is, en concurrentie bevordert een proces van Schumpeteriaanse *creative destruction*. Overheden dienen zich daarom verre te houden van het opwerpen van blokkades aan het vrije ver-

keer van goederen, diensten, personen en kapitaal, en dienen eventuele blokkades opgeworpen door derden te vuur en te zwaard te bestrijden. In de Lissabon-strategie treffen we echter ook andere allocatieve elementen aan, die duidelijk verschillen van deze klassieke doelstelling. Allereerst is er aandacht voor structurele belemmeringen voor het goed functioneren van nationale deelmarkten, met name arbeidsmarkten, die lidstaten zo veel mogelijk zouden moeten wegnemen. Dat is terug te zien in de werkgelegenheidsrichtlijnen, maar het blijkt ook uit de historie van de Lissabon-strategie²¹. Het achterliggende idee is dat een verbeterde inzet van de productiefactor arbeid, binnen de bestaande stand van de technologie, al tot meer output zou moeten kunnen leiden, bijvoorbeeld door een hogere participatiegraad of door een betere aansluiting van vaardigheden van werknemers bij bestaande technologische mogelijkheden (de *skill-mix*). Daarnaast richt de Lissabon-strategie zich op de stand van de technologie en het opschuiven van de *production possibilities frontier* (figuur 1), getuige de aandacht voor onderzoek en ontwikkeling, voor innovatie en voor het gebruik van ICT.



Figuur 1: *Production possibilities frontier*

De boodschap van Lissabon is duidelijk. We kunnen meer halen uit onze productiefactoren; er is een suboptimale aansluiting van arbeid op kapitaal (daardoor A i.p.v. B in figuur 1), en de *production possibilities frontier* ligt te dicht bij de oorsprong (C zou anders ook mogelijk zijn). Daardoor brengen we in Europa niet de goederen en diensten voort in een mate en een kwaliteit

die mogelijk zouden zijn, en dus doen we ons zelf welvaartsverliezen aan. Die welvaartsverliezen zijn door de Europese Commissie geschat op (tenminste $\frac{3}{4}$ %-punt) minder economische groei per jaar.²²

De rol van de EU: fiscal federalism theory

Met de Lissabon Agenda, en alles wat daaraan ten grondslag ligt aan ontwikkelingen, is de inhoud van het te voeren economisch beleid in Europa dus wezenlijk van karakter veranderd. De vraag komt nu in beeld op welk niveau het beste met deze complexe allocatie-, verdelings- en bestendigheidsvraagstukken kan worden omgegaan. Op nationaal niveau of op bovennationaal niveau?

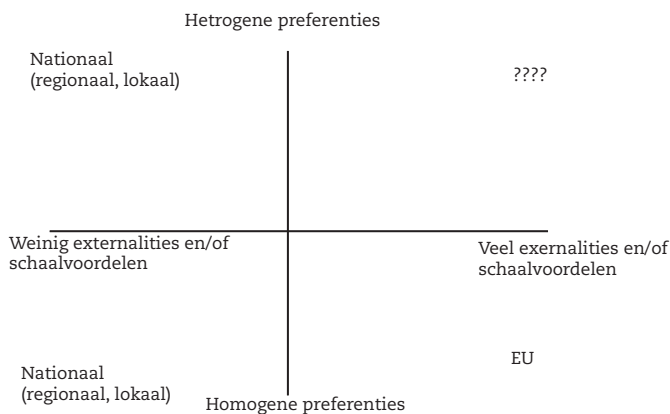
Volgens veel economen is deze vraag redelijk goed van een antwoord te voorzien. Binnen de economische wetenschap is er namelijk een goed uitgewerkte en tamelijk verfijnde theorie voorhanden die juist ingaat op taakverdelings- en coördinatievraagstukken tussen overheden, de theorie van *fiscal federalism*. Op basis van dezelfde drie criteria die ik zoëven noemde (allocatieve efficiëntie, billijkheid en bestendigheid) is te beredeneren dat in een *multi-level setting* (ik gebruik met opzet niet de term 'federaal systeem') verdelingsvraagstukken en bestendigheidsbeleid op een zo hoog mogelijk niveau thuishoren. Bestendigheidsbeleid kan het best vanuit één hand worden gevoerd of worden gecoördineerd, want het is anders al vlug contra-productief. Herverdelingsbeleid is ineffectief op lokaal, regionaal of nationaal niveau indien rijke belastingplichtigen de vrijheid hebben zich te verplaatsen naar andere lokaties, regio's of landen. Om dergelijke exodus-effecten te voorkomen of te compenseren heeft de hoogst gelegen overheidslaag de taak de financiële mogelijkheden van lager gelegen overheden enigszins gelijk te trekken. Een hoger ambitieniveau is ook denkbaar: met gebruikmaking van neerwaartse middelentoedeling kan een hogere overheid besluiten het voorzieningepakket van lager gelegen overheden te uniformeren.

Vanuit het oogpunt van allocatie is er echter juist een hoofdrol weggelegd voor het lokale, regionale en nationale overheidsniveau, omdat een uniforme bovenationale voorzieningswijze voor een zeer heterogene groep burgers grote welvaartsverliezen met zich meebrengt. Als morgen centraal besloten wordt dat in ons land in de weekenden in alle huishoudens uitsluitend patat met knakworst en appelmoes op het menu mag staan, leidt dat niet tot welvaartsverlies bij degenen die daar toch al dol op zijn, maar wel bij alle andere groepen consumenten. En als morgen de Europese Unie laat weten dat in de hele Unie hoger onderwijs alleen nog in het Frans mag worden aangeboden, doorkruist ook dat de voorkeuren van grote groepen burgers.

Dat neemt niet weg dat schaalvoordelen aanleiding kunnen zijn tot enigerlei centralisatie. Hetzelfde geldt voor het voorkomen van ruimtelijke spill-overs (*externalities*). Als lidstaten bijvoorbeeld geen rekening met elkaar houden bij de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur, en dergelijke infrastructuur komt in onvoldoende mate tot stand, kan het lonen beslissingen daarover naar EU-niveau te tillen. Vanuit het allocatie-perspectief gaat het dus om het afwegen van enerzijds de inefficiëntie als gevolg van uniforme voorzieningen bij heterogene voorkeuren en omstandigheden tegen anderzijds de inefficiëntie van het onvoldoende internaliseren van *externalities* en het onvoldoende gebruiken van schaalvoordelen.²³

Voor de mogelijke rol van de EU betekent dat – in theoretische zin – het volgende (zie figuur 2):

- indien er nauwelijks welvaartswinst te behalen is met EU-ingrijpen omdat *externalities* en/of schaalvoordelen gering zijn, is er geen rol weggelegd voor de EU (de linkerkant van figuur 2);
- indien *externalities* en/of schaalvoordelen aanzienlijk zijn, dient de mogelijke welvaartswinst bij EU-bemoeienis met *externalities* en uitbuiting van schaalvoordelen afgewogen te worden tegen het welvaartsverlies als gevolg van centralisatie. Dat welvaartsverlies is gering bij homogene preferenties, en in dat geval is een rol voor de EU weggelegd (rechtsonder);
- indien *externalities* en/of schaalvoordelen aanzienlijk zijn, maar de preferenties van lidstaten ten aanzien van het te voeren beleid in kwestie lopen sterk uiteen, is op voorhand niet aan te geven of centralisatie gewenst is of niet (rechtsboven).



Figuur 2: Allocatie en de rol van de EU

Als we nu de feitelijke situatie in de EU afzetten tegen hetgeen *fiscal federalism theory* voorschrijft, dan vallen met name de volgende verschillen op.

