

Strategisch Europa



# Strategisch Europa

Markten en macht in 2030 en de publieke opinie over de Europese Unie

Europese Verkenning 7

Paul Dekker  
Albert van der Horst  
Paul Koutstaal  
Henk Kox  
Tom van der Meer  
Charlotte Wennekers  
Teunis Brosens  
Bas Verschoor

© Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, Den Haag 2009  
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag  
Figuren: Mantext, Moerkapelle  
Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht  
Illustraties omslag en binnenwerk: © Petra Urban, Amsterdam

ISBN 978 90 377 0420 4  
NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag  
Telefoon (070) 340 70 00  
Fax (070) 340 70 44  
Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)  
E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14

2585 JR Den Haag  
Telefoon (070) 338 33 80  
Fax (070) 338 33 50  
Website: [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)  
E-mail: [info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl)

# Inhoud

Voorwoord	7
Deel A De publieke opinie in Europa	9
Opzet en bevindingen	9
A1 Verhalen over Europa	12
1.1 Meningsvorming over Europa: verhalen als sleutel	12
1.2 Het verhalenproject: een korte toelichting	13
1.3 Hoe wordt Europa beleefd?	14
1.4 Burgers en experts: een andere bril?	16
1.5 Een beeld zegt meer dan duizend woorden?	16
1.6 De resultaten in perspectief	22
A2 Nationale verscheidenheid en houdingen tegenover de EU	27
2.1 Nationale verscheidenheid	27
2.2 De publieke opinie over de EU	29
2.3 Nederland: ontwikkelingen en achtergronden	33
Bijlage tabellen bij A2	36
A3 Europa in electoraal perspectief	39
3.1 Opkomstcijfers bij eerdere verkiezingen	39
3.2 Verklaringen voor de opkomst bij Europese verkiezingen	41
3.3 Een kloof tussen burgers en hun partij?	46
3.4 Het belang van Europa in nationale verkiezingen	49
3.5 Conclusie	50
Bijlage bij A3: figuur	52
A4 Vertrouwen en toekomstverwachtingen in Europa	53
4.1 Europa in de wereld	53
4.2 Vertrouwen in de toekomst	55
4.3 Vertrouwen in zichzelf, in elkaar en in instituties	58
4.4 Samenhang tussen vertrouwen en optimisme?	61
4.5 Afsluitend	64
Literatuur bij deel A	65
Deel B Markten en macht in 2030	67
Bevindingen	67
B1 Markten en macht in toekomstig Europa	70
1.1 Europa over twee decennia	70
1.2 Macht en mededinging	71
1.3 Wederzijdse afhankelijkheid	73
1.4 Strategische belangen van Europa	75
B2 De toekomst van het hek rond de Europese arbeidsmarkt	76
2.1 Een beschermde Europese arbeidsmarkt	76
2.2 Hoofdpijnen van het EU-arbeidsmigratiebeleid	76
2.3 Economische gevolgen van een restrictief arbeidsmigratiebeleid	78
2.4 Effecten van het hek buiten de EU	82

2.5	Het hek om de Europese arbeidsmarkt komt onder druk	85
2.6	Dilemma's voor het toekomstige EU-arbeidsmigratiebeleid	88
2.7	Naar gecontroleerde verruiming van arbeidsimmigratie voor laagopgeleiden	91
2.8	Conclusies	93
	Bijlage bij B2: figuur en tabel	95
<b>B3</b>	<b><i>Kapitaal: de macht van Sovereign Wealth Funds</i></b>	<b>96</b>
3.1	Investeringsfondsen van overheden	96
3.2	Verleden en heden: SWF's zonder strategische invloed	97
3.3	De toekomst: SWF's kunnen strategische belangen verwerven	103
3.4	Gevolgen voor Europa	104
3.5	Governance	108
3.6	Mogelijke beleidsreacties	112
3.7	Voorkomen is beter dan genezen	115
<b>B4</b>	<b><i>Grondstoffen: de dominantie van nationale olie- en gasbedrijven</i></b>	<b>116</b>
4.1	De internationale energiemarkten	116
4.2	Verleden, heden en toekomst van NOC's	116
4.3	De invloed van overheidsbemoediging op NOC's	119
4.4	Gevolgen voor de energievoorziening van Europa	123
4.5	Mogelijke beleidsreacties	130
4.6	Conclusies	133
	<b>Literatuur bij Deel B</b>	<b>135</b>
	<b>Publicaties van CPB en SCP</b>	<b>140</b>

## Voorwoord

Internationale verwevenheid speelt een grote rol in de economische toekomst van Europa. Deze verwevenheid krijgt een belangrijke politieke dimensie als strategische belangen in het geding zijn. Hierdoor kan de Europese Unie haar economische en politieke invloed buiten haar grenzen aanwenden, maar kunnen omgekeerd buitenlandse overheden economische en politieke invloed in Europa verwerven. Deel B bevat drie essays waarin de economische toekomst van Europa vanuit het thema van macht en wederzijdse afhankelijkheid wordt beschouwd. De essays zijn gekozen op de terreinen van grondstoffen, kapitaal- en arbeidsmarkt en behandelen de invloed van *National Oil Companies* op de energiemarkt, het verwerven van belangen in Europese bedrijven door *Sovereign Wealth Funds* en het hek dat Europees migratiebeleid opzet tegen laagopgeleide arbeidsmigranten.

Aan het thematische deel B gaat deel A over de publieke opinie vooraf. Dit deel opent met een beschrijving en analyse van de verhalen die Nederlanders, daartoe uitgenodigd, elkaar over Europa vertellen. Vervolgens vergelijken we het opinieklimaat van de 27 EU-lidstaten en de opvattingen over Europa. Omdat in juni 2009 verkiezingen voor het Europees Parlement plaatsvinden, wordt verder ingegaan op de electorale betekenis van Europa, en met het oog op deel B behandelen we enkele aspecten van de toekomstgerichtheid en het (zelf) vertrouwen van Europa.

Deze zevende Europese Verkenning is opnieuw een gemeenschappelijke publicatie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP was penvoerder voor deel A (Paul Dekker, Tom van der Meer en, nu via een opdracht aan de RVD/Dienst Publiek en Communicatie, Charlotte Wennekers) en het CPB voor deel B (Albert van der Horst, Paul Koutstaal en Henk Kox) met medewerking van Teunis Brosens en Bas Verschoor (beiden werkzaam bij de Autoriteit Financiële Markten).

Graag bedanken we de leden van de klankbordgroep, werkzaam bij diverse departementen en bij Instituut Clingendael, voor hun nuttige suggesties, en de Forward Strategy Unit van het directoraat-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor haar commentaar en ondersteuning.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor deze Verkenning ligt echter geheel bij het CPB en het SCP. De opvattingen in de tekst hoeven dus niet te stroken met die van de regering.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur  
Sociaal en Cultureel Planbureau

Prof. dr. Coen Teulings  
Directeur Centraal Planbureau





## DEEL A DE PUBLIEKE OPINIE IN EUROPA

### Opzet en bevindingen

In deel A van deze Verkenning geven we landenvergelijkend, en uitgebreider voor Nederland, een beeld van de publieke opinie over de Europese Unie (EU). We beginnen in hoofdstuk A1 in Nederland en laten mensen verhalen over Europa vertellen zonder meteen naar opvattingen over de EU te vragen. Hoofdstuk A2 biedt een breed overzicht van de publieke opinie in de EU-lidstaten, beginnend met de algemene stemming in de landen en vervolgens over houdingen tegenover Europa. Wat Europa betreft gaan we dan verder in op ontwikkelingen en verschillen in de bevolking in Nederland. Hoofdstukken A3 en A4 zijn specifiek. In A3 kijken we met het oog op de aanstaande verkiezingen voor het Europees Parlement (EP) naar de electorale betekenis van Europa: wat bepaalt opkomst en keuzen bij eerdere EP-verkiezingen en hoe speelt Europa in nationale verkiezingen? A4 gaat tot slot over vertrouwen: vertrouwen in andere mensen en maatschappelijke instellingen en vooral over vertrouwen in de toekomst. Het biedt een overgang naar het thematische deel B van deze publicatie met verkenning van de toekomst van Europa.

In hoofdstuk A1 verkennen we de meningsvorming van Nederlanders over Europa aan de hand van verhalen. Eerder gebruikten we onder andere focusgroepen en een experimentele ‘doorvraagenquête’ om aard en dynamiek van de opvattingen over de EU nader te onderzoeken. Dit keer maken we gebruik van een nog meer open onderzoeksmethode: de narratieve methode. Er is de deelnemers zo open mogelijk gevraagd om elkaar verhalen te vertellen over Europa en de EU. Door te zoeken naar patronen achter de verhalen geeft het onderzoek inzicht in de dynamiek in de meningsvorming over Europa.

In de verhalen komen zowel de voordelen als de bedreigingen van Europese samenwerking aan de orde. Zoals we in eerdere jaren ook al constateerden, zijn de voordelen meestal vrij abstract. Bedreigingen zijn concreter en ook talrijker. Al met al geven de verhalen een evenwichtig beeld van thema's die de meningsvorming bepalen en de dilemma's die hierbij aan de orde zijn. Kansen en bedreigingen lijken om voorrang te strijden. In ‘echte’ politieke discussies voeren bedreigingen vaak de boventoon. Dit neemt echter niet weg dat er over het algemeen een stabiele en positieve basishouding ten grondslag ligt aan opvattingen over de EU.

Tot slot werden de patronen achter de verhalen in opdracht van de deelnemers geïllustreerd. In deze illustraties domineert plotseling het negatieve perspectief. Wat is hier aan de hand? De sleutel lijkt te liggen in het groepsproces waarin de tekeningen tot stand kwamen (vergelijkbaar met bijvoorbeeld focusgroepen). Zowel de tekeningen als eerder gehouden focusgroepen laten een duidelijk negatiever beeld zien van opvattingen over Europa dan enquêtes en individuele verhalen. In de afsluitende paragraaf speculeren we daarom over de vraag of de negatieve stemming een product is van het praten met elkaar.

In hoofdstuk A2 maken we gebruik van landenvergelijkend cijfermateriaal om de houdingen van Nederlanders tegenover de EU in perspectief te zetten. Eerst kijken we naar de algemene tevredenheid met het eigen leven en het land, en naar de verwachtingen voor de eigen financiële situatie en de nationale

economie. Nederlanders blijken in vergelijking met andere landen wederom een tevreden volk, met name wat betreft het eigen leven. Iets minder, maar Europees nog altijd bovengemiddeld, zijn Nederlanders tevreden over de ontwikkeling van het land. Wat de nabije toekomst betreft zijn Nederlanders na de drie noordelijke EU-lidstaten het meest optimistisch over de eigen financiële situatie. Dit maakt het des te opvallender dat Nederlanders na de Hongaren, Ieren en Grieken ook het meest pessimistisch zijn over de toekomst van de nationale economie.

Vervolgens kijken we naar houdingen en opvattingen ten aanzien van de EU. Evenals in eerdere jaren dichten Nederlanders zichzelf bovengemiddeld inzicht in Europa toe, maar geeft hun feitelijke kennis daarvan geen blijk. De steun voor het lidmaatschap van de EU is in Nederland wederom uitermate hoog. Dit lijkt gerelateerd te zijn aan de belangrijkste associatie die burgers hebben met de EU: vrijheid om overal in Europa te kunnen reizen, studeren en werken. In het Verenigd Koninkrijk zijn de associaties bij Europa veel negatiever (bureaucratie, weggegooid geld, verlies van culturele identiteit) en is de kennis van en steun voor de EU bijzonder gering. Wanneer we van algemene steun voor het lidmaatschap gaan naar specifiekere steun voor verdere integratie en verdere uitbreiding, scoort Nederland niet langer uitzonderlijk, maar nagenoeg gemiddeld. We moeten dus – in overeenstemming met hoofdstuk A1 – nadrukkelijk onderscheid maken tussen algemene steun voor lidmaatschap en specifieke steun voor verdere integratie en uitbreiding. In Nederland is de algemene steun voor het lidmaatschap van de EU opnieuw gestegen; de specifieke steun voor verdere uitbreiding opnieuw juist niet.

In de aanloop naar de EP-verkiezing in 2009, kijken we in hoofdstuk A3 vanuit een electoraal perspectief naar de EU. We onderzoeken zowel de opkomst tijdens EP-verkiezingen als de invloed van Europese thema's bij nationale verkiezingen. In 2004 was de opkomst bij de EP-verkiezingen in Nederland (39,1%) onder het Europese gemiddelde. Bovendien is het verschil tussen de opkomst bij nationale en Europese verkiezingen in slechts drie landen groter dan in Nederland. Dit wijst erop dat Nederlandse burgers weinig belangstelling hechten aan de EP-verkiezing. Daarentegen zijn er ook aanwijzingen voor het tegendeel. Zo was de opkomst in 2004 hoger dan in 1999. De opkomst bij het referendum over de Europese grondwet in 2005 was zelfs 63,3% – hoger dan de best bezochte EP-verkiezing in 1979.

Vervolgens trachten we te verklaren waarom sommige burgers wel hun stem uitbrengen tijdens Europese verkiezingen en andere niet. De mening over Europese integratie blijkt geen rol te spelen: er is geen verschil in opkomstgeneigdheid tussen voor- en tegenstanders. Verschillen in opkomstgeneigdheid worden naast demografische kenmerken (mediagebruik, religie, partijvoorkeur) vooral verklaard door interesse in nationale en Europese politiek.

Tot slot kijken we in hoofdstuk A3 naar de invloed van Europese thema's in de nationale politieke arena. Kiezers denken dat er een aanzienlijke kloof ligt tussen hun eigen voorkeuren en de voorkeuren van de partij waarop zij hebben gestemd: burgers beschouwen de partijen (in verschillende mate) als grotere voorstander van verdergaande Europese integratie dan zichzelf. Toch hebben kiezers op deze partij gestemd. Dit wijst erop dat het thema van Europese integratie voor kiezers van ondergeschikt belang is in de nationale partijkeuze.

Toch dragen de posities die kiezers innemen op het politieke strijdpunt van Europese integratie wel bij aan de verklaring van hun partijkeuze bij de nationale parlamentsverkiezingen van 2006. Tegenstanders van verdergaande Europese eenwording zijn eerder geneigd een stem uit te brengen op de PvdA, de SP of de PvV dan op het CDA. Hoewel deze bevindingen op het eerste gezicht moeilijk met elkaar te rijmen zijn, brengen we ze in het einde van hoofdstuk A3 met elkaar in verband en geven we antwoord op de vraag of Europa nu wel of geen thema is geweest bij de nationale parlamentsverkiezingen in 2006.

Hoofdstuk A4 biedt een verkenning van vertrouwen van Europeanen in zichzelf, in elkaar, in hun instituties en bovenal in de toekomst. We vinden weinig bewijs voor het vermoeden dat Europeanen pessimistischer gestemd zijn dan mensen uit andere delen van de wereld. Binnen de EU zijn Nederlanders – net als mensen uit de noordelijke landen – optimistisch over hun eigen toekomst, en de toekomst van het land en de wereld. Dit zijn dezelfde landen die in globalisering vooral kansen zien voor het bedrijfsleven. Wellicht juist omdat men in deze landen zo positief is over het eigen leven, kan men zich moeilijk voorstellen dat de volgende generatie het nog beter zal krijgen. In Bulgarije en Portugal zijn burgers wat pessimistischer over het eigen leven maar juist optimistischer over de volgende generatie. Gemeten met de opvatting dat globalisering vooral kansen biedt aan het nationale bedrijfsleven (in plaats van vooral een bedreiging is), tonen vooral de kleine open economieën van Noordwest-Europa, waaronder Nederland, vertrouwen in de toekomst. In vergelijking met andere Europeanen vertonen Nederlanders veel vertrouwen in andere mensen en in de regering. Ze genieten ook veel vertrouwen van andere Europeanen.