Vanuit *bestendigheidsperspectief* zien we dat de EU-begroting te klein is om een verschil te maken (ca. 1% van het Europees inkomen), zodat het bestendighedsbeleid zich noodzakelijkerwijs beperkt tot coördinatie van nationaal begrotingsbeleid. Die coördinatie is echter eenzijdig gericht op tekortposities, en lijkt meer te zijn ingegeven door angst voor excessieve tekorten binnen een monetaire unie (dus voor *spill-overs*) dan door bestendigheidsoverwegingen.

Omdat er geen arbeidsmobiliteit van betekenis is, is er terecht geen rol van betekenis weggelegd voor de Unie in eventuele personele *herverdeling*. Over de herverdeling tussen lidstaten en/of regio's vanuit de EU-begroting (met name via het structuurbeleid) bestaat onduidelijkheid. Het gaat hier niet zozeer om directe begrotingssteun ter correctie van *fiscal capacities*²⁵, maar veeleer om bevordering van herstructurering van zwakke regionale economieën, waarbij recent door de Commissie het standpunt is ingenomen dat ook het structuurbeleid zoveel mogelijk ten dienste moet staan van de Lissabon Agenda.²⁶

Op *allocatierrein* zit er niet zo veel licht tussen praktijk en theorie. De nadruk die er ligt op de interne markt past in de basisgedachte dat allocatiebeslissingen vooral thuishoren op lagere beslissingsniveaus, maar dat mogelijke *spill-overs* (negatieve externe effecten) voorkomen moeten worden.

Op het voorkomen en bestrijden van die *spill-overs* is natuurlijk een groot deel van het mededingingsbeleid van de Unie gericht, evenals het beleid ten aanzien van harmonisatie van indirecte belastingen. Schaalvoordelen en het bevorderen van positieve *spill-overs* spelen zeker een rol bij het bevorderen van technologische ontwikkeling. De bemoeienis van de Unie met nationaal en regionaal arbeidsmarktbeleid is echter een vreemde eend in de theoretische bijt. Schaalvoordelen spelen hier niet, en *spill-overs* zijn -gelet op de te verwaarlozen arbeidsmobiliteit in Europa- evenmin aan de orde.

Waar bemoeienis van de EU wel voor de hand ligt bij productmarkten en kapitaalmarkten, is dat niet het geval bij arbeidsmarkten.

	<i>Fiscal federalism theory</i>	Praktijk
Bestendigheid	Liefst geheel op EU-niveau, zonodig coördinatie nationaal bestendigheidsbeleid	EMU, ERM II (voor niet-EMU-leden) Centraal monetair beleid (inflatie) Flankerend: coördinatie begrotingsbeleid lidstaten (EU-begroting is te klein om een verschil te maken), maar ingegeven door vrees voor <i>externalities</i>
Verdeling	Bij aanzienlijke mobiliteit is decentraal personeel verdelingsbeleid niet effectief (rol voor EU) Rol EU in herverdeling op lidstaat-/ regio-niveau, afhankelijk van ambitie-niveau (correctie van <i>fiscal capacity</i> of van <i>fiscal performance</i>)	Nauwelijks arbeidsmobiliteit, terecht geen rol voor de EU Lidstaatniveau: Verdelings schoen gaat wringen, discussie over netto-posities (<i>zero sum game</i>), herverdelingsambities EU onduidelijk
Allocatie	Allocatie-beslissingen horen primair thuis op nationaal, regionaal, lokaal niveau. Mogelijke EU-rol bij <i>spill-overs</i> of <i>economies of scale</i>	Verdere vervolmaking interne markt (produktmarkten, kapitaalmarkten), maar met intensievere regime-competitie tussen lidstaten, en interne markt die zich uitstrekt tot 'publieke' domein ----- EU-breed stimuleren technologische ontwikkeling, kenniseconomie Structurele hervorming onder EU-regie van nationale en regionale arbeidsmarkten

Overzicht 1: Taakverdeling volgens *fiscal federalism theory* geconfronteerd met praktijk

Tekortkomingen van *fiscal federalism theory* en implicaties voor verdere theorievorming

Een fraai theoretisch bouwwerk, die theorie van *fiscal federalism*, maar helaas gedraagt de EU zich er niet volledig naar, tot voortdurende verbazing van veel economen. Veelzeggend is de titel van een paper van Jürgen von Hagen en Jean Pisani-Ferry uit 2002: "Why is Europe different from what economists would like?" Zoals ik elders uiteen heb gezet, heeft dat te maken met de fundamentele tekortkomingen van *fiscal federalism theory*, met name als positieve theorie, in de *context of discovery*, dus ter verklaring van daadwerkelijk gemaakte keuzes.²⁷

Een eerste *manco* van *fiscal federalism theory* is de veronderstelling dat beslissingen omtrent decentralisatie en centralisatie worden genomen door één alwetende, goedwillende sociale planner, die in staat is de verschillende

factoren onderling te wegen en tot een sociaal optimum te besluiten. Stel nu dat in het Europese integratieproces het vooral regeringsleiders zijn die de beslissingen nemen omtrent centralisatie. Voor een goed begrip van die beslissingen dienen we dan de eigen belangen van regeringsleiders (als politici die herkozen willen worden) in ogenschouw te nemen. Politici bevinden zich immers met het oog op hun herverkiezing constant in een proces van concurrentie met andere politici. Dat is primair een interne concurrentiestrijd, binnen de eigen grenzen, met oppositieleiders (Balkenende tegen Bos), maar die strijd kan gevoerd worden door middel van externe horizontale regime-concurrentie, dat wil zeggen door middel van concurrentie met andere lidstaten om rijke burgers en bedrijvigheid, zoals belastingconcurrentie (Nederland tegen Duitsland). Maar er is nog een andere mogelijkheid: De prestaties van zittende politici worden dan door kiezers vergeleken met de prestaties van collega's in andere lidstaten (zogenaamde horizontale *yardstick competition*: Balkenende tegen Verhofstadt) en met de prestaties van collega's bij hoger of lager gelegen overheden (verticale *yardstick competition*: Balkenende tegen Barosso).²⁸

Horizontale concurrentie kan dus zowel regime-concurrentie als *yardstick* concurrentie betreffen. Verticale concurrentie betreft uitsluitend *yardstick* concurrentie. Daarbij is essentieel wie welke taken en bevoegdheden heeft (waaronder de bevoegdheid tot het heffen van belastingen, de *power to tax*). Vanuit dit perspectief bezien is het voor regeringsleiders vooral interessant om die beleidsterreinen te behouden waarmee politieke opbrengsten (lees: kiezersgunst) kunnen worden gerealiseerd en om de minder leuke taken door te schuiven, met voorbijgaan aan allerlei welvaartstheoretische overwegingen zoals die centraal staan in de theorie. Een andere mogelijkheid is dat politici van meerdere overheidslagen samenspannen: Als iets een gedeelde nationale en EU-taak is, en de uitvoering van die taak laat te wensen over, kunnen beide partijen het eigen blazoen schoonhouden door te verwijzen naar het falen van de ander.²⁹

De kernvraag bij dit perspectief op centralisatievraagstukken als speelbal van concurrentie tussen politici, is of dat –in normatieve zin– positief of negatief moet worden beoordeeld. De geleerden zijn het daarover niet eens.

Concurrentie tussen politici c.q. tussen overheden kan gunstig zijn omdat het politici dwingt kwalitatief goede voorzieningen te bieden tegen lage belastingprijzen. Het kan ongunstig zijn als het leidt tot een *race-to-the-bottom* en het verdelingsvraagstuk in de knel komt.³⁰

De aanname van een alwetende, goedwillende sociale planner ligt dus niet voor de hand in het licht van mogelijke concurrentie tussen politici.

Maar hebben we aan het gedrag van één zeer specifieke groep actoren (regeringsleiders die lidstaten vertegenwoordigen) genoeg ter verklaring voor genomen beslissingen omtrent integratie? Over het juiste antwoord op die vraag lopen binnen de Europese integratie-theorieën de meningen sterk uiteen. Waar in het (liberaal) intergouvernementalisme regeringsleiders inderdaad dominant worden geacht, ziet het (neo-) functionalisme juist een doorslaggevende rol weggelegd voor actoren, veelal uit de private sector, die grensoverschrijdend opereren en transnationaal samenwerking zoeken. In de verschillende vertakkingen van het functionalisme worden bovendien andere actoren naar voren geschoven als zijnde belangrijk: *expert groups* binnen de EU, *advocacy coalitions* van uiteenlopende actoren. Vanuit de *multi-level governance* literatuur is daaraan nog toegevoegd de samenwerking tussen het supranationale niveau (Brussel) en regionale overheden.³¹ De *nation state* is in die optiek niet langer dominant. Het maken en uitvoeren van beleid is een co-productie van verschillende overheden en van overheden enerzijds en private actoren anderzijds. Het mag duidelijk zijn dat iedere actor de vrijheid heeft de argumenten uit de *fiscal federalism theory* op eigen wijze te wegen, te benadrukken en te gebruiken. Maar wat wezenlijker is, is dat het idee van *multi-level governance* (beleid als co-productie van actoren, verwevenheid van bevoegdheden) haaks staat op het uitgangspunt van *fiscal federalism theory*, namelijk het zo goed mogelijk scheiden van taken en bevoegdheden, en het vervolgens toedelen daarvan aan verschillende overheidslagen.

De tweede *fundamentele tekortkoming* van *fiscal federalism theory* betreft de context van de te nemen besluiten. Illustratief is in dit verband een artikel van Richard Musgrave (samen met Wallace Oates de grondlegger van *fiscal federalism theory*) uit 1969 waarin hij de grondslagen van de theorie uiteenzet aan de hand van een denkbeeldige bewoonbare planeet, *Fiscalia* genoemd. Op die planeet strijkt een groep ruimtevaarders neer die zich moeten buigen over de meest geschikte bestuurlijke inrichting. Een dergelijke besluitvormingssetting is met recht *science fiction*. Beslissingen omtrent decentralisatie en centralisatie vinden in de praktijk immers altijd plaats vanuit een *bestaande verdeling van taken en bevoegdheden en binnen bestaande instituties*, en niet *from scratch*.

Het kan best zo zijn dat een bepaalde centrale of decentrale voorzieningswijze efficiënter is dan alle andere, maar dat hoge transitiekosten prohibitief zijn voor het bereiken van dat specifieke arrangement. Het EU-landbouwbeleid is niet efficiënt, en er zijn verschillende arrangementen denkbaar die beter zouden zijn (waaronder volledige renationalisatie) maar de kosten die

gepaard gaan met afschaffing van dat beleid, namelijk de kosten van fundamentele herstructurering van de agrarische sector in Europa, vormen een obstakel voor verandering, waardoor de EU min of meer gevangen zit in een niet-optimale situatie (*policy lock-in*).

Beslissingen omtrent (de)centralisatie vinden ook plaats binnen bestaande instituties, dat wil zeggen volgens de op dat moment geldende regels. In het geval van de EU is dat een constatering waarvan het belang niet licht te overschatten is. Als schoolvoorbeeld van institutionele *lock-in* wordt wel de toepassing -op uiteenlopende beleidsterreinen- van unanimititeit als beslisregel genoemd. Deze beslisregel kan gewijzigd worden -via een verdragswijziging- maar ... alleen met unanimititeit.

Ten derde schiet *fiscal federalism theory* tekort doordat ze alleen oog heeft voor de *efficiency*- en *equity*-aspecten van een bepaalde (de)centrale productiewijze, en niet voor de *transactiekosten* die met verschillende arrangementen gepaard gaan. Misschien is het Stabiliteits- en Groeipact wel te rigide, te zeer gebaseerd op simpele regels, en niet altijd effectief, en daardoor vanuit welvaartstheoretische overwegingen niet optimaal, maar de *ex post* transactiekosten waarmee dit arrangement gepaard gaat (in termen van monitoring en sanctionering) zijn zo wel aanvaardbaar.

Ten vierde en ten slotte: de theorie geeft *geen uitsluitel over de aard en omvang van decentrale eenheden*. In beginsel is het natuurlijk zo dat iedere voorziening, ieder beleidsterrein een eigen optimale schaal heeft. Beslissingen over een speeltuin neem je op wijkniveau, beslissingen over inzet van troepen in Kosovo neem je op internationaal niveau. Dat zou kunnen leiden tot een situatie waarin ieder beleidsterrein een eigen mate van (functionele) (de)centralisatie kent, en we een wirwar krijgen van elkaar overlappende speeltuindistricten, sportwijken, politieregio's, brandweergewesten, defensie-unies en vrijhandelszones. Dat lijkt vreemd, maar het is wel de wijze waarop in de Verenigde Staten grote delen van het openbaar bestuur zijn georganiseerd. In Europa denken we meer in multi-functionele overheden (provincies, gemeenten), die voor de verschillende voorzieningen die ze leveren dan wel niet de optimale schaal hebben, maar wel weer gebruik kunnen maken van *economies of scope*. Toepassingen van *fiscal federalism theory* op Europa gaan daarom uit van *hierarchically nested governments*, dat wil zeggen dat een hogere overheidslaag alle daaronder vallende overheden omvat.³² Centralisatie betreft dan overheveling van bevoegdheden naar dat hogere niveau door alle lagere overheden. *Fiscal federalism theory* kan daar-

door slecht uit de voeten met gedifferentieerde centralisatie, in de EU-context wel *enhanced cooperation* genoemd. Dergelijke samenwerkingsvormen binnen de EU gaan uit van het idee dat de voor- en nadelen van integratie (in termen van welvaartswinsten en transactiekostenreductie) zullen verschillen per land, en zullen verschillen naar gelang de samenstelling van de deelnemende groep landen verschilt. Dit is het basisidee achter de theorie van de *optimal currency area*, en het idee staat in meer algemene zin centraal in de zogenaamde *theory of clubs*.

Deze tekortkomingen overziend, blijkt dat we een theorie nodig hebben die niet alleen uitgaat van het algemeen belang (*common good*), maar ook van het welbegrepen eigenbelang (*self-interest*) van bij besluitvorming betrokken actoren, en die bovendien oog heeft voor transactiekosten. Dat geldt voor de theorie als positieve theorie, ter verklaring van daadwerkelijke integratiebeslissingen, in de sfeer van de analyse, maar ook voor de theorie als normatief raamwerk (voor het doen van aanbevelingen omtrent bestuurlijke inrichting), in de sfeer van het ontwerpen.

In *normatieve zin* moeten we op zoek naar *governance* structuren die voldoen aan meervoudige eisen. *Governance* structuren moeten worden vormgegeven op basis van welvaartstheoretische overwegingen (Musgraviaanse efficiëntie, *equity* en bestendigheid), lettend op transactiekosten-efficiëntie, en op de juiste omgang met eigen belang van actoren, waaronder omgang met het horizontale en verticale concurrentie-vraagstuk.³³

Van belang daarbij is dat we ons realiseren dat voor verschillende beleids-terreinen, en dus voor verschillende soorten economische activiteiten binnen de Unie, niet één *governance* structuur optimaal zal zijn. Dat idee kunnen we ontlenen aan de transactiekostenbenadering, waarin, volgens de *discriminating-alignment* hypothese, economische activiteiten (transacties) onderworpen raken aan die *governance* structuren, waarbij minimalisatie van transactiekosten optreedt. Met andere woorden: transacties en *governance* structuren sorteren zich zelf uit.