Zowel op het niveau van landen als op het niveau van individuen hangt vertrouwen in de toekomst positief samen met vertrouwen in andere mensen en vertrouwen in de regering. Vertrouwen in de EU staat op landenniveau los van optimisme. In eerdere Verkenningen hebben we wel laten zien dat een positieve houding tegenover de EU samengaat met zelfvertrouwen, optimisme en vertrouwen in anderen en in de regering (zie ook tabel A2.3). Voor de komende tijd is de vraag niet alleen in hoeverre dat psychosociale draagvlak van Europa door de economische crisis wordt aangetast. Belangrijker is de mogelijkheid dat – bijvoorbeeld door maatregelen om de crisis te bestrijden, of het gebrek daaraan, of door politieke strijd rond de aanstaande verkiezingen voor het EP – Europa weer meer gaat leven in het publieke debat. Zoals al vaker gezegd kan bij gebrek aan stevig verankerde opvattingen over Europa de publieke opinie snel veranderen. Dat de Nederlandse publieke opinie als optelsom van individuele meningen over het nut van het EU-lidmaatschap eind 2008, begin 2009 in vergelijking met eerdere jaren en in vergelijking met andere landen zeer pro-Europa was (figuren A2.4 en A2.6) heeft weinig voorspellende waarde voor de collectieve stemming als Europa onderwerp van maatschappelijk debat zou worden.

## A1 Verhalen over Europa

*Jam, chocola en brood (vrouw, 33, wo)*

*Ik weet niet in welk jaar ik ben veranderd van mening, maar ik weet nog wel waar het over ging. Er stond een artikel in de krant over de kwaliteit van chocola, brood en jam. Het kwam erop neer dat in Nederland brood een bepaalde prijs heeft en een bepaalde verhouding van stoffen en dat gold ook voor chocola. Je mag het pas chocolade noemen als er een bepaalde hoeveelheid cacao in zit, en dat was in Nederland vrij hoog. [...] Maar door de Europese eenwording werden de normen gestandaardiseerd naar het gemiddelde van de EU. Chocolade mocht meer gaan lijken op koetjesrepen, wat helemaal geen chocolade is. En met jam hetzelfde. En toen dacht ik dat het niet alleen maar beter werd, maar dat de kwaliteitsproducten alleen maar minder werden. En toen kwam het programma met Jeremy Clarkson en sindsdien is mijn mening over de EU een beetje in een neerwaartse spiraal gekomen. Maar het begon met chocolade, jam en brood.*

### 1.1 Meningsvorming over Europa: verhalen als sleutel

De afgelopen jaren is de discussie over de Europese Unie (EU) in Nederland van toon veranderd. Als gevolg van het Nederlandse ‘nee’ bij het referendum over de Europese grondwet staan opvattingen van Nederlanders over Europa in het spotlicht. Uit eerdere Europese Verkenningen blijkt dat Nederlanders de laatste jaren in het algemeen niet negatiever zijn gaan denken over Europese samenwerking, maar dat de publieke opinie op een aantal concrete punten (zoals verdere uitbreidingen van de EU) wel negatiever is geworden.

Verder blijkt het lastig om goed te meten wat Nederlanders nu werkelijk van Europa vinden. Enquêtes laten vooral abstracte instemming met de basisbeginselen van Europese samenwerking zien (en zeker in Nederland een massale onderkenning van de onvermijdelijkheid van het EU-lidmaatschap). Focusgroepen geven een negatiever beeld en brengen vooral concrete ergernissen en een negatieve gespreksdynamiek boven tafel. Mensen zijn over het algemeen slecht geïnformeerd over de EU, en interesseren zich er ook weinig voor. In de literatuur wordt regelmatig de veronderstelling opgeworpen dat mensen eigenlijk geen ‘echte’ mening over Europa hebben, kortom, dat we met non-attitudes van doen hebben (vluchtige meningen die onder invloed van argumenten en maatschappelijk debat makkelijk te veranderen zijn). Uit een experimentele ‘doorvraagenquête’, waarover we in 2008 in de Europese Verkenning rapporteerden, blijkt dat de meeste mensen wel een stabiele basishouding tegenover Europa hebben, maar dat meningen willekeuriger worden naarmate het thema specifieker en ingewikkelder wordt (CPB/SCP 2008).

We beginnen nu waar we vorig jaar stopten in hoofdstuk 4. Toen onderzochten we aan de hand van hypothetische tegenargumenten de aard van standpunten over de EU. Dit jaar maken we gebruik van een nog meer open benadering van wat er leeft onder de bevolking: de narratieve methode. In deze methode staat ‘het verhaal’ centraal. Er is de deelnemers zo open mogelijk gevraagd om elkaar verhalen te vertellen over Europa en de EU. De bedoeling is zo veel en zo levendig mogelijk verhalen, ervaringen en anekdotes te verzamelen. In verhalen, zo is het idee achter de methode, verwoorden mensen hun authentieke ervaringen, belevingen en gevoelens. Niet de vraagstelling van een onderzoeker is leidend, maar de eigen verwoording van de respondent. Daarnaast gaat het

bij de narratieve methode niet zozeer om meningen en discussie (zoals in een focusgroep), maar om persoonlijke belevingen en ervaringen. Door het zoeken naar patronen achter de verhalen geeft het onderzoek inzicht in de dynamiek in de meningsvorming over Europa. De verhalen dienen als het ware als sleutel.

## 1.2 Het verhalenproject: een korte toelichting

Het onderzoek is uitgevoerd in januari 2009. Op dat moment was zowel de kredietcrisis als de gestaakte gasleverantie vanuit Rusland via Oekraïne naar Europa volop in het nieuws. Beide thema's komen een aantal keren in de verhalen terug, maar zijn niet overheersend.

Er waren 27 deelnemers, verdeeld over 5 groepjes (*story circles*). De groepjes waren homogeen naar opleidingsniveau en leeftijd, en heterogeen naar opvattingen over de EU. De verhalen werden verzameld op basis van vijf korte *pulses*: neutrale introducties om de verhalenstroom op gang te houden. De deelnemers vertelden beurtelings hun verhalen in een *talking stick* en mochten hierbij niet door anderen onderbroken worden. Ook werd er niet doorgevraagd. In twee uur tijd zijn ongeveer 250 verhalen verzameld. Het verzamelen van de verhalen ging in de meeste groepen gemakkelijk, maar het totale aantal verhalen verschilde wel sterk per groep (uiteenlopend van 70 verhalen in een groep hogeropgeleiden tot 28 verhalen in een groep lageropgeleiden). Aan het einde van de verhalen sessie zijn ook een paar conventionele enquêtevragen over steun en betrokkenheid aan de deelnemers voorgelegd.<sup>1</sup>

Vervolgens is in twee vervolgsessies gezocht naar kernboodschappen in de verhalen. Dit is zowel gedaan door de respondenten zelf, als door een groep 'experts' (mensen die zich beroepshalve bezighouden met Europa). Deze vervolgsessies waren zo opgezet dat geen van de deelnemers de resultaten kon domineren. In een eerste ronde kende men individueel labels toe aan een 'representatieve' selectie van 60 verhalen. Deze labels moesten typerende 'personen', 'onderwerpen' en 'acties' voorstellen. Vervolgens zijn de labels in kleine groepjes geclusterd en van namen en eigenschappen voorzien. Tot slot zijn deze clusters in de respondentensessie geïllustreerd door een illustrator. Het eindrapport van onderzoeksbureau Ferro (Stienstra en Jansen 2009) gaat uitgebreid in op de details van de uitvoering van het onderzoek.<sup>2</sup>

Om de lezer een indruk te geven van vorm, toon en inhoud van de verhalen, is in bijlage A1 een selectie opgenomen. Bij de selectie is ernaar gestreefd om een beeld te geven van de verschillende dimensies die uit de verhalen naar voren komen.

### Box A1.1 De narratieve methode

De narratieve methode stoelt op drie uitgangspunten: de methode is 'pre-hypothetisch', het stellen van vragen wordt vermeden en de interpretatie van de resultaten vindt deels plaats door de onderzochte respondenten.

1 In de enquête geven 13 van de 27 deelnemers (48%) aan het lidmaatschap van de EU een goede zaak te vinden. Dit percentage ligt ruim onder dat van de Eurobarometer, maar correspondeert wel met het min of meer gelijktijdig uitgevoerde COB-onderzoek (zie hoofdstuk A2). Daarnaast denken 15 van de 27 deelnemers (56%) dat Nederland voordeel heeft van het EU-lidmaatschap, en 14 van de 27 (52%) dat het, gezien de kredietcrisis, een goede zaak is dat we de euro hebben.

2 Het eindrapport van Ferro (Stienstra en Jansen 2009) is te downloaden op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

Met 'pre-hypothetisch' wordt bedoeld dat de methode uitgaat van inductie. Er worden vooraf geen hypothesen opgesteld, maar het onderzoeksmateriaal wordt met een zo open mogelijke blik benaderd. Op die manier zouden onderzoekers niet gehinderd worden door hun eigen vooronderstellingen, die het soms moeilijk maken om de werkelijkheid onbevangen te benaderen. Om diezelfde reden wordt ook het stellen van vragen vermeden. De aanhangers van de narratieve methode verzetten zich hier zelfs expliciet tegen:

*'(the basic research tool is) asking questions, analysing the answers through statistics and/or interpretation and deriving meaning from this analysis. Excellence is often sought in refining those tools. We would like to suggest that this tool is limited and propose new and complementary ways of deriving meaning from consumers that is more suited to the complex world we are living in'* (Snowden en Stienstra 2007: 1).

In plaats van vragenlijsten en checklists staan in de narratieve methode verhalen centraal. Door mensen verhalen te laten vertellen, blijven zij zo dicht mogelijk bij hun eigen beleving. Hierdoor zouden in verhalen de meer complexe en subtiele signalen tot uitdrukking komen. Door gerichte vragen te stellen zou de interviewer de respondent tekort doen. Er wordt als het ware al bij voorbaat een referentiekader aan de respondent opgelegd. Hierdoor wordt het lastig om resultaten te verkrijgen die boven dit referentiekader uitstijgen.

Ook in de analyse wordt expliciet het referentiekader van de respondent gebruikt. Met een speciaal ordeningssysteem kennen de respondenten betekenis toe aan hun eigen verhalen. Deze betekenis komt niet alleen tot uitdrukking in clusters, maar wordt ook 'verwoord' door illustraties. Daarnaast brengen experts (mensen die zich beroepshalve met de thematiek van het onderzoek bezighouden) op dezelfde manier een ordening aan in de verhalen. Hierdoor geeft de methode inzicht in de verschillende 'brillen' waardoor burgers en experts naar de werkelijkheid kijken.

Zie voor meer achtergronden bij de narratieve methode Snowden en Stienstra 2007 en Stienstra en Van der Noort 2008.

### 1.3 Hoe wordt Europa beleefd?

Al staat Europa over het algemeen ver van mensen af, in de *story circles* kwamen de tongen toch los. De verhalen bevatten een mengeling van positieve en negatieve ervaringen, observaties en meningen. Opvallend vaak bevatten de verhalen waardeoordelen: mensen vertellen over zaken die ze goed of juist slecht vonden. De scheidslijn tussen 'verhaal' en 'mening' blijkt dun. Dit is waarschijnlijk inherent aan het thema: met Europa als politieke institutie hebben de meeste mensen geen tastbare relatie. Verhalen of gebeurtenissen ontlenen mensen aan krantenartikelen en aan het maatschappelijk debat. Die geluiden weerklinken in de verhalen. Deelnemers vinden het soms dan ook moeilijk om bij de individuele verhalen te blijven en niet met elkaar in discussie te gaan.

In de verhalen komen zowel de voordelen als de bedreigingen van Europese samenwerking aan de orde. Zoals we in eerdere jaren ook al constateerden, zijn de voordelen meestal vrij abstract. Bedreigingen zijn concreter en ook talrijker. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het onderzoeksbureau anderhalf keer zoveel negatieve als positieve thema's uit de verhalen destilleerde. Desondanks valt op dat in de verhalen met regelmaat een positief perspectief terugkomt.

In positieve zin gaan de verhalen over de voordelen van blokvorming, cultuur en diversiteit, veiligheid (instrumenteel en emotioneel), milieu, praktische voordelen (reizen/verblijven, betalen met één munt), de ‘Munchhausen-analogie’ (door de zwakke landen economisch sterker te maken, wordt het geheel sterker en trekt Europa zichzelf aan zijn haren uit het moeras) en de sterke politicus die staat voor zijn zaak (Barack Obama, Neelie Kroes). De negatieve thema’s zijn talrijker dan de positieve, en zouden volgens het onderzoeksbureau emotioneel dieper geworteld zijn (Stienstra en Jansen 2009: 5). Ze hebben betrekking op cultuurverlies, bureaucratie (log/inefficiënt), de ‘unieke Nederlandse aanpak’ (euthanasie, drugsbeleid) die onder druk komt te staan, machtsstrijd, gebrek aan eenheid, onzichtbare economische voordelen, slechte/subjectieve/saaie communicatie, het ontbreken van een ‘Europees ideaal’, gebrek aan kennis (bij burgers), het democratisch tekort en criminaliteit (open grenzen). Wat het onderzoeksbureau niet als thema bestempelt maar in de verhalen wel met regelmaat terugkomt, zijn ‘de Polen’ die de arbeidsmarkt overspoelen.

Opvallend is de breedheid aan thema’s die uit de verhalen naar voren komt. Veel thema’s zagen we ook in eerder focusgroeponderzoek terug (zie o.a. CPB/SCP 2005 en 2006), maar het totale palet aan thema’s is breder. Blijkbaar genereert de methode een veelheid aan perspectieven.

Uit de verhalen blijkt dat de medaille vaak twee kanten heeft. Zo geeft Europa aan de ene kant een gevoel van veiligheid, maar voelen de open grenzen tegelijkertijd als bedreigend. Criminelen zouden zich immers veel makkelijker tussen lidstaten kunnen verplaatsen. Poolse werknemers overspoelen de Nederlandse arbeidsmarkt en pakken ‘onze’ banen af, maar tegelijkertijd zijn Nederlanders eigenlijk vaak te beroerd voor dat soort klusjes. Waar de ene deelnemer een positieve ervaring heeft met de gezondheidszorg in andere EU-landen (en de administratieve afhandeling daarvan), geeft een andere deelnemer aan dat het bijna onmogelijk is om zorg in het buitenland af te nemen. En enerzijds is door de euro alles duurder geworden, maar anderzijds moeten we nu blij zijn dat we de euro hebben, want in tijden van internationale kredietcrisis was de gulden misschien wel helemaal niets meer waard geweest.

Al met al geven de verhalen een evenwichtig beeld van thema’s die de meningsvorming bepalen en de dilemma’s die hierbij aan de orde zijn. Kansen en bedreigingen lijken om voorrang te strijden. Dit komt ook terug in het ‘meta-verhaal’ van Europa, zoals het onderzoeksbureau dat uit de verhalen destilleerde. De meningsvorming over Europa drijft op een positieve basis: ‘het ideaal’. ‘Eenheid is een positieve waarde, het refereert aan samenwerken en aan sociaal gedrag. Op dit niveau is er dus sprake van betrokkenheid en positieve emoties’ (Stienstra en Jansen 2009: 21). Tegelijkertijd spelen op een concreter niveau de angsten en bedreigingen een grote rol: ‘Waar de positieve kracht vooral abstract lijkt te zijn en in de toekomst ligt, zijn alle angsten en alle gevoelens van wantrouwen diep geworteld in de praktijk en zijn ze met concrete voorbeelden gespekt’ (Stienstra en Jansen 2009: 22).