Van belang is ook dat de voor- en nadelen van bepaalde *governance* structuren in termen van welvaartswinsten en transactiekostenreductie zullen verschillen naar gelang de samenstelling van de deelnemers verschilt. Ook in die zin zouden *governance* structuren zich uit moeten kunnen kristalliseren.

In de Europese Unie is van een dergelijk uitkristalliseren nog geen sprake. Als we even voorbijgaan aan de *common policies* (zoals het landbouwbeleid),

dan is de *default mode of governance* in de Unie die van de interne markt, waarbij de Commissie richtlijnen opstelt die voor alle 25 lidstaten gelden. Die lidstaten worden geacht die richtlijnen in eigen wetgeving te incorporeren, en bij falen is de Commissie er –als hoeder van het Verdrag– als de kippen bij om het Europees Hof van Justitie in te schakelen. Lid worden van de EU is niet mogelijk zonder eerst al deze wetgeving over te nemen; dit *acquis communautaire* is heilig en niet-onderhandelbaar. Dit probleem van bestuurlijke asymmetrie (wel een goed ontwikkelde *governance* structuur voor de interne markt, nauwelijks iets voor ander beleid) is door meerdere auteurs beschreven. Weiler spreekt van dualisme, Scharpf van een *competence gap*, en Tinbergen wees al op deze onevenwichtigheid bij zijn uitleg van het verschil tussen negatieve en positieve integratie.³⁴ Het vervelende van deze interne-markt *bias* is dat er zo een prima functionerende interne markt tot stand komt, en er juist daardoor een grotere behoefte aan correctie van marktfeilen ontstaat, evenals een grotere kans op *externalities* tussen lidstaten. Met andere woorden: er ontstaat juist meer en meer behoefte aan niet-interne-markt *governance*. Daaruit moeten we de opkomst verklaren van die tweede vorm van *governance* binnen de Unie, de open coördinatie. Maar hoe fraai “open coördinatie” ook mag klinken, in de praktijk pakt het toch weer uit als een *one-size-fits-all* concept. Het volgt een vast stramien, en het betreft wederom alle 25 lidstaten.

26

De Lissabon-strategie: overmoed of onmacht?
Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie

In *positieve* zin moeten we dus op zoek naar factoren die de totstandkoming van die uiteenlopende optimale *governance* structuren in de Europese Unie in de weg staan, die het uitsorteren of uitkristalliseren van *governance* structuren belemmeren, zoals institutionele *lock-in* effecten en de ongewenste gevolgen van politieke concurrentie.³⁵

Dat is –in een notedop– de theoretische uitdaging voor de leerstoel *European economic governance*, en gelukkig kan ik daarbij volop aansluiting vinden bij wat er door de collega's van het departement *Legal & Economic Governance Studies* aan onderzoek wordt verricht.

Implicaties voor de Lissabon-strategie

Wat betekent dit –tot slot– voor de Lissabon-strategie?

Om uw geheugen even op te frissen, want het is al weer even geleden: de Lissabon-strategie is gericht op een nog betere interne markt, en op meer productie, verspreiding en gebruik van kennis in de Europese economieën. De strategie is nodig omdat de productiviteit in Europa is ingezakt, en we in Europa wel bepaalde keuzes betaalbaar moeten houden. Wie niet lang wil werken, moet slim zijn.

Vervolmaking van de interne markt is daarvoor een noodzakelijke maar zeker geen voldoende voorwaarde. Bovendien ligt hier, zoals ik net heb gesteld, qua *governance* het probleem niet. Ik richt me daarom op de *governance* structuren voor kennisproductie, -verspreiding en -gebruik, en voor de herstructurering van nationale arbeidsmarkten.

Kennis wordt gecreëerd, verspreid en gebruikt in innovatiesystemen. In veel Europese landen waren die systemen tot voor kort overwegend nationaal van aard, maar daarin is verandering gekomen. In toenemende mate zijn regio's binnen lidstaten en is de Europese Unie zelf zich bezig gaan houden met innovatie. Europa bestaat heden ten dage uit een *multi-level* innovatiesysteem waarin meerdere actoren op uiteenlopende territoriale niveaus over relevante bevoegdheden en middelen beschikken. Daarmee is echter niet gezegd dat er eenheid is binnen dit Europese systeem. De verschillen tussen lidstaten zijn aanzienlijk daar waar het de interne verticale coördinatie van innovatiebeleid betreft, daar waar het gaat om de publieke financiering van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, en daar waar het gaat om hoger-onderwijsbeleid. De prestaties op innovatiegebied verschillen ook enorm, zowel tussen als binnen lidstaten.

Met andere woorden: de (in het kader van het bevorderen van innovatie) in Europa te besturen economische activiteiten verschillen aanzienlijk. Indachtig het voorgaande, zouden we dan verwachten dat voor specifieke onderdelen van het innovatiebeleid en voor specifieke lidstaten of groepen lidstaten, specifieke *governance* structuren worden gebruikt. Niets is minder waar. De Lissabon-strategie maakt -zoals gezegd- op dit terrein gebruik van één *governance* systeem: open coördinatie, gebaseerd op de Integrated Guidelines, gebruikmakend van driejarenplannen, gericht op alle 25 lidstaten. Laat ik voor een aantal onderdelen van de Lissabon-strategie aangeven hoe dat beter kan.

Ik begin met de EU-bemoeienis met nationale arbeidsmarkten. Eerder heb ik gesteld dat op welvaartstheoretische gronden vraagtekens kunnen worden gezet bij die bemoeienis. Hier zijn immers geen schaalvoordelen of *externalities* in het geding. Hooguit kunnen lidstaten van elkaar leren hoe structurele hervormingen vorm kunnen worden gegeven, via *benchmarking* processen. Dat kan bij arbeidsmarktbeleid, maar ook bij pensioenbeleid, bij volksgezondheidsbeleid, bij energiebesparing en ga zo maar door. Zoals ik elders heb betoogd, heb je voor 'van elkaar leren' in beginsel de EU niet nodig.³⁷ Lidstaten kunnen dat onderling zelf regelen, in groepjes die ook daadwerke-

lijk wat van elkaar kunnen en willen leren. Mochten *economies of scale* of *economies of scope* toch een rol spelen, dan is er bovendien al een organisatie die zich met dit soort informatie-uitwisseling bezighoudt. Ze is gevestigd in Parijs, kan bogen op ervaring sinds 1961, en heet de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Met andere woorden: er is al een *governance* structuur voor economische samenwerking in de zin van *policy learning*.³⁸ De open coördinatie-methode is hier overbodig.

De Lissabon-strategie kent echter ook elementen die verder gaan dan “van elkaar leren”. Daarbij gaat het om afspraken die lidstaten maken, die middels open coördinatie moeten worden gehandhaafd. Te denken valt aan de Barcelona-doelstelling betreffende de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling. In dit geval deugt de gekozen *governance* structuur –waarbij een EU-doelstelling één-op-één wordt doorvertaald naar lidstaten- evenmin, en kan ze zelfs tot innovatie-belemmerende uitkomsten leiden. Uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling vormen immers investeringen en investeringen moet je daar doen (of laten doen) waar ze het meeste opbrengen. Dat daardoor verschillen in economische ontwikkeling ontstaan binnen de EU is onvermijdelijk; sterker nog, zonder dergelijke verschillen, zonder de vorming van economisch sterke clusters, vindt er geen economische ontwikkeling plaats. Voor het omgaan met (de gevolgen van) die verschillen, zou een afzonderlijk *governance* systeem in het leven moeten worden geroepen, gericht op herverdeling van middelen tussen lidstaten, maar dat is weer een ander verhaal.