De hamvraag is wat uiteindelijk zwaarder weegt. In het verhalenproject is mensen niet gevraagd om een eindafweging te maken, maar juist om zoveel mogelijk perspectieven in te brengen. In ‘echte’ politieke discussies blijken negatieve feitelijkheden het echter vaak te winnen van vage voordelen in idealen. ‘In geval van twijfel zijn de meeste mensen liever realistisch of cynisch dan naïef’ (Dekker en Wennekens 2005). In paragraaf 1.4 gaan we verder in op dit mechanisme.

#### 1.4 Burgers en experts: een andere bril?

Ook bij het ordenen van de verhalen is expliciet gebruik gemaakt van het perspectief van de deelnemers. Met behulp van een ordeningssysteem kenden ze betekenis toe aan hun eigen verhalen. Deze betekenis komt tot uitdrukking in een clustering van verhalen. Op dezelfde manier heeft ook een groep experts een ordening aangebracht in de verhalen. In deze paragraaf zoomen we in op de verschillen in de interpretaties van de beide groepen. In het eindrapport van het onderzoeksbureau wordt uitgebreider aandacht besteed aan de inhoudelijke clustering (Stienstra en Jansen 2009).

Bij het vergelijken van de clustering van de burgers en de experts, valt een aantal verschillen op. Het meest opvallend is de neiging van de experts om een onderliggende positieve houding van de burgers over het hoofd te zien. Uit veel clusters die door de burgers zijn gemaakt, blijkt dat de burger wel degelijk openstaat voor zowel de 'idealen van Europa' als voor de potentiële economische kracht (en daarmee veiligheid) (Stienstra en Jansen 2009: 28). Experts hebben blijkbaar de neiging om te veel te focussen op negatieve opvattingen en houdingen, en hebben hierdoor te weinig oog voor onderliggende positieve basishoudingen:

*[Opvallend] is dat waar de [expert] vooral de 'boosheid' van de burger en de (onvoldoende) communicatie van de overheid benoemt, de burger zelf ook kritisch kijkt naar zichzelf als doelgroep: er zijn ook burgers die een té negatieve houding hebben en daarmee de vooruitgang tegenhouden (Stienstra en Jansen 2009: 27).*

Deze constatering houdt logisch verband met de conclusies uit paragraaf 1.3. Daar zagen we dat de meningsvorming over Europa zowel op positieve als op negatieve krachten drijft. De positieve krachten zijn echter vrij abstract, terwijl de negatieve krachten concreter zijn en meer aan de oppervlakte liggen. In 'echte' politieke processen voeren de negatieve krachten vaak de boventoon. Vanuit dat perspectief is het begrijpelijk dat de positieve basishoudingen meer onzichtbaar zijn. Mensen die zich beroepshalve met (opvattingen van burgers over) Europa bezighouden, zijn de afgelopen jaren plotseling geconfronteerd met een negatieve dynamiek in de collectieve meningsvorming. Dit heeft misschien geleid tot een 'overconcentratie' op negatieve opvattingen. Tegelijkertijd hebben burgers zelf blijkbaar minder moeite om die positieve basishouding te herkennen.

In eerdere Europese Verkenningen kwam de positieve basishouding van mensen tegenover Europa herhaaldelijk aan de orde. Ook na het referendum gaven de algemene metingen van steun voor Europese samenwerking weinig aanleiding om te veronderstellen dat burgers hierover veel negatiever waren geworden (zie o.a. de trendlijnen in hoofdstuk A2). Uit de 'doorvraagenquête' van vorig jaar bleek bovendien dat deze basisovertuigingen vrij sterk verankerd zijn (CPB/SCP 2008). Al met al geven de onderzoeksresultaten wederom aanleiding om het pessimisme over burgers en Europa met enige relativering tegemoet te treden.

#### 1.5 Een beeld zegt meer dan duizend woorden?

De deelnemers kenden niet alleen betekenis toe aan hun eigen verhalen door ze te clusteren, maar ook door ze te (laten) illustreren. Een illustrator kreeg instructies van de deelnemers en maakte op basis daarvan een grafische vertaling van de patronen achter de verhalen. De illustraties hebben betrekking



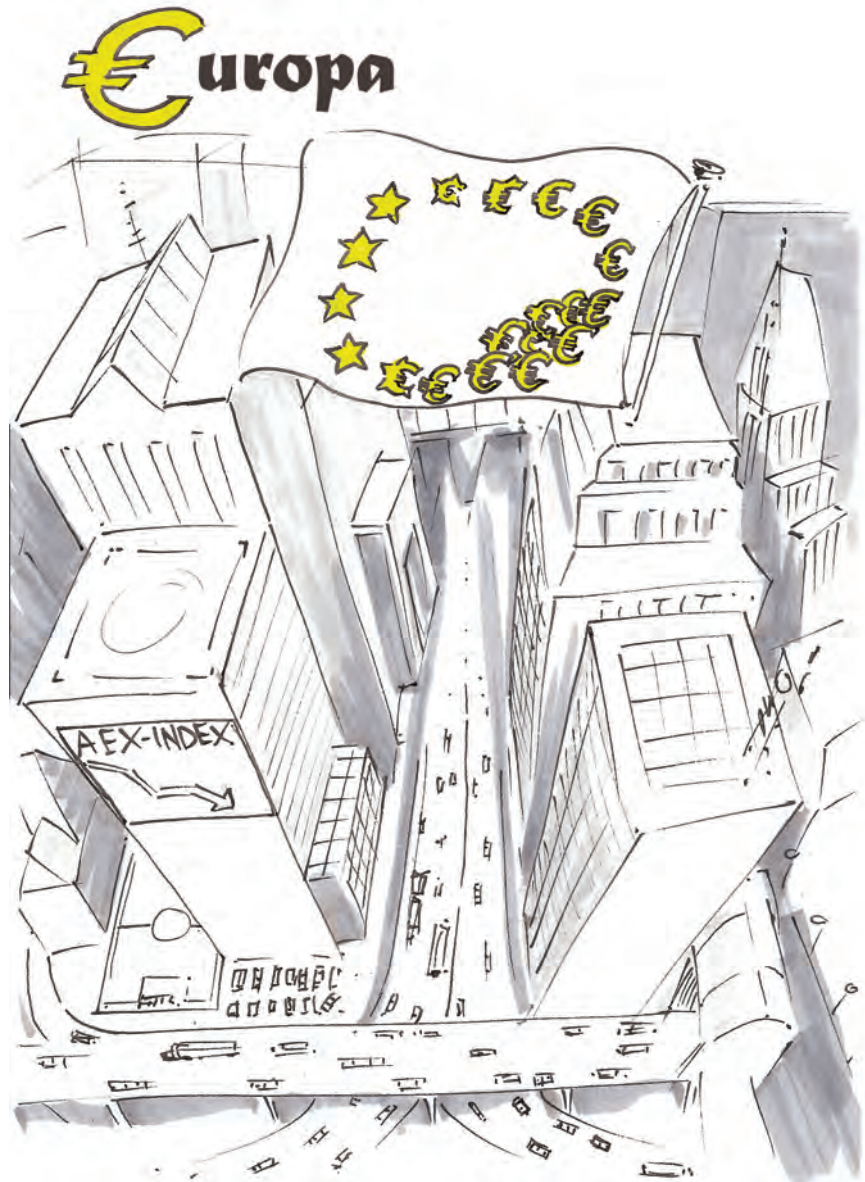
op zes kernthema's: Europa als economische entiteit, de angst voor negatieve gevolgen, veiligheid/bedreiging, 'lekker wokken is een mix' (verlies aan culturele identiteit), communicatie en natuur en milieu.

De illustraties zijn veelzeggend. Sommige zouden als spotprent in een krant niet misstaan. Ze zijn echter door de deelnemers zelf gecreëerd en verwoorden de gevoelens die de deelnemers hebben bij verschillende Europese thema's. De totstandkoming was een groepsproces: de deelnemers besloten gezamenlijk wat er getekend moest worden. De illustrator voerde alleen maar de opdracht uit en legde geen eigen betekenis in de illustraties.

Zoals we eerder zagen, bevatten de verhalen een mengeling van positieve en negatieve elementen. In de illustraties, die als het ware de kern van de problematiek zouden moeten verwoorden, blijkt het negatieve perspectief echter te prevaleren.

### Illustratie A1.1

Europa als economische entiteit



Illustratie A1.1 laat zien hoe de sterretjes van de Europese vlag veranderen in eurotekens. Alle mooie idealen ten spijt, draait het bij de EU alleen maar om geld en om economisch gewin, is de gedachte hierachter. De afgebeelde stad laat zien dat de Europese samenwerking ons financieel geen windeieren heeft gelegd. De ‘menselijke maat’ lijkt echter te ontbreken.

Illustratie A1.2 valt ook op een andere manier te interpreteren. Terwijl de AEX-index de diepte inzakt, veranderen de sterretjes van de EU in euro's. Die euro's kunnen ons tijdens een financiële crisis ook beschermen. Dit is door de deelnemers niet bewust zo bedoeld, maar in de verhalen kwam de potentiële ‘beschermende werking’ van de EU in het algemeen en de euro in het bijzonder wel terug.<sup>3</sup>



#### Illustratie A1.2

De angst voor negatieve gevolgen

Illustratie A1.2 laat een vloedgolf zien die een oer-Hollandse molen dreigt te overspoelen. De tekening heeft een dubbele betekenis. Ten eerste wordt duidelijk dat de Nederlandse cultuur wordt bedreigd door de Europese samenwerking. Uit de achterliggende verhalen blijkt dat het gaat om een algemene bedreiging van de Nederlandse cultuur en identiteit die terug te voeren is op de EU. In dit verband worden verhalen verteld over de Europese grondwet, en over Europese wet- en regelgeving die de ‘typisch Nederlandse benadering’ zou doen verdwijnen (zoals drugsbeleid en euthanasie).

<sup>3</sup> In de afsluitende enquête gaven 14 van de 27 (52%) deelnemers aan dat het, in het licht van de kredietcrisis, een goede zaak is dat we de euro hebben.

De tweede betekenis van de tekening is specifieker. Het gaat om een Oost-Europese vloedgolf. De analogie met de ‘tsunami van moslims’ van PvdV-leider Geert Wilders dringt zich op. Nederland zou overspoeld worden door Oost-Europese arbeidskrachten die Nederlanders van de arbeidsmarkt verdringen (bijvoorbeeld door het werk tegen lagere tarieven en slechtere arbeidsvoorwaarden uit te voeren). Opvallend is dat de nuance die in de verhalen wel zichtbaar was (zoals het feit dat Nederlanders vaak te beroerd zijn om dergelijke baantjes op te knappen, en dat de gemiddelde Nederlander zelf ook profiteert van een goedkopere stukadoor), in de tekening is verdwenen.

**Illustratie A1.3**  
Veiligheid/bedreiging



Illustratie A1.3 is een beeld van ‘Vesting Europa’. De tegenstrijdige gevoelens van zowel veiligheid als bedreiging komen in deze illustratie haarscherp tot uitdrukking. Aan de voorkant is de vesting Europa zwaar beveiligd. We zien een hek met prikkeldraad, een slotgracht, een ophaalbrug en getraliede ramen. Aan de achterkant is de vesting echter open. Smokkelaars geven hun spullen af en mensen met koffers sluipen naar binnen. Ook in deze tekening komen verschillende elementen terug. Het eerste element is de paradox van veiligheid en bedreiging. Europa geeft aan de ene kant een gevoel van veiligheid, maar voelt aan de andere kant als een bedreiging. Een bedreiging van de portemonnee, maar vooral van de culturele identiteit. Tegelijkertijd laat de tekening zien dat er geen sprake is van echte veiligheid, maar van schijnveiligheid. Dit heeft een overdrachtelijke betekenis (de EU is bijvoorbeeld toch niet in staat om ons te beschermen tijdens een crisis), maar ook een letterlijke. In de praktijk blijkt het niet mogelijk om een hek om ‘Fort Europa’ heen te zetten. Smokkelaars gaan aan de buitengrenzen toch hun gang. Het gezin met de koffers en de kinderen is een verwijzing naar de vluchtelingen die, vaak tevergeefs, in rubberbootjes een levensgevaarlijke oversteek maken om in Europa een bestaan op te bouwen.

Ook bij deze illustratie valt op dat het negatieve perspectief domineert. De EU lijkt wel veiligheid te bieden, maar dit is in wezen een schijnveiligheid.



**Illustratie A1.5**  
Communicatie



Illustratie A1.5 neemt de communicatie vanuit Europa op de hak. Europese politici spreken het Europese volk toe, maar richten de megafoon op zichzelf in plaats van op het publiek. Het volk staat er vol onbegrip naar te kijken. De illustratie maakt duidelijk dat politici er niet in slagen om de ‘Europese’ boodschap over het voetlicht te brengen. Uit de verhalen blijkt dat dit niet alleen geldt voor de Europese, maar ook voor de nationale politiek. De communicatie over Europa is ofwel afwezig, ofwel wordt verkeerd ingestoken. Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld blijft de communicatie rond het referendum over de Europese grondwet in 2005. De ‘onbegrijpelijke’ folders van toen staan verschillende deelnemers nog helder op het netvlies. Sindsdien ervaart men vooral stilte rondom Europa, en dat is in de ogen van de deelnemers ook niet goed.

Illustratie A1.6, de laatste, gaat over het beschermen van natuur en milieu. Op dit gebied wordt de EU een belangrijke rol toegedicht. Milieuproblemen zijn bij uitstek grensoverschrijdend en een gemeenschappelijke aanpak is daarom noodzakelijk, zo vindt bijna iedereen (zie ook de cijfers over voorkeuren voor Europees beleid in hoofdstuk A2). De illustratie laat zien dat de EU zich inderdaad inzet om het milieu te beschermen. Een boom wordt beschermd door een hekje met de kenmerkende Europese sterren. Tegelijkertijd lijkt deze beschermingspoging gedoemd om te mislukken, want de boom rust op drijfzand. Op de achtergrond zien we de industrie roken. De illustratie maakt duidelijk dat de deelnemers uiteindelijk toch weinig vertrouwen hebben in de doeltreffendheid van de milieumaatregelen van de EU, omdat – zo maken de schoorstenen duidelijk – economische belangen zwaarder zullen wegen.

De verhalen lieten een balans zien van positieve en negatieve aspecten. In de interpretatie van de verhalen werden niet alleen negatieve, maar ook positieve thema’s expliciet door de deelnemers naar voren gehaald. In de illustraties domineert plotseling het negatieve perspectief. Wat is hier aan de hand? De sleutel lijkt te liggen in het proces. De verhalen waren individueel. Ook bij het zoeken van clusters achter de verhalen werd bewust zo gewerkt dat niemand zijn stempel op het proces kon drukken. Echter, het creëren van de tekeningen was een groepsproces, vergelijkbaar met bijvoorbeeld focusgroepen. Zowel de tekeningen als eerder gehouden focusgroepen (CPB/SCP 2005 en 2006) laten een duidelijk negatiever beeld zien van opvattingen over Europa. Is de negatieve stemming een product van het praten met elkaar? Daarover gaat de volgende paragraaf.

Illustratie A1.6  
Natuur en milieu



### 1.6 De resultaten in perspectief

In deze afsluitende paragraaf speculeren we over de vraag hoe het komt dat ‘groepsprocessen’ (zoals de illustraties en focusgroepen) een negatievere stemming laten zien dan individuele verhalen. Is de negatieve stemming een product van het praten met elkaar? We kunnen deze vraag niet met zekerheid beantwoorden, maar kunnen er wel over speculeren op basis van onderzoeksresultaten en literatuur.