Iets soortgelijks geldt voor het uitbuiten van schaalvoordelen bij onderzoek, en voor het reële gevaar van versnippering van onderzoeksgelden binnen de EU. Met open coördinatie creëer je geen fatsoenlijk functionerende *European Research Council* (een Europees NWO of de Europese variant van de Amerikaanse *National Science Foundation*). Dat kan alleen als lidstaten via opwaartse middelentoedeling daadwerkelijk zorgen voor een substantieel budget.

En als laatste voorbeeld van het bestuurlijk tekort binnen de Lissabon-strategie kom ik weer terug op het gemeenschappelijk octrooi, dat ik eerder ter sprake bracht. Waarom zouden we hier unanimitieit nastreven? Stel dat we een octrooi zonder Frankrijk en Duitsland zouden kunnen invoeren. Dan zouden weliswaar de transactiekosten minder gereduceerd worden dan met een EU-breed octrooi, maar het zou wel allemaal in het Engels kunnen. Voor een beperkte groep lidstaten is er dus aanzienlijke winst te behalen, maar door institutionele beperkingen (unanimitieit) lukt dat niet.

Tot slot

Ik keer terug naar het begin van mijn rede toen ik de vraag stelde of er bij de huidige crisis in de EU sprake is van een storm in een glas water of van het begin van desintegratie. Ik hoop dat er inderdaad sprake zal zijn van desintegratie, in de zin van differentiatie in *governance* structuren, in de zin van het uiteenvallen van de Unie in meerdere kleinere samenwerkingsverbanden bovenop de interne markt als gemeenschappelijke basis. Verdieping van samenwerking op uiteenlopende terreinen, door kleinere, van samenstelling wisselende clubs van landen, is volgens mij de volgende logische stap in het Europese integratieproces.

Dankwoord

Dames en heren,

Ik dank allereerst de Europese Commissie die de aanzet heeft gegeven tot deze leerstoel. Zelden zal de Commissie met zo weinig middelen zo veel effect hebben gesorteerd. Ik dank verder het vorige en het huidige College van Bestuur voor het in mij gestelde vertrouwen, en onze vorige decaan, Lieteke van Vucht Tijssen, voor haar betrokkenheid bij deze benoeming.

Beste collega's van de faculteit BBT,

Ik kan hier onmogelijk alle mensen noemen met wie ik de prettige samenwerking hoop voort zetten. Bovendien bevind ik me, net als jullie, nog enigszins op het grensvlak tussen de oude secties en de nieuwe capaciteitsgroepen, en moeten er nog volop nieuwe samenwerkingsverbanden binnen onze faculteit tot stand worden gebracht. Laat ik me daarom richten tot enkelen van u.

Hooggeleerde Mol, hooggeleerde Steenge, beste Nico, beste Bert,

Jullie waren in de meest recente achterliggende periode hoofd van de sectie openbare financiën (OF) respectievelijk de sectie algemene economie (AE). De verhouding tussen beide secties zou zich in een grafiek als een eenvoudige schaarbeweging laten weergeven, waarin periodes van convergentie worden afgewisseld met divergentie. Met de reorganisatie is de knip nu definitief, waarbij ik als dissidente OF-er met de algemeen economen mee ben gegaan naar het departement *Legal & Economic Governance Studies* (LEGS). Ik weet dat jij, Nico, dat graag anders had gezien, en ik weet dat jij, Bert, door middel van colloquia en het jaarlijkse Rothenberge seminar de samenwerking tussen alle economen in deze faculteit tracht te bevorderen. Ik beloof jullie dat ik de komende jaren mede activiteiten in die richting zal ontplooiën.

Zeergeleerde Heldeweg, beste Michiel,

Jij bent sinds enige tijd kapitein van het vreemdelingenlegioen dat zich *Legal & Economic Governance Studies* noemt. Wij hadden ons geen betere capaciteitsgroepvoorzitter kunnen wensen. In korte tijd heb jij heel veel zaken op de rails gezet, en ook nog eens op een uiterst prettige manier. Ik kijk uit naar wat de toekomst in LEGS-verband gaat brengen.

Hooggeleerde De Wilde, hooggeleerde Wessel, beste Jaap en Ramses,
 Dat Centre for European Studies in Gronau is er nooit gekomen.
 Dat vergt uitleg voor de overige aanwezigen. De European Studies programma's waar wij drieën bij zijn betrokken, worden deels in coproductie met de universiteit van Münster verzorgd, en dat leidt tot heel wat gereis van studenten en docenten tussen Enschede en Münster. Om de reistijden wat eerlijker te verdelen, kwamen we daarom enkele jaren geleden op het idee ergens tussen beide steden onze onderwijsactiviteiten te concentreren. Via via kwamen we terecht in Gronau, waar enkele prachtig gerenoveerde panden uit de textielbloeitijd staan, waarop wij in gedachten al de neonletters met Centre for European Studies zagen branden. Van dat enthousiasme moet iets op onze Gronause gesprekspartners zijn overgeslagen, want toen Hennie Lubbers en ik twee weken later in Gronau waren om voorzichtig te praten over vierkante meters collegieruimte, stoelen, koffiemachines, werden we ontvangen door de burgemeester van Gronau die in het gezelschap was van een verslaggever (van de *Gronauer Nachrichten*, niet van de *New York Times*, verschil moet er zijn). Het resultaat ziet u hier: de foto die hoort bij het artikel met de titel *Studium ohne Grenzen*. In het midden Hennie Lubbers, rechts daarvan Herr Bürgermeister. Ik lach weliswaar op de foto maar niet van harte omdat ik me ondertussen sta af te vragen hoe ik in hemelsnaam thuis de decaan en de rector uit moet leggen dat de UT in een onbewaakt ogenblik een buitenlandse dependance heeft geopend.



Dat Centre for European Studies in Gronau is er nooit gekomen en dat is maar goed ook. We doen het wel met ons eigen -grotendeels virtuele- CES, en we gaan er van uit dat de studenten, zeker met ons nieuwe -volledig Engelstalige- European Studies programma binnen BSK, vanzelf naar Enschede komen en hier ook gewoon gaan wonen. Ramses en Jaap, ik reken er op dat we de samenwerking nog lang zullen voortzetten.

Hooggeleerde Boorsma, beste Peter,

Jij hebt aangeboden om de tekst van deze oratie van te voren door te lezen en van commentaar te voorzien. Ik heb daarvan geen gebruik gemaakt. Deels omdat ik –net als indertijd met de hoofdstukken van mijn proefschrift– weer eens tot het allerlaatste moment heb gewacht, deels omdat het nu ook wel een keer tijd is om op eigen kracht te varen.

De grote lijn van mijn betoog zal je echter bekend voorkomen. De combinatie van de klassieke openbare financiën met *public choice* en met neo-institutionele economie, is namelijk exact de onderzoekslijn die jij vanaf eind jaren zeventig, hier in Twente, op zeer succesvolle wijze hebt uitgezet en ingevuld. Ik bewonder je om je wetenschappelijke en bestuurlijke verdiensten, om je werklust en om de wijze waarop je weet om te gaan met tegenslag, ook met tegenslag van de allerhoogste orde.

Lieve familie,

Ik dank jullie allemaal, maar in het bijzonder Ma Groenendijk, voor alles wat jullie hebben gedaan om mogelijk te maken dat ik hier sta. We weten dat er vanmiddag iemand ontbreekt die er bij had moeten zijn. Afgelopen zomer is mijn vader, Willem Groenendijk, overleden. Ik draag deze rede aan hem op.