De discrepantie tussen ‘positieve’ enquêtes en ‘negatieve’ focusgroepen was al eerder aanleiding om aanvullend onderzoek te doen. Vorige jaar gebruikten we een experimentele ‘doorvragenquête’ om te onderzoeken in hoeverre opvattingen over Europa veranderlijk zijn, zowel onder invloed van tegenargumenten als door het verloop van de tijd. Hieruit bleek dat basishoudingen tegenover Europa over het algemeen stabiel zijn en dat we niet met ‘non-attitudes’ te maken hebben (CPB/SCP 2008).

Hoe verklaren we dan de verschillen tussen ‘individuele’ opvattingen (zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in enquêtes en individuele verhalen) en ‘publieke’ opinies (zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in focusgroepen en het dominante publieke debat)? Waarschijnlijk speelt een aantal zaken een rol. Ten eerste hebben we te maken met het mechanisme dat concrete

bedreigingen het in discussies vaak winnen van abstracte voordelen. Hierover gingen paragraaf 1.3 en 1.4.

Daarnaast wordt in de literatuur melding gemaakt van het mechanisme van *group polarisation*: als een opinie in een groep bij aanvang van een discussie al aanwezig is, is die opinie na afloop van de discussie vaak sterker of extremer geworden. Sunstein (2001) definieert *group polarisation* als volgt: ‘After deliberation people are likely to move toward a more extreme point in the direction to which the group members were originally inclined’. Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste spelen *persuasive arguments* een rol. In een groep waar bij aanvang al een bepaalde opinie aanwezig is, zullen veel argumenten ten gunste van die opinie worden aangedragen. Bovendien zijn die argumenten in de ogen van de deelnemers overtuigend. De auteur spreekt in dit opzicht van een ‘*limited argument pool*’: er worden slechts vanuit een beperkte richting argumenten ingebracht binnen de groep. Daarnaast speelt *social comparison* een rol: mensen willen graag positief beoordeeld worden door de andere groepsleden, en bewegen zich daarom in de richting van het dominante groepsstandpunt.

Een voorwaarde voor dit proces is een zekere homogeniteit van opvattingen bij aanvang van de discussie. Wanneer we het over Europa hebben, lijkt deze homogeniteit wel aannemelijk. De algemene perceptie is dat Nederlanders tegenwoordig op zijn minst kritisch zijn over Europese integratie. Groepsleden zullen zich waarschijnlijk willen conformeren aan deze ‘dominante publieke opinie’. Dientengevolge kan *group polarisation* optreden, en zullen deelnemers in de loop van de discussie negatiever worden over de EU dan ze aanvankelijk waren.

Tot slot blijkt Europa niet het enige maatschappelijke thema te zijn waarbij we te maken hebben met een discrepantie tussen publieke beeldvorming en resultaten van enquêtes. Postmes (2009) signaleert hetzelfde bij het immigrantendebat:

*Ironically we have ended up with a new imbalance. Today we see many examples of intolerance and prejudice that are publicly aired and defended. But if we take a careful look at the attitudes of the Dutch population towards immigrants, they have not become more negative at all. In fact, survey data suggests that in recent years prejudice has been reducing. Just like in our own research, Dutch society has seen a shift in norms and behavior, but not in attitudes. Dutch attitudes towards immigration are much more positive than public debate and political decisions suggest (Postmes 2009: 14).*

Relativering van de negatieve stemming over Europa lijkt dus op zijn plaats. Tegelijkertijd hebben we in de politieke en maatschappelijke werkelijkheid steeds te maken met de mechanismen die we hier beschrijven. Naast zaken ‘met een korreltje zout’ nemen, zal de politiek dus ook moeten inspelen op de veronderstelde negatieve stemming. Een beroemde ‘wetmatigheid’ uit de sociale wetenschappen voorspelt immers dat ‘if men define situations as real, they are real in their consequences’.<sup>4</sup>

## Bijlage A1 Een selectie van verhalen

### Verhaal 1: Geen USA (vrouw, 39, wo)

Ik kan me goed herinneren dat de conceptgedachte van de uitbreiding van de EU uitgelegd werd aan de mensen. En dat ook Amerika als voorbeeld werd gehanteerd, de federatie van de staten. Mij is opgevallen dat er, onder het mom van economische motieven, heel makkelijk met culturen wordt omgesprongen. Ik ben daarvan geschrokken. Amerika heeft de 'American dream'. Maar wij hebben geen 'European dream'. En als te ver van ons afstaande culturen ook in de EU mee gaan doen, dan hebben we vaak spraakverwarring en ten tweede: hoe groter het wordt, hoe minder zeggingskracht en slagvaardigheid we hebben. We hebben er geen voordeel van en het is ook niet aan westerse landen om andere landen op te voeden.

### Verhaal 2: Eurovisie (vrouw, 33, wo)

Wat is nou Europa? Dan moet ik altijd denken aan het Eurovisie-songfestival. Het Eurovisie-songfestival was een mooi idee: zing een mooi liedje. Maar als je het tegenwoordig bekijkt, dan denk je: 'Is dit Europa?'. Met Rusland en allemaal landen waar je geen idee van hebt dat ze ook bij de EU zouden horen. Daar merk je aan de kracht van de mensen en aan de hoeveelheid mensen die stemmen dat je niet eens meer meetelt. Ooit was je een van de 14 beginners en nu doe je niet eens meer mee. En het ligt niet aan de kwaliteit van liedjes. Het Eurovisie-songfestival is een voorbeeld hoe het niet moet.

### Verhaal 3: De grens over (man, 48, wo)

Wat ik altijd zeg, is dat het mooi is dat we kunnen reizen zonder te hoeven stoppen. Ik rijd niet meer 10 of 20 km/uur, nee, ik kar gewoon door. Een van de mooie dingen is dat je de Europese tekentjes ziet om die landennamen, van ja we zijn thuis!

### Verhaal 4: Concurrentie (man, 42, wo)

Ik denk aan stukadoren. Het is maar van welke kant je het bekijkt. De producenten moeten betere kwaliteit leveren en iets aan de prijs doen. Als consument heb je duidelijk voordeel, je kan nu een stukadoor voor veel minder krijgen. En gemeentes moeten bouwprojecten aanbesteden. Ze kunnen ook buitenlandse bedrijven aannemen. Dat moet kunnen. Ik vind het een goed punt dat de EU de concurrentie bevordert. Dat houdt iedereen scherp. [...] Als je van Polen geen concurrentie krijgt, dan krijg je wel van India concurrentie. Concurrentie helpt en dat doet de EU goed.

### Verhaal 5: Streekproducten (man, 31, mbo)

Ja nou, wat ik heel positief vind, is dat er zoveel Europese landen bij elkaar zitten. Het geeft mij een veilig gevoel dat er inmiddels al 25 of 26, 27 landen bij de Europese Unie zitten. En dat zo de levensstandaard van iedereen, nou ja misschien vooral de levensstandaard van de wat armere landen, wat omhoog gaat. Zodoende dat iedereen het eigenlijk iets beter heeft. Ook al moeten wij daar op dit moment wat meer voor betalen. Ik denk dat het toch wel een goed plan is en ik vind het leuk dat iedereen dezelfde munt [...] heeft. Dat vind ik heel makkelijk. En wat ik er niet leuk aan vind, is heel veel regelgeving over eten. Er worden wel heel veel regeltjes van bovenaf opgelegd. Streekproducten die ze niet meer mogen exporteren omdat ze niet voldoen aan bepaalde eisen van de Europese Unie. Waardoor er heel veel mooie streekproducten verloren gaan [...]. Dus dat vind ik een heel groot nadeel. Maar uiteindelijk hoop ik dat daar wel oplossingen voor worden gevonden.



## Verhaal 6: Kredietcrisis (man, 37, mbo)

Nou ja, wat me een beetje bijstaat is toch het geld. Het omwisselen van de gulden voor de euro. In het begin was ik daar best wel tegen. Ik denk dat we de gulden te goedkoop hebben verkocht. De gulden was best wel sterk en Zalm heeft voor een goedkope prijs aangesloten bij de euro. Daar was ik op tegen, maar uiteindelijk vond ik het toch wel gemakkelijk worden. Overal kunnen betalen met hetzelfde geld. Maar echt blij ben ik ervan geworden sinds de kredietcrisis, want ik denk als wij de gulden hadden gehad, was ie niks meer waard, of in elk geval heel weinig. Ik denk dat de euro wat sterker is, waardoor je wat beter uitkomt met je geld.

## Verhaal 7: Blijde mensen (man, 31, mbo)

In sommige Oost-Europese landen werd het echt gevierd dat ze erbij kwamen, je zag ze allemaal met champagne en jeeh, ze waren echt blij. Die emotie leeft hier niet, maar zij komen een beetje achter dat IJzeren Gordijn vandaan, onder het juk uit van Rusland, voor hen was het echt een bevrijding. Dat vond ik echt leuk om te zien.

## Verhaal 8: Betalen (man, 37, mbo)

Wat mij toch wel een beetje van mening heeft doen veranderen, is het volgende. In het begin waren we allemaal één en dat vond ik allemaal wel goed. Elkaar helpen en geld geven aan de arme landen en aan mensen die niet zo veel hebben te besteden, zodat die allemaal wat rijker worden. Wat me toen ging tegenstaan is dat wij, als grootbetaler, als Nederland zijnde, er te weinig voor terug kregen. En dat we toentertijd gepiepeld zijn. [...] Ik dacht, we betalen veel en krijgen weinig. Wat heeft het eigenlijk allemaal voor zin? Dus toen dacht ik, is het wel zo goed dat we er in zitten en dat we als het brave jongetje te veel betalen? Laten we niet een beetje met ons sullen?

## Verhaal 9: Het stemmen op de Europese Unie (man, 43, mbo)

Wat bij mij eigenlijk tot een soort positief gevoel leidde, was toen het stemmen voor de EU eenmaal aan de orde was. Toen dacht ik, wat goed zeg dat alle Nederlanders dan gaan staan voor Nederland. En uniform, dus samen tegenstemmen. Dat gaf me een soort gevoel van zie je wel dat een heleboel mensen het belangrijk vinden in Nederland. Maar aan de andere kant, toen later ook in het nieuws kwam dat Frankrijk ook tegen ging stemmen, waardoor het dus uiteindelijk in z'n totaliteit niet doorging, toen zag ik het van de andere kant. En toen dacht ik, dit is misschien ook wel een beetje bekrompen. Dan is het net alsof we over iets moeten stemmen, bijvoorbeeld dat alle paspoorten in heel Europa hetzelfde zijn of zo. Maar we stemmen eigenlijk allemaal met ons gevoel omdat we bang zijn om onze cultuur te verliezen. Dus dat vond ik eigenlijk best wel raar. Eerst was ik heel erg tegen, maar toen dacht ik van ja. Als je één Europese Unie wil waar bijvoorbeeld geen files zijn. Waar iedereen door kan rijden. En vrachtwagenchauffeurs ook niet zestien uur moeten wachten. [...] Toen be kroop mij een beetje het gevoel van wat raar dat we eigenlijk allemaal stemmen met emotie. Dat we allemaal negatief gaan stemmen omdat we bang zijn om onze cultuur te verliezen. Terwijl je die natuurlijk niet gaat verliezen door voor zoiets te stemmen.

## Verhaal 10: Ik denk dat het niks wordt (vrouw, 42, mbo)

Het gaat mij er niet zozeer om dat Nederland zijn specialiteiten verliest, zoals krentenbollen. [...] Maar ik denk zelf dat de rechten die Nederland nu heeft, zoals de vrijheidsrechten, de mensenrechten, het recht om je te uiten, te demonstreren et cetera, helemaal weg gaan vallen als we één worden met Europa. Dat dat niet meer mag. Ik vind Nederland juist uniek omdat het het beste land is qua mensenrechten, qua gezondheidszorg et cetera. Heb je geen werk is er opvang. Ben je oud is er opvang.

Je wordt niet aan je lot overgelaten. En dat zie ik nog te weinig in Europa zelf. Misschien ben ik een idioot dat het me niet opvalt. Maar ik vind Nederland het beste geregeld wat dat betreft. En ik ben bang dat het coffeeshopbeleid helemaal weggaat en daar ben ik faliekant tegen. Dat is juist het handelsmerk van Amsterdam en Nederland.

Verhaal 11: Brandwond (man, 43, mbo)

Ik was in de Ardennen op vakantie met twee bevriende stelletjes die ook kinderen hebben zoals wij. [...] En het was best een groot huisje, losstaand huis en dat huis had natuurlijk alle slaapkamers, woonkamer, keuken, etc. En ook een sauna. [...] En toen is mijn dochtertje van vier op een onbewaakt ogenblik toch maar bij de Turkse sauna naar binnen gegaan waar ze binnen een half uur tijd een brandwond opliep van 8 bij 10 centimeter. [...] Ik wakker geschrokken, hup mijn dochtertje in de auto en naar het lokale ziekenhuisje. Maar dan bedenk je natuurlijk hoe gaat dat hier nou allemaal werken, moet ik naar de pin toe en het allemaal cash gaan voorschieten. Nou, totaal geen enkele vorm van bedreiging. [...] Ik vulde de naam in van mijn dochter met ons woonadres en dat was het. Ik hoefde niet eens een handtekening te zetten. [...] Nou, dat vond ik nogal goed, nogal professioneel. Ik dacht, misschien is dit juist een groot voordeel van de Europese Unie. [...] Dat vind ik een hele goede zaak.

Verhaal 12: Dubbel (man, 36, mbo)

Wij hebben inderdaad ook bij ons op het magazijn zeven Polen werken. En het is niet om de Polen op zich, maar ze nemen een plaats in in onze maatschappij die eigenlijk ook door mensen hier kan worden gedaan. Ik ben blij dat ze er wel zijn, anders zou het niet gedaan worden. Maar het komt er eigenlijk op neer dat er bij ons zelfs daklozen werken, en een Nederlandse dakloze wilde dat werk eigenlijk niet doen. Dus ja, het is fantastisch dat die Polen er zijn, maar eigenlijk vind ik dat de mensen die hier gewoon aanwezig zijn in Nederland het in moeten vullen [...] Het zijn inderdaad de mensen die uit de lagelonenlanden komen die dit werk wel willen doen. [...] 10, 12 uur per dag staan ze te buffelen. Vind in Nederland maar eens iemand die buisjes in een doosje wil leggen. Dat wil men niet.

Verhaal 13: IJburg (vrouw, 35, hbo)

Ik weet toen we [...] moesten stemmen voor een verenigd Europa in Nederland. Iedereen die ik sprak was tegen, niemand was er erg positief over. Ik moet zeggen dat ik er ook negatief over was, meer omdat ik bang ben dat we de identiteit van Nederland, en Amsterdam, kwijtraken. Met de coffeeshops enzo, dat vind ik een heel goed beleid. En nu heb ik in de gaten dat mensen er steeds positiever tegenover staan, en volgens mij komt dat een beetje door Sarkozy, die het allemaal heel goed regelt en doet. Mensen zijn er wat opener voor geworden en het is wat meer doorgedrongen dat het allemaal niet zo negatief is, en dat je niet allemaal je eigen identiteit verliest. Ik heb het idee dat mensen het idee hadden dat hun eigen wetten en regelgeving niet meer aan de orde zouden zijn, maar dat is niet gebelegen. Bijvoorbeeld bij IJburg, met het milieu, ze wilden er nog een stuk eiland aanbouwen maar dat kon niet in verband met het beschermen van een stuk natuur daar. En Nederland wilde dat wel doen, dat is een omgekeerde versie, en de Europese Unie heeft toen ingegrepen omdat het een heel belangrijk milieugebied is.

## A2 Nationale verscheidenheid en houdingen tegenover de EU

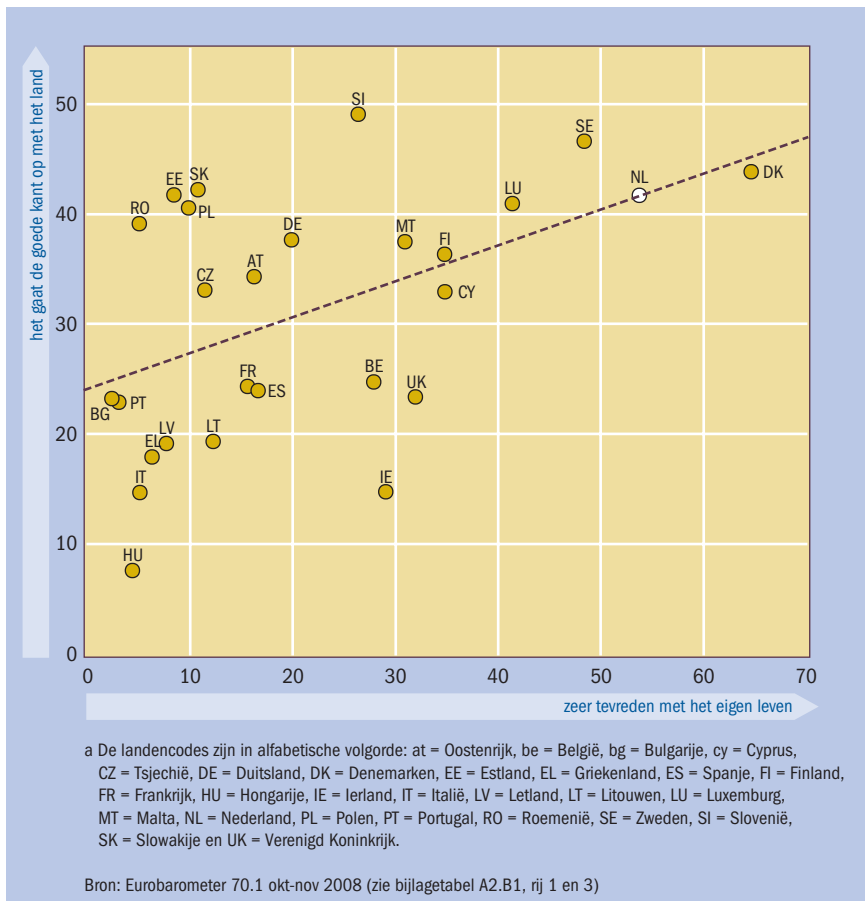
Van de verhalen van Nederlanders in hoofdstuk A1 springen we nu naar de vergelijking van lidstaten van de Europese Unie (EU). Aan het einde van het hoofdstuk gaan we specifiek op Nederland door. De landenvergelijking is evenals in voorafgaande Europese Verkenningen vooral gebaseerd op gegevens uit de EU-brede bevolkingsenquêtes van de Eurobarometer, dit keer vooral die van eind 2008.<sup>1</sup> We houden het nu wat korter dan in voorafgaande jaren en beperken de cijfermatige presentaties tot negen landen: Nederland en de buurlanden Verenigd Koninkrijk (VK), Denemarken, Duitsland en België, alsmede Frankrijk en Italië als zuidelijke stichters van de Europese gemeenschap (van de oudste zes laten we zo alleen Luxemburg buiten beschouwing) en Polen en Hongarije als twee nieuwe lidstaten. Daarnaast vermelden we de landengemiddelden van de huidige 27 lidstaten en apart de oude vijftien en nieuwe twaalf. We beginnen met een schets van enkele verschillen in welbevinden, gepercipieerde nationale problemen en economische verwachtingen (§2.1) en gaan door over houdingen tegenover de EU, eerst landenvergelijkend (§2.2) en vervolgens verder over Nederland (§2.3).

### 2.1 Nationale verscheidenheid

Hoe tevreden zijn Europeanen met hun leven en hun land? In figuur A2.1 worden metingen van beide gecombineerd voor alle lidstaten en net als vorig jaar staat hier een zeer tevreden Denemarken tegenover een ontevreden Hongarije. Van de Denen zegt twee derde zeer tevreden te zijn met het eigen leven en 96% zeer of tamelijk tevreden. Van de Hongaren is 4% zeer tevreden en 45% zeer of tamelijk tevreden. In Denemarken vindt 44% het de goede kant opgaan met het eigen land, in Hongarije slechts 8%.

In deze en volgende figuren van dit hoofdstuk wordt met een stippellijn de samenhang getoond tussen de scores op de beide assen, hier dus de samenhang tussen de nationale percentages tevredenheid met het eigen leven en met het eigen land ( $r = 0,50$ ). Boven de lijn zitten de landen met een relatief grote tevredenheid met het land; onder de lijn landen met een relatief grote tevredenheid met het eigen leven. In Slovenië is de tevredenheid met de ontwikkeling van het land groter dan in Denemarken, maar de tevredenheid met het eigen leven zeer veel geringer. Nederland staat qua persoonlijke tevredenheid op de tweede plaats en neemt ook qua tevredenheid met de ontwikkeling van het land een hoge positie in. Eind 2007 viel ons land nog op door de combinatie van een grote persoonlijke maar beperkte maatschappelijke tevredenheid (CPB/SCP 2008: 13). Die combinatie ondersteunde het idee van ‘met mij gaat het goed, maar met de samenleving minder’ dat vaak oprijst uit Nederlandse enquêtes. Mogelijk zijn Nederlanders eind 2008 door de internationale financiële en economische crisis iets milder gestemd over hun land of drukt die crisis de stemming elders sterker dan bij ons.

<sup>1</sup> Met dank aan de Europese Commissie, die ons de data van Eurobarometer 70.1 van het najaar van 2008 vroegtijdig ter beschikking stelde. Zoals altijd is ook nu weer de veronderstelling dat vragen en antwoorden strikt vergelijkbaar zijn tussen landen. Dat zal nooit helemaal het geval zijn, niet alleen omdat vertalingen niet altijd even geslaagd zullen zijn, maar ook omdat de gevoelswaarde van adequaat vertaalde woorden toch vaak wel wat zal verschillen. Ook kan een rol spelen dat er over de hele linie in landen meer of minder extreem of gematigd zal worden geantwoord. Zie TNS (2009) voor een overzicht van de bevindingen van Eurobarometer 70.1 voor Nederland en de hele EU.



**Figuur A2.1**

Tevredenheid met het eigen leven en met de ontwikkeling van het eigen land, najaar 2008 (in procenten)<sup>a</sup>

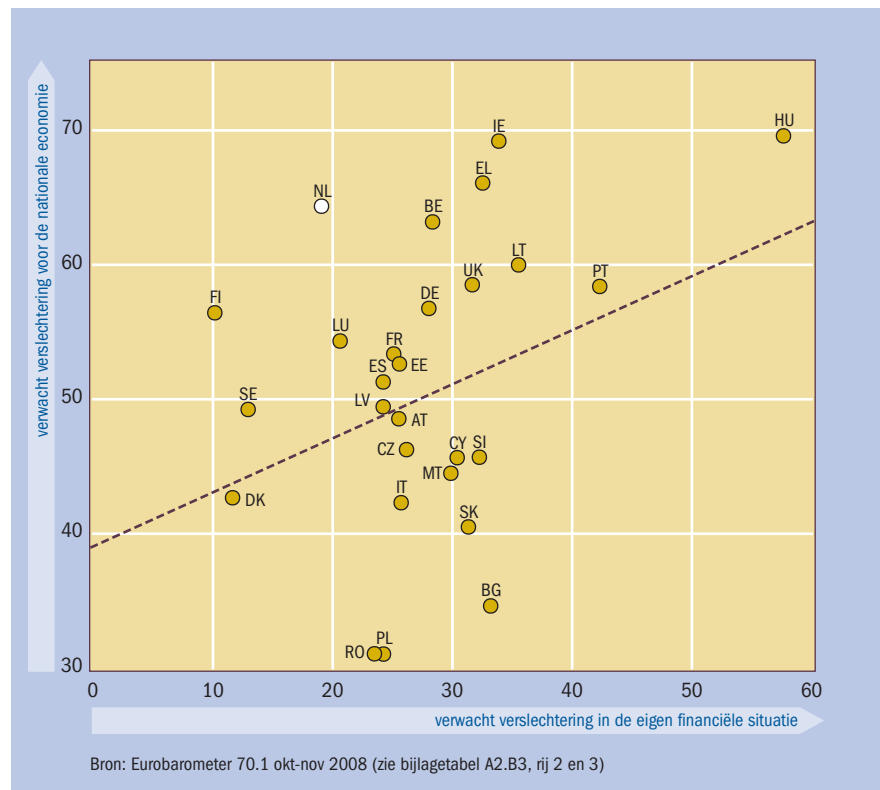
In bijlagetabel A2.B1 zijn meer waarderingen te vinden van de eigen leefsituatie, de samenleving en de overheid. Die waarderingen zijn in de oude vijftien lidstaten positiever dan in de nieuwe twaalf, en van de opgenomen landen scoort Nederland het meest positief. De waardering voor de woonomgeving, de gezondheidsvoorzieningen en de kosten van het levensonderhoud is hoger dan in Denemarken. Hoger is ook de waardering voor de multiculturele verhoudingen, hoewel in beide landen de afgelopen jaren hierover de nodige ophef is geweest (een harder integratiedebat, cartoon- en filmaffaires). Nederland is op dit punt een gemiddeld Europees land, terwijl Denemarken duidelijk onder het gemiddelde scoort.

In het overzicht van de belangrijkste maatschappelijke problemen in bijlagetabel A2.B2 plaatsen de Denen immigratie ook wat hoger dan de Nederlanders. De tabel is geordend naar gemiddeld Europees belang. Op nummer 1 staat inflatie, direct gevolgd door de economische situatie en op enige afstand door werkloosheid. Dan pas komt het eerste niet direct economisch getinte probleem, namelijk de gezondheidszorg. In Nederland krijgen de inflatie en werkloosheid minder gewicht dan elders, maar de economische situatie vraagt in Nederland met 33% juist veel meer publieke aandacht dan in de gemiddelde lidstaat (19%). De aandacht voor de economische situatie is sterk toegenomen vergeleken met een jaar eerder. Toen stond ze in dezelfde rij onderwerpen in de gemiddelde EU-lidstaat met 9% op de vierde plaats na inflatie, werkloosheid, criminaliteit en gezondheidszorg; Nederland zat met 8% tegen dat gemiddelde aan in plaats van zich bovengemiddeld bezorgd te tonen (EC 2008).

In figuur A2.2 tonen Nederlanders zich voor de komende twaalf maanden – nog steeds gezien vanuit de ondervragingsperiode oktober-november 2008 – ook bovengemiddeld pessimistisch over de economische ontwikkeling.

**Figuur A2.2**

Financiële en economische verwachtingen op de korte termijn, najaar 2008 (in procenten)



Over de economische situatie in Europa en de wereld zijn Nederlanders en in iets mindere mate Belgen zelfs bijzonder pessimistisch (in tegenstelling tot de Polen; bijlagetabel A2.B3). Over de eigen financiële situatie zijn Nederlanders juist weinig pessimistisch gestemd. Alleen Denen, Zweden en Finnen zijn daar positiever over.<sup>2</sup> Overigens geldt blijkens figuur A2.2 voor alle landen dat men voor de nationale economie meer verslechtering vreest dan voor de eigen portemonnee.

## 2.2 De publieke opinie over de EU

### Associaties

Allereerst kijken we naar de associaties die mensen bij de EU hebben. De betreffende vraag wordt in de hier gebruikte enquête helaas niet in het begin gesteld, maar pas nadat er al het een en ander aan Europese zaken aan de orde is geweest. De vraag is dan ‘Wat betekent de Europese Unie voor u persoonlijk?’, waarbij in willekeurige volgorde veertien mogelijke associaties worden genoemd. Die veertien en de mogelijkheid dat mensen spontaan iets anders noemen zijn vermeld in tabel A2.1 in de volgorde van afnemende populariteit in Nederland.

<sup>2</sup> Eind 2008 troffen we in Nederland in ander onderzoek ook een toegenomen pessimisme over de economie aan in combinatie met een nog altijd positieve stemming over de eigen financiële situatie (Dekker et al. 2009).

	UK	DK	DE	NL	BE	FR	IT	PL	HU
vrijheid om overal in de EU te kunnen reizen, studeren en werken	31	58	50	<b>55</b>	44	44	33	56	52
de euro	11	26	45	<b>48</b>	57	45	35	22	21
een sterkere invloed in de wereld	15	34	24	<b>40</b>	26	30	20	25	17
vrede	16	40	45	<b>32</b>	34	37	15	21	19
economische welvaart	13	24	13	<b>30</b>	27	11	15	16	16
bureaucratie	22	33	32	<b>27</b>	14	14	7	11	12
niet genoeg controles aan de grenzen van landen buiten de EU	19	31	22	<b>18</b>	18	19	12	3	13
democratie	8	32	28	<b>18</b>	23	20	19	19	19
culturele diversiteit	14	25	25	<b>18</b>	23	32	14	11	21
meer criminaliteit	11	20	26	<b>13</b>	16	8	11	4	14
het verlies van onze culturele identiteit	21	12	9	<b>12</b>	8	13	9	7	6
weggegooid geld	23	17	36	<b>10</b>	23	25	10	7	12
sociale zekerheid	7	15	7	<b>8</b>	13	6	9	7	10
werkloosheid	9	4	15	<b>4</b>	11	13	8	4	19
iets anders (spontaan genoemd)	1	1	0	<b>2</b>	1	0	1	2	2
gemiddeld aantal associaties	2,2	3,7	3,8	<b>3,3</b>	3,4	3,2	2,2	2,2	2,5
% met geen enkele associaties	13	2	1	<b>2</b>	0	2	4	5	5

a 'Wat betekent de Europese Unie voor u persoonlijk?' Er worden 14 mogelijke associaties in willekeurige volgorde voorgelegd, waarvan respondenten er zoveel als zij willen kunnen bevestigen.

Bron: Eurobarometer 70.1 okt-nov 2008 (gewogen resultaten)

Tabel A2.1

Associaties bij de EU<sup>a</sup>, bevolking van 15+, najaar 2008 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

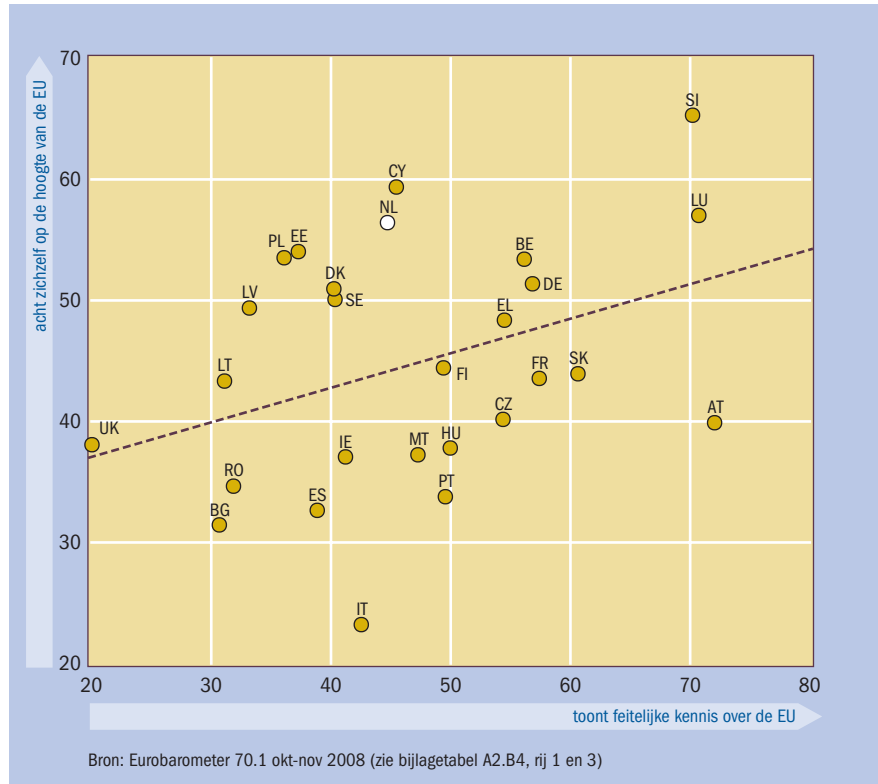
De belangrijkste associatie in Nederland en elders (zij het in Frankrijk en Italië geëvenaard door gedachten aan 'de euro') is de vrijheid om overal te kunnen reizen, studeren en werken. Die vrijheid kwam in het vorige hoofdstuk ook naar voren als een belangrijk element bij de verhalenvertellende Nederlanders. Zelfs in het VK is dit de winnende positieve associatie, aldaar gevolgd door vier negatieve associaties: 'weggegooid geld', 'bureaucratie', 'het verlies van culturele identiteit' en 'niet genoeg controles aan de grenzen van de EU'. In andere landen zijn er eerder neutrale ('de euro') en positieve associaties ('een sterke invloed in de wereld' en 'vrede').