Yvonne,

Ik weet dat jij niet zit te wachten op het schallen van een loftrumpet. Toch wil ik je bedanken voor je onvoorwaardelijke steun gedurende de afgelopen twintig jaar, je geduld, je relativiseringsvermogen, en je gevoel voor humor.

Rick en Eva,

Papa is klaar met zijn spreekbeurt!

Ik dank u voor uw aandacht.

Literatuur

- Alesina, A., I. Angeloni en L. Schuknecht (2005), "What does the European Union do?", in: *Public Choice*, 123 (2005), p. 275-319.
- Andersson, Å, B. Hårsman and J.M. Quigley (1997), "The Future of Government", in: Å. Andersson, B. Hårsman and J.M. Quigley (eds), *Government for the Future. Unification, Fragmentation and Regionalism*, Contributions to Economic Analysis Series no. 238, Elsevier, Amsterdam, 1997, pp. 1-23.
- Andriessen, F.H.J. (2004), "Bestuur op schaal", in: *Integratie en differentiatie in de Europese Unie*, Verslag van de tweede Rob-lezing, Den Haag, 16 september 2004.
- Begg, I. (2005), "Do We Really Need a Lisbon Strategy?", in: *Intereconomics*, 40, p. 56-59.
- Bolkestein, F. (2004), *De grenzen van Europa*, Tielt: Lannoo.
- Breton, A. (1998), *Competitive governments. An economic theory of policies and public finance*, Cambridge: CUP.
- Centraal Planbureau & Sociaal Cultureel Planbureau (2005), *Europese tijden. De publieke opinie over Europa & Arbeidstijden, vergeleken en verklaard*, Europese Verkenning 3 (bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2006), 's-Gravenhage, 2005.
- Collignon, S. (2003), *The European Republic. Reflections on the political economy of a future constitution*, London: The Federal Trust.
- Collignon, S. (2004), "Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance", in: *Journal of European Public Policy*, 11, p. 909-925.
- Csaba, L. (2005), "Poetry and Reality about the Future of the Union: Reflections on the Dimensions and Nature of the Re-launch of the Lisbon Strategy", in: *Intereconomics*, 40, p. 61-65.
- Denis, C., K. McMorro, W. Röger en R. Veugelers (2005), *The Lisbon Strategy and the EU's structural productivity problem*, European Economy/Economic Papers, No. 221, DG Ecofin, Brussels, February 2005.
- European Commission (2005a), *Working together for growth and jobs – a new start for the Lisbon Strategy*, COM 2005 (24).
- European Commission (2005b), *The economic costs of non-Lisbon. A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms*, DG Ecofin Occasional Papers, No. 16, March 2005.
- Fligstein, N. (1996), "Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions", in: *American Sociological Review*, 61 (1996), p. 656-673.
- Fligstein, N. (1997), *Markets, politics, and globalization*, Uppsala: Uppsala University.
- Fligstein, N. (2001), *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fligstein, N. en I. Mara-Drita (1996), "How to Make an Market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union", in: *American Journal of Sociology*, 102 (1996), p. 1-33.
- Fligstein, N. en A. Stone Sweet (2002), "Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration", in: *American Journal of Sociology*, 107 (2002), p. 1206-1243.
- Gillingham, J. (2005), *Europe at the tipping point*, lezing in de Hooglandse Kerk in Leiden, 24 februari 2005, Den Haag: prof. mr. B.M. Teldersstichting.

- Groenendijk, N.S. (1998b), *De financiën van de Europese Unie*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1998.
- Groenendijk, N.S. (2002), "Fiscal federalism revisited", paper International Conference ZMAR/IMAD "Institutions in transition", Ljubljana (Slovenia), 22-24 september, 2002.
- Groenendijk, N.S. (2003), "Multi-level Governance, Network Governance, and Fiscal Federalism Theory", in: A. Salminen (ed.), *Governing networks*, EGPA Yearbook 2001, IIAS/IOS Press, Amsterdam (2003), p. 349-370.
- Groenendijk, N.S. (2004a), "Benchmarking in de Europese Unie", in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36 (2004), nr. 3, p. 139-151.
- Groenendijk, N.S. (2004b), "The use of benchmarking in EU economic and social policies", paper 2004 ECSA Canada Biennial Conference "A Constitution for Europe? Governance and Policy Making in the European Union", 27-29 mei 2004, Montreal, Canada; 2004 Spring Conference of the Institute for Governance Studies, 17-18 juni 2004, Enschede, Netherlands; "The Future of Europe", ECSA-DK, University of South Denmark, Odense, Denmark, 24-25 september 2004.
- Groenendijk, N.S. (2005a), "Fiscal policy surveillance in the enlarged European Union: Procedural checks or simple arithmetic?", in: J.A. Batten & Colm Kearney (eds), *International Finance Review*, vol. 6 – *Emerging European Financial Markets: Independence and Integration Post-Enlargement*, Amsterdam: JAI/Elsevier, 2005.
- Groenendijk, N.S. (2005b), "Scheiding van publieke en private activiteiten", onderzoek in opdracht van het Waarborgfonds voor de Zorgsector, Enschede, 5 april 2005.
- Groenendijk, N.S. en G.-J. Hospers (2002), "A requiem for the European coal and steel community (1952-2002)", in: *De Economist*, 150 (2002), p. 601-612.
- Haas, E.B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E.B. (1964), *Beyond the Nation State*, Stanford: Stanford University Press.
- Hagen, J. von, en J. Pisani-Ferry (2002), "Why is Europe different from what economists would like?", paper Lith Congress of the French Economic Association, AFSE, Paris, 19-20 september 2002.
- High Level Group chaired by Wim Kok (2004), *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Luxembourg: EC.
- Hooghe, L. en G. Marks (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", in: *American Political Science Review*, 97, 233-243.
- Huizinga, F., P. Tang en H. van der Wiel (2004), "Van vertraging naar versnelling", in: *Innovatie in Nederland. De markt draait en de overheid faalt*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 2004, Amsterdam.
- Inman, R.P. and D.L. Rubinfeld (1997), "Rethinking federalism", in: *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1997), p. 43-64.
- Inman, R.P. and D.L. Rubinfeld (1998), *Subsidiarity and the European Union*, NBER working paper, Cambridge, May 1998.
- Jones, E. en A. Verdun (2005), *The Political Economy of European Integration. Theory and Analysis*, London/New York: Routledge.
- Kaiser, R. en H. Prange (2005), "Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination", in: *Journal of Public Policy*, 25, p. 241-263.

- Marks, G. (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in: A. Cafruny and G. Rosenthal (eds), *The State of the European Community II: The Maastricht debates and beyond*, Lynne Rienner, Boulder, 1993, p. 391-410.
- Marks, G. and L. Hooghe (2000), "Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory", in: *Journal of Common Market Studies*, 38 (2000), p. 795-816.
- Marks, G., L. Hooghe and K. Blank (1996), "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996), p. 341-378.
- Moravscik, A. (1991), "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", in: *International Organization*, 45 (1991), p. 19-56.
- Moravscik, A. (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", in: *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993), p. 473-524.
- Moravscik, A. (1995), "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", in: *Journal of Common Market Studies*, 33 (1995), p. 611-628.
- Moravscik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Massina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Musgrave, P. (1990), "Merits and Demerits of Fiscal Competition", in: R. Prud'homme (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance*, Brussels, p. 291-297.
- Musgrave, R.A., "Theories of fiscal federalism", in: *Public Finance*, 24 (1969), p. 521-532.
- Oates, W.E. (2005), "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", in: *International Tax and Public Finance*, 12 (2005), p. 349-373.
- Pierson, P. (1996), "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis", in: *Comparative Political Studies*, 29 (1996), p. 123-163.
- Qian, Y. and B.R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", in: *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1997), p. 83-92.
- Rood, J. (2005), "Naar een Europa van kerntaken? Opmerkingen bij Frits Bolkesteins 'De grenzen van Europa'", in: *Internationale Spectator*, 59 (2005), p. 235-240.
- Rood, J. en P. van Grinsven (2005), "Europe lite of Europe puissance: welk Europa na het nee tegen de grondwet?", in: *Internationale Spectator*, 59 (2005), p. 465-470.
- Salmon, P. (2002), "Decentralization and Supranationality: The Case of the European Union", IMF, november 2002.
- Sandholtz, W. en A. Stone Sweet (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz, W. en A. Stone Sweet (2004), "Law, politics, and international governance", in: C. Reus-Smit (ed.), *The Politics of International Law*, Cambridge University Press, 2004, p. 238-271.
- Scharpf, F. (1996), *A New Social Contract? Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, EU Working Papers RSC No. 96/44, Florence: European University Institute.
- Schekle, W. (2001), *The theory and policy of an EU social federation: Towards laboratory federalism*, paper UACES conference Bristol, September 2001.
- Schekle, W. (2005), "The Political Economy of Fiscal Policy Co-ordination in EMU: From Disciplinarian Device to Insurance Arrangement", in: *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005), p. 371-391.

- Sinn, H.-W. (1997), "The selection principle and market failure in systems competition", in: *Journal of Public Economics*, 66, p. 247-274.
- Sociaal-Economische Raad (SER, 2004), *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, Advies 04/10, 's-Gravenhage, 2004.
- Stone Sweet, A. (2000), *Governing with judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. (2004), *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, A., W. Sandholtz en N. Fligstein (eds) (2001), *The institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Talani, L.S. (2004), *European Political Economy*, Aldershot: Ashgate.
- Tinbergen, J. (1965), *International Economic Integration*, Amsterdam: Elsevier.
- Tsoukalis, L. (2005), *What kind of Europe?*, Oxford: OUP (updated 2005 paperback edition).
- Vaubel, R., "A public choice approach to international organization", in: *Public Choice*, 51 (1986), p. 39-57.
- Vaubel, R., "The public choice analysis of European integration. A survey", in: *European Journal of Political Economy*, 10 (1994a), p. 227-249.
- Vaubel, R., "The political economy of centralization and the European Community", in: *Public Choice*, 81 (1994b), p. 151-190.
- Vaubel, R. (1999), "Enforcing Competition Among Governments: Theory and Application to the European Union", in:
- Verdun, A. (2005), "An American-European divide in European integration studies. Bridging the gap with international political economy (IPE)", in: E. Jones en A. Verdun (eds), *The Political Economy of European Integration. Theory and Analysis*, London/New York: Routledge, p. 11-38.
- Weiler, J.H.H. (1981), "The Community System. The Dual Character of Supranationalism", in: *Yearbook of European Law*, 1 (1981), p. 257-306.
- Williamson, O.E. (1998), "The Institutions of Governance", in: *AEA Papers and Proceedings*, 88 (1998), p. 75-79.
- Wolf jr., C., *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990.
- Wyplosz, C. (2005), "Has Europe Lost its Heart?", paper "Europe after the Enlargement", CASE, Warsaw, 8-9 april 2005.

BIJLAGE

INTEGRATED GUIDELINES FOR GROWTH AND JOBS (2005-08)

Macroeconomic guidelines

- (1) To secure economic stability.
- (2) To safeguard economic and fiscal sustainability.
- (3) To promote a growth- and employment-orientated and efficient allocation of resources.
- (4) To secure economic stability for sustainable growth.
- (5) To ensure that wage developments contribute to macroeconomics stability and growth.
- (6) To contribute to a dynamics and well-functioning EMU.

Macroeconomic guidelines

- (7) To increase and improve investment in R & D, in particular by private business.
- (8) To facilitate all forms of innovation.
- (9) To facilitate the spread and effective use of ICT and build a fully inclusive information society.
- (10) To strengthen the competitive advantages of its industrial base.
- (11) To encourage the sustainable use of resources and strengthen the synergies between environmental protection and growth.
- (12) To extend and deepen the internal market.
- (13) To ensure open and competitive markets inside and outside Europe and to reap the benefits of globalisation.
- (14) To create a more competitive business environment and encourage private initiative through better regulation.
- (15) To promote a more entrepreneurial culture and create a supportive environment for SMEs.
- (16) To expand, improve and link up European infrastructure and complete priority cross-border projects.

Employment guidelines

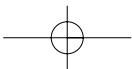
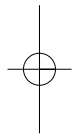
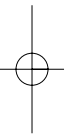
- (17) Implement employment policies at achieving full employment, improving quality and productivity at work, and strengthening social and territorial cohesion.
- (18) Promote a life-cycle approach to work.
- (19) Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for job-seekers, including disadvantaged people, and the inactive.
- (20) Improve matching of labour market needs.
- (21) Promote flexibility combined with employment security and reduce labour market segmentation, having due regard to role of the social partners.
- (22) Ensure employment-friendly labour cost developments and wage-setting mechanisms.
- (23) Expand and improve investment in human capital.
- (24) Adapt education and training systems in response to new competence requirements.

Noten

- ¹ Zie uitgebreider over de aard van de huidige crisis o.a. Rood en Van Grinsven, 2005.
- ² Dergelijke crises, en het met horten en stoten verlopen van bevoegdheidsoverheveling, worden veelal als 'bewijs' opgevoerd van de juistheid van het gedachtegoed van het neo-liberalisme c.q. het liberaal-intergouvernementalisme (Moravcsik, 1991, 1993, 1995, 1998). Centrale gedachte binnen deze visie op het Europese integratieproces is dat lidstaten, i.c. betrokken staatshoofden en regeringsleiders, als *gatekeepers* in het proces van centralisatie optreden. Alleen als zij dat willen (d.w.z. als uitkomst van onderhandelingen tussen lidstaten met uiteenlopende onderhandelingsmacht), worden bevoegdheden overgeheveld naar het hogere niveau. In het geval van de huidige crisis (zoals tot uiting komend bij het Nederlandse en het Franse referendum) is er echter sprake van regeringsleiders die vóór de Grondwet zijn en een bevolking die in meerderheid tegen is. Daarin verschilt de huidige crisis van voorgaande crises.
- ³ Ontleend aan EUROSTAT, Structural indicators. Deze (netto-)participatiegraad betreft het aantal vrouwen (15-64 jaar) met een baan (part-time of full-time) gedeeld door het totaal aantal –beroepsgeschikte- vrouwen in deze leeftijdsgroep.
- ⁴ Qian & Weingast, 1997; Oates, 2005.
- ⁵ Bolkestein, 2004. In soortgelijke termen: Gillingham, 2005.
- ⁶ High Level Group, 2004.
- ⁷ SER, 2004, p. 38-41.
- ⁸ Deze doelstelling is een uitvloeisel van Integrated Guideline nr. 7. EU Observer, 9 december 2005.
- ⁹ European Commission, 2005a; Presidency Conclusions, European Council, Brussels 22-23 maart 2005 (Relaunching the Lisbon Strategy: A Partnership for Growth and Employment).
- ¹⁰ Csaba, 2005, p. 61. De SER (2004, p. 15) spreekt zelfs van ruim 400 van dergelijke richtsnoeren, taakstellingen en overige afspraken.
- ¹¹ Begg, 2005, p. 57.
- ¹² Zie Csaba, 2005.
- ¹³ De Barcelona-doelstelling vormt een nadere uitwerking van Integrated Guideline nr. 7, het Europees octrooirecht is te zien als uitwerking van Integrated Guideline nr. 8.
- ¹⁴ Zie daarvoor bijvoorbeeld Huizinga, Tang en Van der Wiel, 2004.
- ¹⁵ Zie voor een zeer uitgebreide analyse van het productiviteitsprobleem van de EU: Denis et al., 2005.
- ¹⁶ Of, uitgaande van overheidsbemoedienis als default-waarde: afweging van de positieve gevolgen van correctie van overheidsfeilen en het optreden van marktfeilen.
- ¹⁷ Wolf, 1990.
- ¹⁸ Eventueel zou ook het gemeenschappelijk landbouwbeleid als bestendigheidsbeleid kunnen worden opgevat.
- ¹⁹ Een fraaie daadwerkelijke toepassing van de Hicks-Kaldor-regel van (potentiële) compensatie van verliezers door winnaars.