### Kennis

Evenals in vorige Verkenningen vergelijken we hier de vermeende kennis van de EU – het zichzelf goed op de hoogte achten – en de feitelijke kennis. Ook nu zijn Nederlanders weer te optimistisch over hun kennis van zaken (CPB/SCP 2007: 43-44; 2008: 15). Oostenrijkers veronderstellen veel minder dan Nederlanders dat ze goed op de hoogte zijn, maar weten dit keer wel het meest. Britten denken ook niet vaak dat ze goed op de hoogte zijn, maar dat is wel terecht.

**Figuur A2.3**

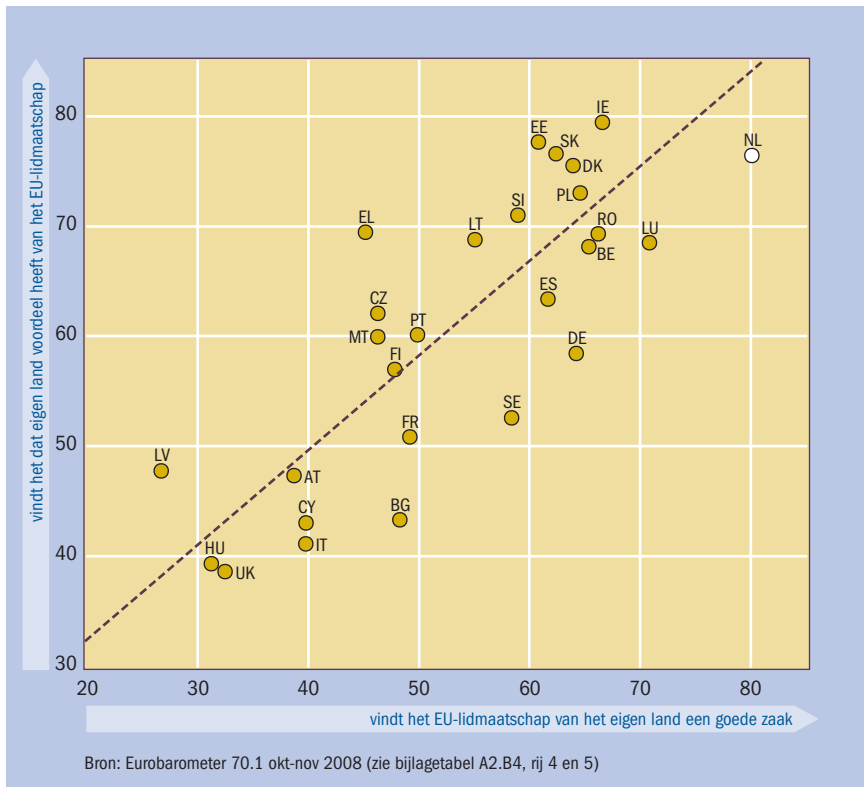
Feitelijke en vermeende kennis over de EU, najaar 2008 (in procenten)



De lijn in figuur A2.3 toont nauwelijks samenhang tussen de vermeende en feitelijke kennis ( $r = 0,34$ ). In bijlagentabel A2.B4 ook een soort kennismaat opgenomen, namelijk de mate waarin mensen zeggen dat ze wel eens van diverse Europese instellingen hebben gehoord: het Europees Parlement (in Nederland en elders het meest bekend), de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en de Raad van de Europese Unie (het minst bekend). Nederland scoort op deze maat vrijwel gemiddeld; de 27 landenscores hangen positief samen met de feitelijke kennis ( $r = 0,48$ ; met dank aan de Britten die verreweg het minst pretenderen wel eens van de vier Europese instellingen te hebben gehoord).

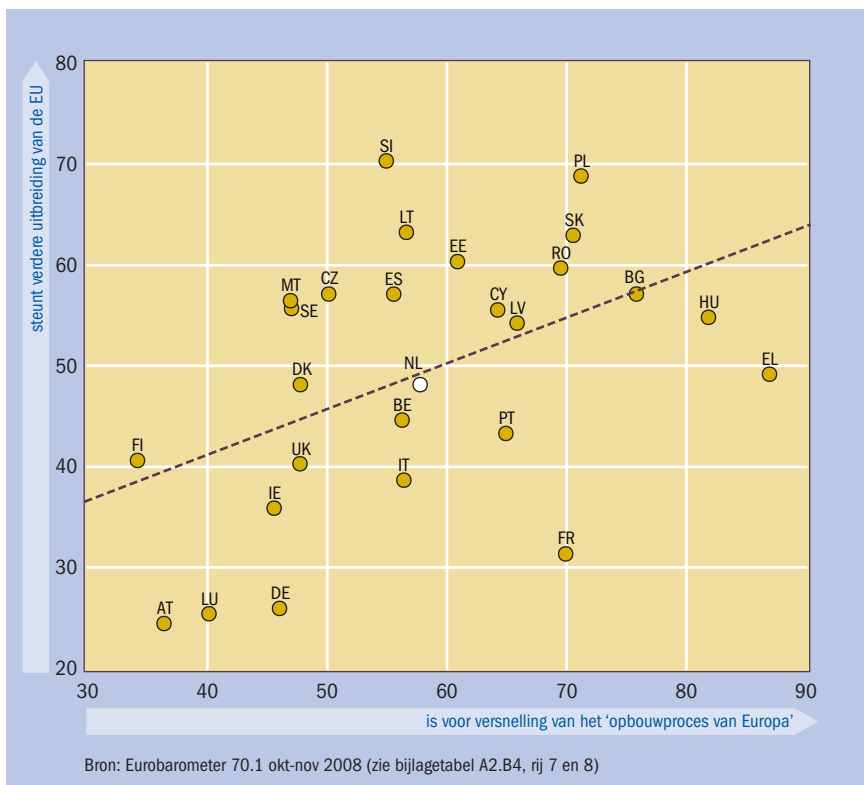
### Steun

De twee meest gangbare metingen van steun voor de EU leveren de antwoorden op vragen of men het lidmaatschap van het eigen land een goede zaak vindt en of het eigen land voordeel van het lidmaatschap heeft. Figuur A2.4 laat beide metingen van steun zien. De lijn in de grafiek laat een sterke samenhang ( $r = 0,81$ ) zien tussen het EU-lidmaatschap een goede zaak vinden en het vooral van voordeel achten. De spreiding in beide opvattingen is groot: in Nederland vindt vier vijfde het EU-lidmaatschap een goede zaak, in Letland slechts een kwart. Het zien van voordeel varieert tussen ongeveer een derde van de Britten tot vier vijfde van de Ieren. De verhoudingen komen overeen met die in eerdere jaren: de landcijfers voor deze algemene opvattingen zijn tamelijk stabiel (zie voor de ontwikkelingen op lange termijn CPB/SCP 2007: 33). In de oude lidstaten vindt men het EU-lidmaatschap relatief vaak een goede zaak en in de nieuwe lidstaten ziet men er relatief vaak het voordeel van in.



**Figuur A2.4**

Twee positieve waardeningen van het EU-lidmaatschap van het eigen land, najaar 2008 (in procenten)



**Figuur A2.5**

Steun voor de EU en voor gemeenschappelijk beleid, najaar 2008 (in procenten)

In figuur A2.5 zijn twee meer specifieke indicatoren voor steun aan de Europese integratie gecombineerd: de gewenste snelheid van integratie (*building Europe*) en de steun voor uitbreidingen. Landen met meer voorstanders van versneling van de opbouw van Europa herbergen ook meer voorstanders van verdere uitbreiding ( $r = 0,46$ ). In het geval van de uitbreidingen zijn de oude lidstaten



terughoudender dan de nieuwe; bij het wat filosofischer klinkende ‘opbouwen’ van Europa tonen noordelijke landen zich veelal wat minder enthousiast dan zuidelijke.<sup>3</sup> Nederland is op beide aspecten een zeer gemiddeld land.

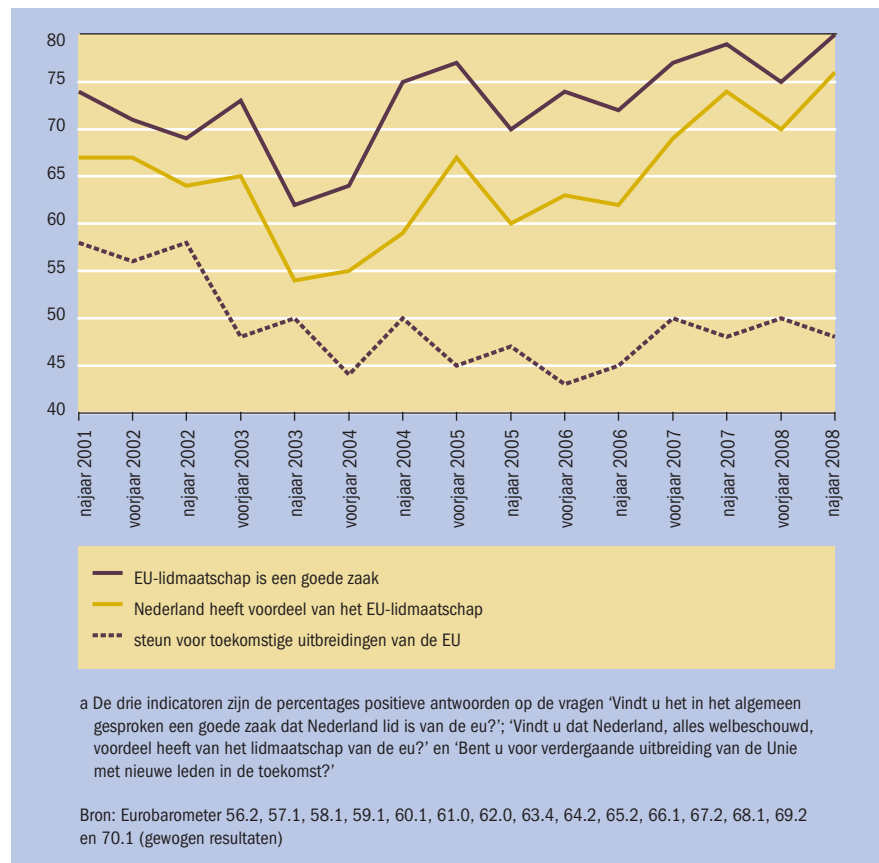
In eerdere edities van deze Verkenning keken we ook altijd naar voorkeuren voor nationaal of gemeenschappelijk Europees beleid voor twintig beleidskwesties en -terreinen. Daaruit kwam stevast naar voren dat er steun was om grensoverschrijdende problemen (zoals terrorisme en milieubescherming) gemeenschappelijk aan te pakken en om klassieke taken van de verzorgingsstaat (pensioenen, belastingen, sociale zekerheid) in eigen hand te houden (zie ook CPB/SCP 2008: 30). Dat is eind 2008 niet anders (TNS 2009: 36).

### 2.3 Nederland: ontwikkelingen en achtergronden

Figuur A2.6 toont ontwikkelingen in de steun voor het Nederlandse lidmaatschap van de EU en verdere uitbreidingen van de Unie. Schreven we vorig jaar al dat de steun voor het Nederlandse lidmaatschap van de EU sinds 1994 niet meer zo hoog is geweest, nu is de steun nog iets groter geworden. Deze uitkomsten relativeren opnieuw het beeld dat Nederlanders sinds het referendum zoveel kritischer en negatiever over de EU zouden zijn. De steun voor uitbreidingen stijgt niet en is sinds 2003 op een lager niveau dan in de jaren daarvoor.

**Figuur A2.6**

Ontwikkelingen in steun voor het EU-lidmaatschap en voor uitbreidingen,<sup>a</sup> 2001-2007 (in procenten)



3 Dat is ook het geval bij eerdere metingen en zal er mee te maken hebben dat nieuwe uitbreidingen vooral in de buurt van de als laatste toegetreden landen te verwachten zijn, hetgeen meer gevoelens van solidariteit zal oproepen en kan bijdragen aan stabiliteit in de regio en aan economische voordelen.

Als we op de Eurobarometercijfers afgaan, blijken mensen buitengewoon positief over Europa te zijn: bijna 80% van de Nederlanders vindt eind 2008 het EU-lidmaatschap een goede zaak. Hoe zit dit in andere onderzoeken? Het is al vaker gebleken dat de resultaten van de Eurobarometer daarbij positief afsteken (zie bv. CPB/SCP 2006: 33). Voorbeelden van andere onderzoeken waarin de ‘goede zaak’-vraag is gesteld, zijn Culturele veranderingen in Nederland 2006 (64% vindt het lidmaatschap een goede zaak) en een speciale ‘doorvraag-enquête’ van het SCP over de EU van begin 2008 (58%; CPB/SCP 2008: 54). Deze cijfers liggen lager dan de cijfers van de corresponderende Eurobarometers. Dat kan komen doordat de Eurobarometer een langdurig vraaggesprek is dat zich helemaal op Europa richt. In die context zal het belang van Europa zich wellicht sterker aan de respondenten opdringen; al pratende wordt Europa belangrijker en is men sneller positief. In andere onderzoeken wordt meestal maar een kort blokje vragen aan Europa gewijd, zonder introductie.