- ²⁰ Binnen de Lissabon-strategie wordt overigens niet expliciet gerefereerd aan de allocatieve aspecten die in de kenniseconomie mogelijk in het geding zijn, en die ik eerder noemde: collectieve goederen, externe effecten, onvolkomen concurrentie en ontwikkelingseffecten. Dat het daar wel om gaat spreekt voor zich. Kennis kan een collectief goed zijn: Indien bepaalde kennis niet afdoende beschermd is (en dus niet-betalende consumenten niet zijn uit te sluiten) is de kans groot dat de betreffende kennis in de markt niet wordt geproduceerd. Van kennisontwikkeling en -toepassing door bepaalde producenten gaan mogelijk positieve externe effecten uit op andere. Onvolkomen concurrentie in Europa staat mogelijk een proces van Schumpeteriaanse *creative destruction* in de weg; vandaar de nadruk op het functioneren van de interne markt. Ontwikkelingseffecten (schaalproblemen) spelen een rol bij onderzoek en ontwikkeling.
- ²¹ De strategie is immers gegroeid vanuit de European Employment Strategy (het Luxemburg- of Amsterdam-proces, van 1997) en de 'structural policies' van Cardiff (Cardiff-proces van 1998).
- ²² European Commission, 2005b.
- ²³ Dat basisidee (decentraal tenzij ...) vinden we ook terug in het subsidiariteitsbeginsel zoals dat –sinds het Verdrag van Maastricht- als richtinggevend wordt beschouwd voor centralisatievraagstukken binnen de EU. In het EG-Verdrag (artikel 3B) staat het als volgt: "In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community". Door de Europese Commissie is dit beginsel als volgt uitgelegd: "... budgetary intervention at the Community level ought to be admitted only in the presence of economies of scale or cross-border externalities, which cannot be properly alleviated by a simple coordination between concerned national governments, taking into account the inefficiency costs of centralized policies".
- ²⁴ Ofschoon dit een enigszins arbitraire exercitie is, komen Von Hagen en Pisani-Ferry, 2002, en Collignon, 2003, tot vergelijkbare conclusies. Zie ook Alesina, Angelina en Schuknecht, 2005, die indicatoren als begrotingsmiddelen en wetgevende activiteiten gebruiken voor de daadwerkelijke mate van EU-bemoeienis.
- ²⁵ Steun vanuit het zogenaamde Cohesiefonds zou wel als zodanig kunnen worden gekwalificeerd.
- ²⁶ COM (2005) 0299.
- ²⁷ Zie Groenendijk, 2002, 2003, en in vergelijkbare zin: Von Hagen en Pisani-Ferry, 2002, en Wyplosz, 2005. Naast de hier genoemde tekortkomingen, die de assumpties betreffen binnen de toepassing van Musgrave's drie criteria op (de)centralisatie, is er kritiek mogelijk op de inhoud en het gebruik van die driedeling als zodanig. Sommige auteurs bepleiten aanvulling daarvan met normatieve politieke criteria (Inman & Rubinfeld, 1997, 1998; Qian & Weingast, 1997). Andere auteurs zien als centrale functie van de overheid het zorgen voor voldoende en duurzame infrastructuur, en het omgaan met publieke risico's (Andersson, Hårsmann en Quigley, 1997; Schelkle, 2005) waaronder risico's af te dekken via sociale zekerheidsarrangementen (Schelkle, 2001).

- ²⁸ Ook wel *comparative performance competition of Salmon-competition* genoemd. Zie Salmon, 2000.
- ²⁹ Zie uitgebreider Vaubel, 1986, 1994a en 1994b.
- ³⁰ Vaubel, 1999 en Salmon, 2000 tonen zich overwegend voorstanders. Zie P. Musgrave, 1990; Sinn, 1994, 1997; Oates, 2001 voor een tegengesteld standpunt.
- ³¹ Marks, 1993; Marks, Hooghe en Blank, 1996.
- ³² Zie uitgebreider Hooghe en Marks, 2003; Marks en Hooghe, 2000.
- ³³ Breton, 1998. De efficiëntie genoemd bij het laatste gedachtestreepje wordt door Breton nog nader onderscheiden in Wickselliaanse en constitutionele efficiëntie genoemd. Bovendien maakt Breton van het Musgraviaanse verdelingsvraagstuk een efficiëntie-vraagstuk door herverdeling als (collectief) goed aan te merken.
- ³⁴ Tinbergen, 1965; Weiler, 1981; Scharpf, 1996.
- ³⁵ Hoe verhoudt zich de hier geschetste combinatie van klassieke *public finance*, *public choice* en neo-institutionele economie zich tot de richtingenstrijd binnen de Europese integratietheorieën? De hier geschetste benaderingswijze vertoont grote overeenkomsten met het werk van auteurs als Pierson, Fligstein, Stone Sweet, en Sandholtz, naar de herkomst van enkele van deze auteurs ook wel de *Laguna Beach approach* genoemd (zie onder andere Pierson, 1996; Fligstein, 1996, 1997, 2001; Fligstein en Mara-Drita, 1996; Fligstein en Stone Sweet, 2002; Stone Sweet, 2000, 2004; Sandholtz en Stone Sweet, 1998, 2004; Stone Sweet, Sandholtz en Fligstein, 2001). In deze multi-disciplinaire benadering wordt gebruik gemaakt van elementen als principaal-agent-verhoudingen, transactiekosten, padafhankelijkheid en *feedback* effecten, toegepast op uiteenlopende terreinen waarop Europese integratie heeft plaatsgevonden. Deze benadering van Europese integratie als een proces van institutionele ontwikkeling (*institutionalization*) in plaats van zich ontwikkelende internationale betrekkingen (*international relations*)³⁵ neemt de basisideeën van het (neo-)functionalisme (transnationalisme als motor van integratie, de rol van *functional policy spill-overs*, zie Haas, 1958, 1964) als vertrekpunt en neemt uitdrukkelijk afstand van het realisme (neo-liberalisme of liberaal-intergouvernementalisme) als dominante verklaringsgrond binnen de Europese integratieleer. Zie voor een inhoudelijk grotendeels identieke onderverdeling van Europese integratietheorie, resulterend in een onderscheid tussen *international political economy* en *international relations*, Verdun, 2005, en in dezelfde trant, Talani, 2004.
- ³⁶ Kaiser en Prange, 2005.
- ³⁷ Zie Groenendijk, 2004b, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen *benchmarking for horizontal policy learning*, *benchmarking for vertical policy transfers* en *benchmarking for monitoring and surveillance*.
- ³⁸ De meeste EU-lidstaten zijn aangesloten bij de OESO. Uitzonderingen vormen Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Cyprus en Malta. Voordeel is natuurlijk dat ook niet EU-leden, waaronder lichtend productiviteitsvoorbeeld de Verenigde Staten, OESO-lid zijn.





Universiteit Twente
de ondernemende universiteit