Tabel A2.2 toont aanvullend enkele gegevens uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) voor de mate waarin berichtgeving wordt gevolgd, men tevreden is over de lokale, nationale en Europese politiek en instemt met de stelling dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is. Vergeleken met begin 2008 wordt er begin 2009 minder gelezen over lokale politiek en is men tevredener over de nationale en Europese politiek. Wat het EU-lidmaatschap betreft wordt nu niet gevraagd of men het eerder een goede zaak of een slechte zaak vindt, maar wordt de stelling voorgelegd dat het een goede zaak is, met meer mogelijkheden om het daar al of niet mee eens te zijn. Dat levert minder instemming op (52% begin 2009 in tabel A2.2 tegen 80% volgens de Eurobarometer van eind 2008 in tabel A2.B3), maar volgens beide enquêtes is de steun voor het EU-lidmaatschap van Nederland in het afgelopen jaar toegenomen.<sup>4</sup>

**Tabel A2.2**

Enkele verschillen in betrokkenheid en steun op korte termijn, bevolking van 18+ (in procenten)

	februari-maart 2008	januari-februari 2009
volgt in de media op hoofdlijnen of intensief:		
lokaal politiek nieuws	68	59
landelijk politiek nieuws	83	80
nieuws over Europese politiek	51	49
ander internationaal politiek nieuws	57	57
is ‘voldoende’ tevreden (6-10 op een schaal van 1-10) met:		
het bestuur van de eigen gemeente	66	64
de politiek in Den Haag	45	55
de Europese politiek	37	42
‘Het Nederlands lidmaatschap van de EU is een goede zaak’:		
- (zeer) oneens	18	13
- neutraal of geen mening	38	35
- (zeer) eens	44	52

Bron: COB 2008/1 en 2009/1 (zie Steenvoorden et al. 2009)

Waarom die toename? Die zou te maken kunnen hebben met de financiële en economische crisis, maar dan zou het een trend in vrijwel alle EU-lidstaten moeten zijn en dat is niet zo. Er zijn tussen de voorjaarsmeting en najaarsmeting van de Eurobarometer in 2008 ook landen die dalen en het Europese gemiddelde blijft vrijwel gelijk (EC 2008: 31). Vergelijking van de gesprekken over Europa in de focusgroepen van het COB van begin 2008 en begin 2009

<sup>4</sup> In de Eurobarometer staat tegenover de 80% ‘goede zaak’, 7% ‘slechte zaak’ en 12% ‘goed noch slecht’ en 1% die het niet weet.

geeft ook niet het idee dat de stemming in Nederland echt aan het omslaan is. In de groepen van maart 2008 is 'Europa niet een onderwerp dat op heel actieve belangstelling kan rekenen' en samenvattend wordt vastgesteld dat er sprake is van '[...] een grote mate van aanvaarding. Men is het erover eens dat Nederland niet zonder de EU kan. Wel is er bezorgdheid over de ontwikkelingen van de EU, vooral over de uitbreiding van de EU en de plaats daarin en de identiteit van Nederland.' (Dekker en Steenvoorden 2008a: 30-31). In februari 2009 wordt de stemming in de focusgroepen 'wat matjes' als Europa aan de orde wordt gesteld, al raakt men al pratend 'geïnteresseerder en geïnvolveerder'. In de gesprekken speelt nu wel de positieve notie (c.q. het gerucht) dat de euro in de crisis bescherming biedt aan de nationale economie, maar daar tegenover staat met name bij de lageropgeleiden de nog altijd sterk levende negatieve emotie dat de euro alles duurder heeft gemaakt (Steenvoorden et al. 2009). Hoe de waardering van de euro zich verder zal ontwikkelen in de crisis is eind maart 2009 niet te voorspellen; wel is te verwachten dat die waardering voor veel mensen tamelijk bepalend zal zijn voor wat ze van de EU vinden.

Tot slot van dit hoofdstuk toont tabel A2.3 het belang van enkele achtergronden van verschillen in kennis en houdingen ten aanzien van de EU.

**Tabel A2.3**

Achtergronden van kennis van en opvattingen over Europa, Nederland, najaar 2008 (relatieve kansverhoudingen)<sup>a</sup>

		feitelijke kennis	lidmaatschap goede zaak	Positief beeld van EU	Voor uitbreidingen
sekses	vrouw	0,4***	1,0	0,7**	0,8
leeftijd	15-34 i.p.v.				
	35-54 jaar	0,6**	1,9**	1,9***	1,7**
	≥ 55 i.p.v. 35-54 jaar	1,2	1,7*	1,5*	1,0
opleidingsniveau <sup>c</sup>	laag i.p.v. midden	0,5***	0,6*	0,6*	1,0
	hoog i.p.v. midden	1,3	1,8**	1,2	1,2
zeer tevreden met het eigen leven		1,1	1,3	1,4**	1,4**
vindt Nederland de goede kant op gaan		1,1	2,7***	2,0***	1,7***
heeft eerder wel vertrouwen in de regering		1,3	2,9***	2,8***	1,2
politieke positie	links i.p.v. midden	1,1	1,3	1,2	1,8***
	rechts i.p.v. midden	1,5*	1,0	1,3	0,9
Nagelkerke pseudo $r^2$		0,14	0,20	0,20	0,10

a Zie uitleg van de metingen in bijlagentabel A2.B4.

b Bij een coëfficiënt van 1 heeft het kenmerk geen effect op de Europese houding; hoe lager de coëfficiënt hoe negatiever het effect, hoe hoger hoe positiever; significantie: \*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$  en \*\*\*  $p < 0,001$  (tweezijdig).

c Gemeten met de leeftijd waarop men het reguliere onderwijs verliet of nu nog studeert: laag = 31% voor 17<sup>e</sup>, midden = 34% 17-21 jaar, en hoog = 35% vanaf 22<sup>e</sup>.

Bron: Eurobarometer 70.1 okt-nov 2008 (gewogen resultaten)

Rekening houdend met de overige genoemde kenmerken staan vrouwen en lageropgeleiden met minder kennis en een minder positief beeld van de EU verder weg van Europa dan mannen respectievelijk hogeropgeleiden. In vergelijking met de 35-53-jarigen hebben jongeren minder kennis maar zijn ze wel meer pro-Europa. Ook de 55-plussers staan positiever tegenover Europa dan de leeftijdsgroep eronder. Positieve houdingen in het algemeen (tevredenheid met het eigen leven, Nederland gaat de goede kant op, vertrouwen in de regering) gaan samen met meer steun voor Europa. In vergelijking met het politieke midden heeft rechts meer kennis over Europa en links meer steun voor uitbreidingen. Hoe Europa politiek en vooral electoraal speelt, komt aan bod in hoofdstuk A3.

## Bijlage tabellen bij A2

	landen- gemid- delde EU27	UK	DK	DE	NL	BE	FR	IT	PL	HU	oude nieuwe	
											15	12
1 is zeer tevreden over het eigen leven <sup>b</sup>	<b>21</b>	11	43	-2	<b>32</b>	6	-6	-16	-12	-17	6	-8
2 idem tamelijk en zeer tevreden	<b>75</b>	11	21	9	<b>22</b>	11	4	-12	1	-30	6	-8
3 vindt dat het over het algemeen met het eigen land de goede kant op gaat <sup>c</sup>	<b>31</b>	-7	13	7	<b>11</b>	-6	-7	-16	10	-23	-1	1
heeft een positieve waardering voor <sup>d</sup>												
4 het gebied waar u woont	<b>79</b>	4	7	13	<b>14</b>	10	12	-19	-1	-16	4	-3
5 de gezondheidsvoorzieningen in [land]	<b>54</b>	24	11	-1	<b>34</b>	38	21	-15	-31	-29	10	-12
6 de kosten levensonderhoud in [land]	<b>21</b>	4	33	10	<b>41</b>	10	-11	-9	-8	-17	7	-9
7 de multiculturele verhoudingen in [land] <sup>e</sup>	<b>51</b>	5	-14	0	<b>-1</b>	1	-11	-14	5	-10	-3	3
8 de manier waarop in [land] het overheidsbeleid uitgevoerd wordt	<b>39</b>	-2	25	23	<b>17</b>	16	1	-22	-13	-13	5	-6
9 gemiddelde van 4-8	<b>49</b>	7	12	9	<b>21</b>	15	2	-16	-10	-17	4	-5

a Verenigd Koninkrijk (UK), Denemarken (DK), Duitsland (DE), Nederland (NL), België (BE), Frankrijk (FR), Italië (IT), Polen (PL), Hongarije (HU) en de landengemiddelden van de oude 15 lidstaten en de in 2004 en 2007 toegetreden 12 nieuwe lidstaten.

b 'Bent u over het geheel genomen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden met het leven dat u leidt?' De frequenties van de antwoorden zijn vermeld als percentages van alle antwoorden inclusief 'weet niet'.

c 'Zou u zeggen dat het over het algemeen de goede kant of de verkeerde kant opgaat in [het land van de respondent]?' Het percentage betreft het aandeel met het vermelde antwoord als percentage van alle antwoorden inclusief 'geen van beide' en 'weet niet'.

d 'Hoe beoordeelt u de huidige stand van zaken op elk van de volgende gebieden?' Zeer goed, tamelijk goed, tamelijk slecht, zeer slecht. Vermeld zijn de frequenties van de eerste twee antwoorden als percentage van alle antwoorden inclusief weet niet.

e 'De verhoudingen tussen personen met verschillende culturele of religieuze achtergronden of met verschillende nationaliteiten in [land]'.

Bron: Eurobarometer 70.1 okt-nov 2008 (gewogen resultaten)

**Tabel A2.B1**

Waardering van het leven en het land, bevolking van 15+, najaar 2008: gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten<sup>a</sup>

Leesvoorbeeld bij tabel A2.B1: gemiddeld zegt 21% van de inwoners van een EU-lidstaat zeer tevreden te zijn met het leven dat men leidt; in Denemarken is dat 64% (21+43), in Nederland 53% (21+32) en in Hongarije 4% (21-17).

**Tabel A2.B2**

De belangrijkste problemen in het land,<sup>a</sup> bevolking van 15+, najaar 2008 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen- gemid- delde EU27	UK	DK	DE	NL	BE	FR	IT	PL	HU	oude nieuwe	
											15	12
1 stijgende prijzen/inflatie	21	-10	-15	1	-12	1	0	4	-1	1	-3	4
2 economische situatie	19	-1	1	-1	14	4	0	2	-5	4	1	-2
3 werkloosheid	12	-3	-9	1	-10	-2	6	3	0	9	2	-2
4 criminaliteit	9	9	8	-3	4	-3	-2	-1	-3	-4	0	0
5 gezondheidszorg	9	-3	9	2	4	-7	-5	-6	14	1	0	0
6 pensioenen	5	-1	-4	1	-3	2	2	-2	3	0	-1	1
7 belastingen	4	0	-2	1	-3	2	-1	5	-1	1	0	0
8 huisvesting	4	3	-3	-3	-1	1	4	-2	0	-3	0	0
9 immigratie	4	7	4	-2	1	2	-1	2	-3	-4	1	-1
10 onderwijs	4	-2	2	5	3	-2	0	-1	-1	-2	1	-1
10 energie-gerelateerde zaken	3	1	0	1	-1	3	-2	-2	-1	1	-1	1
12 terrorisme	2	3	4	0	2	0	0	0	-1	-1	1	-1
13 milieubescherming	2	0	4	-1	0	0	2	-1	-1	-2	1	-1
14 defensie/buitenlandse zaken	1	0	1	0	1	-1	-1	0	0	-1	0	0
15 anders	1	-1	-1	-1	0	1	-1	-1	0	-1	-1	1

a 'Wat zijn volgens u momenteel de twee belangrijkste zaken die in [het land van de respondent] spelen?' Er kunnen maximaal twee antwoorden worden geregistreerd en dat gebeurt ook vrijwel altijd. De antwoorden van de gemiddeld 6% van de respondenten die slechts 1 probleem noemt tellen dubbel; de gemiddeld 1% die geen probleem noemt blijft buiten beschouwing. Vermeld zijn hier problemen als percentage van het totaal. De problemen staan geordend naar afnemend gemiddeld belang in de 27 lidstaten.

Bron: Eurobarometer 70.1 okt-nov 2008 (gewogen resultaten)

**Tabel A2.B3**

Verwachtingen van verslechtering op korte termijn,<sup>a</sup> bevolking van 15+, najaar 2008 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen- gemid- delde EU27	UK	DK	DE	NL	BE	FR	IT	PL	HU	oude nieuwe	
											15	12
1 het eigen leven in het algemeen	22	3	-15	0	-8	6	0	-3	-3	25	-3	3
2 de economische situatie in [land]	51	7	-9	5	13	12	2	-9	-20	18	4	-5
3 de financiële situatie in het eigen huishouden	28	4	-16	0	-9	1	-3	-2	-3	30	-3	4
4 de werkgelegenheid in [land]	52	14	6	4	3	14	6	-6	-24	18	8	-10
5 de situatie wat het eigen werk betreft	13	-2	-8	-4	-7	-2	-2	5	-4	22	-2	2
6 de economische situatie in de EU	42	6	7	6	22	19	4	-6	-23	4	9	-11
7 de economische situatie in de wereld	49	8	4	8	22	16	2	-5	-25	6	9	-11

a 'Wat zijn uw verwachtingen voor de komende 12 maanden: zullen de komende 12 maanden beter, slechter of hetzelfde zijn als het gaat om ...' Vermeld zijn de percentages 'slechter' in plaats van 'beter', 'hetzelfde' en 'weet niet'.

Bron: Eurobarometer 70.1 okt-nov 2008 (gewogen resultaten)

Tabel A2.B4

Kennis over en steun voor de EU, bevolking van 15+, najaar 2008 (gemiddelde van landen in procenten en afwijkingen daarvan in procentpunten)

	landen-gemiddelde										oude 15	nieuwe 12
	EU27	UK	DK	DE	NL	BE	FR	IT	PL	HU		
1 acht zich goed op de hoogte van EU <sup>a</sup>	<b>45</b>	-7	6	7	<b>12</b>	9	-1	-22	9	-7	-1	1
2 zegt EU-instellingen te kennen <sup>b</sup>	<b>62</b>	-31	-4	-5	<b>-3</b>	-4	-5	-9	-8	-9	-2	2
3 toont feitelijke kennis over EU <sup>c</sup>	<b>47</b>	-27	-7	10	<b>-2</b>	9	11	-4	-11	3	2	-3
4 vindt het EU-lidmaatschap een goede zaak <sup>d</sup>	<b>53</b>	-21	11	11	<b>27</b>	12	-4	-14	11	-22	2	-3
5 vindt het EU-lidmaatschap van voordeel <sup>e</sup>	<b>61</b>	-22	15	-2	<b>16</b>	7	-10	-20	12	-21	0	0
6 heeft een positief beeld van de EU <sup>f</sup>	<b>46</b>	-20	-4	2	<b>6</b>	5	0	0	8	-12	-2	3
7 wil snellere Europese integratie <sup>g</sup>	<b>58</b>	-10	-10	-12	<b>0</b>	-2	12	-1	13	24	-5	6
8 is voor uitbreidingen <sup>h</sup>	<b>49</b>	-9	-1	-23	-1	-5	-18	-11	20	6	-9	11

a Is het eerder eens dan oneens met (of heeft geen mening over) de uitspraak 'Ik begrijp hoe de Europese Unie in elkaar zit'.

b Zegt wel eens gehoord te hebben over minstens drie van de volgende vier: het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie (Raad van Ministers) en de Europese Centrale Bank.

c Minstens drie maal een juist antwoord geven op vier vragen: 'De EU bestaat momenteel uit 15 landen' (onjuist), 'Om de zes maanden vervult een andere lidstaat het voorzitterschap van de EU' (juist) en 'De eurozone bestaat tegenwoordig uit 12 landen' (onjuist), en 'Zwitserland is lid van de Europese Unie' (onjuist).

d Vindt het in het algemeen een goede zaak dat het eigen land lid is van de EU (i.p.v. slechte zaak, noch goed, noch slecht en weet niet).

e Vindt dat het eigen land, alles welbeschouwd, wel voordeel heeft van het lidmaatschap van de EU (i.p.v. geen voordeel en weet niet).

f De EU roept in het algemeen een zeer/tamelijk positief beeld op (i.p.v. een neutraal en tamelijk/zeer negatief beeld en weet niet).

g Aan de hand van een tekening met zeven poppetjes die in verschillende snelheid lopen wordt gevraagd naar de gepercipieerde en gewenste snelheid van 'het opbouwproces van Europa'? Vermeld zijn de percentages die meer snelheid willen.

h Is voor verdergaande uitbreiding van de EU met nieuwe landen in de toekomst (i.p.v. tegen en weet niet).

Bron: Eurobarometer 70.1 okt-nov 2008 (gewogen resultaten)

## A3 Europa in electoraal perspectief

Dit hoofdstuk onderzoekt de publieke opinie over Europa door een electorale bril. Eerst richten wij ons op de opkomst tijdens de vorige verkiezingen van het Europees Parlement (EP), in 2004. De komende verkiezingen voor het EP zijn gepland voor 4 juni 2009. Welke lessen kunnen we trekken uit de opkomst in het verleden? Welke burgers maken de gang naar de stembus, en waarom?

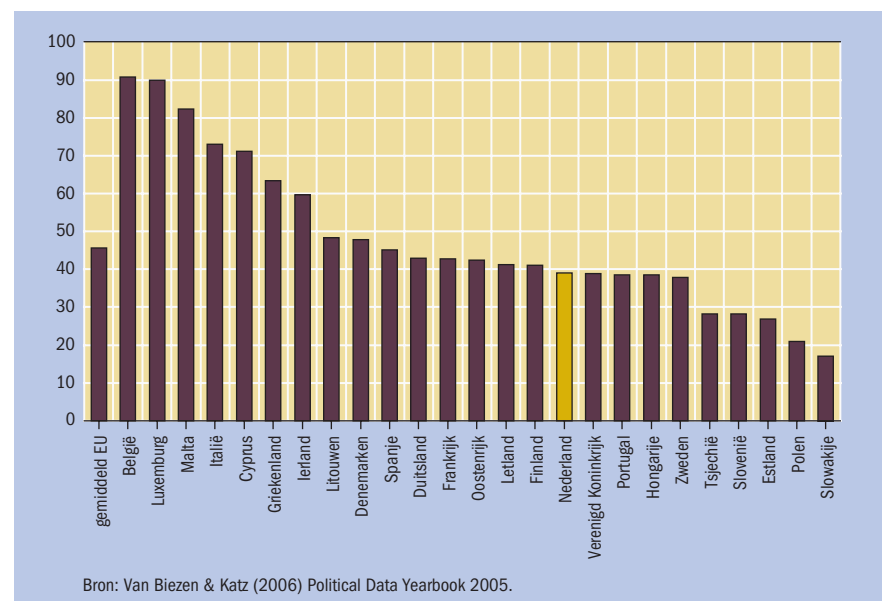
Vervolgens kijken we naar de rol die het thema Europa speelt in de nationale politieke arena. Vinden kiezers hun mening terug bij hun politieke partijen? En biedt de mening van burgers over de EU een verklaring voor hun stemgedrag bij verkiezingen voor de Tweede Kamer (TK)?

### 3.1 Opkomstcijfers bij eerdere verkiezingen

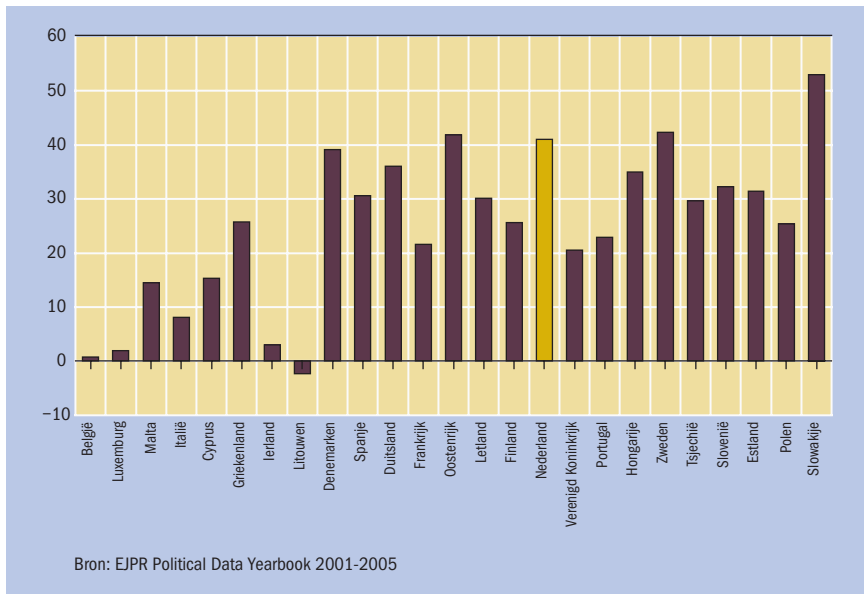
We beginnen het electorale perspectief op Europa met de verkiezingen van het EP in 2004. Figuur 3.1 toont de opkomst. Die was in Nederland 39,1%. Hiermee scoorde Nederland onder het gemiddelde; slechts in drie van de vijftien oude EU-lidstaten was de opkomst lager. De opkomst was met name laag in een aantal voormalige Oostbloklanden. Dit kan te verklaren zijn uit EU-moeheid: zo kort na de toetreding van deze landen tot de EU zouden veel burgers niet op de hoogte zijn van naderende verkiezingen. De opkomst was het hoogst in landen met een opkomstplicht.

**Figuur A3.1**

Opkomstcijfers bij de verkiezingen van het Europees Parlement in 2004, naar land (in procenten)



Figuur A3.1 vermeldt uitsluitend de opkomst bij EP-verkiezingen, maar die staat natuurlijk niet los van andere verkiezingen. Voor België, en in mindere mate Italië, geldt dat de hoge opkomst samenhangt met de nationale kieswet. Hoe staat het met het verschil tussen de opkomst bij nationale en bij Europese verkiezingen? Dit verschil zal aangeven in hoeverre Europese verkiezingen als secundair worden beschouwd door de bevolking. Het verschil tussen de opkomst bij verkiezingen voor het nationale parlement en het Europees Parlement staat weergegeven in figuur A3.2. De landen staan gerangschikt naar de hoogte van de opkomst bij de EP-verkiezing in 2004. We hebben deze opkomstcijfers vergeleken met de opkomstcijfers bij landelijke verkiezingen uit 2004 of (indien nodig) de jaren daarvoor.



**Figuur A3.2**

Verskil in opkomst tussen (voor-  
gaande) nationale verkiezingen en Euro-  
pese verkiezingen 2004 (in procenten)

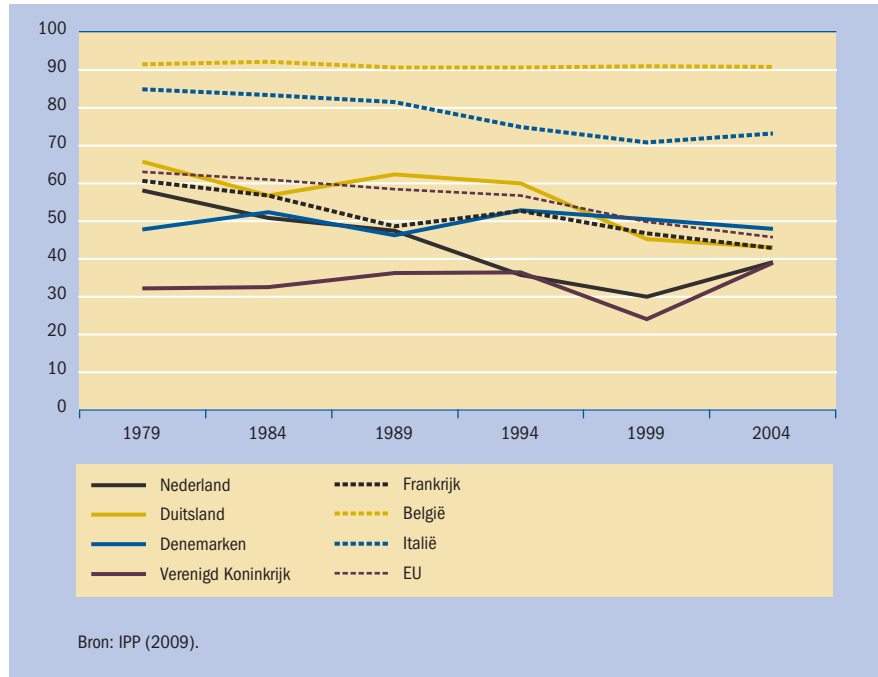
De kloof tussen landelijke en Europese verkiezingen is nagenoeg consistent: bij verkiezingen voor het EP zijn burgers minder snel geneigd te stemmen. Alleen in Litouwen zien we het tegendeel, hoewel het verschil erg klein is. In landen met opkomstplicht (België, Luxemburg, Italië en Cyprus) zijn de verschillen eveneens klein. Afgezien daarvan zitten er weinig patronen in de figuur. Nederland springt eruit qua grootte van de kloof, net als Slowakije (> 50%), Zweden, Oostenrijk en Denemarken. Dit wijst erop dat in deze landen het belang dat burgers aan de Europese verkiezingen hechten relatief klein is.

In Nederland is de kloof tussen nationale en Europese verkiezingen sinds 1979 toegenomen. De opkomstcijfers in Nederland waren in 2004 weliswaar hoger dan in de twee voorgaande EP-verkiezingen, maar nog altijd lager dan de drie verkiezingen die daar weer aan vooraf gingen (zie figuur A3.3). Opvallend is ook dat het referendum over de Europese grondwet een aanzienlijk hogere opkomst had (maar liefst 63,3%), zelfs hoger dan de opkomst bij de bestbezochte EP-verkiezingen, die van 1979. In figuur A3.3 kunnen we de opkomst in Nederland sinds 1979 vergelijken met andere landen. In België bleef de opkomst nagenoeg ongewijzigd rond de 90%, wat uiteraard alles te maken heeft met de opkomstplicht. Hierdoor is ook in Italië de opkomst op een hoog niveau gebleven.



**Figuur A3.3**

Opkomst bij de verkiezingen van het Europees Parlement, 1979-2009, voor 7 landen (in procenten)



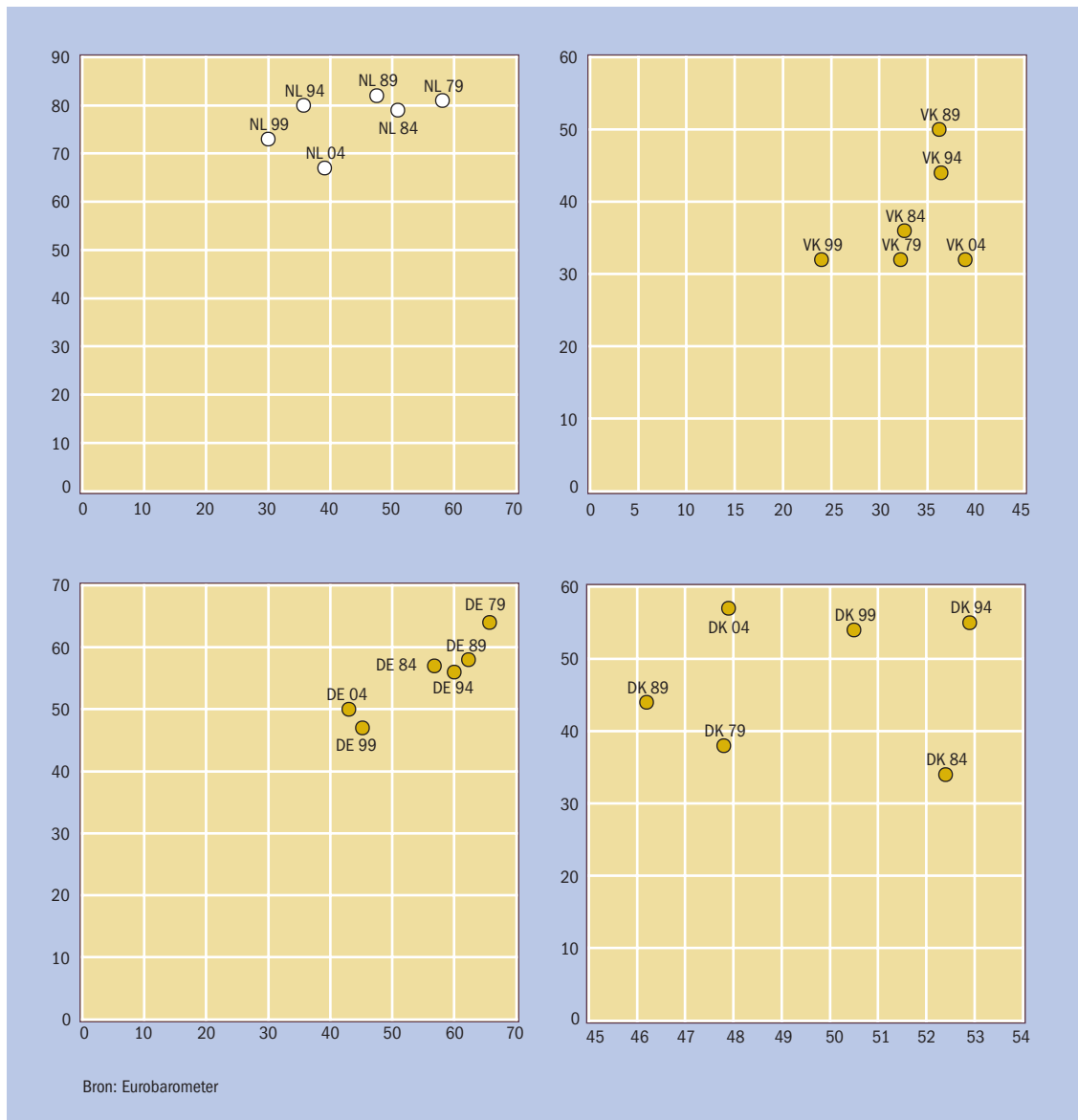
### 3.2 Verklaringen voor de opkomst bij Europese verkiezingen

#### Oordeel over het EU-lidmaatschap en de EP-verkiezingen van 1979-2004

Wat verklaart de opkomst bij de verkiezingen van het Europees Parlement?

Is er een verband tussen het gemiddelde oordeel in een land over het EU-lidmaatschap en de gemiddelde opkomst? We kunnen verwachten dat een gemiddeld positief oordeel leidt tot een hogere opkomst. Dit hoeft niet alleen een individuele verklaring te zijn (wanneer mensen met een positief oordeel eerder geneigd zijn hun stem uit te brengen), maar kan ook via de omgeving doorwerken. In dat geval zou een positievere omgeving (bijvoorbeeld via de media) tot een positievere basishouding leiden om te gaan stemmen.

Om bovenstaande vraag te beantwoorden, onderzoeken we voor Nederland het verband tussen de gemiddelde steun voor het EU-lidmaatschap en de opkomst tijdens de zes EP-verkiezingen sinds 1979. Figuur A3.4 laat zien dat in Nederland de opkomst hoger is wanneer de mening over het lidmaatschap van de EU positiever is. Het verband is echter zwak. Wanneer we soortgelijke figuren maken voor andere EU-lidstaten, zien we ook voor Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zwakke verbanden: een positiever oordeel over het EU-lidmaatschap gaat enigszins samen met een hogere opkomst. In België (vanwege de opkomstplicht) en Denemarken daarentegen vinden we geen aanwijzingen voor een dergelijk verband.



### Verklaringen op individueel niveau

Maar werkt dit verband ook zo op het individuele niveau? Is de opkomstgevoeligheid van individuele Nederlandse burgers bij EP-verkiezingen afhankelijk van hun eigen houding tegenover de EU? Om deze vraag te beantwoorden maken we gebruik van de European Election Survey (EES), die in 2004 werd uitgevoerd in een groot aantal EU-lidstaten waaronder Nederland. Voor Nederland gaan we in tabel 3.1 na waarom sommige burgers wel, en andere niet hun stem hebben uitgebracht tijdens de EP-verkiezingen van 2004.<sup>1</sup>

### Figuur A3.4

Opkomst bij de verkiezingen van het Europees Parlement (horizontale as) en oordeel over het lidmaatschap van de EU (verticale as), 4 landen, 1979-2004 (in procenten)

<sup>1</sup> Er zijn twee problemen met enquêteonderzoek naar verkiezingsopkomst. Voor de verkiezingen zijn burgers geneigd om hun opkomstgevoeligheid te overschatten, terwijl ze na de verkiezingen geneigd zijn een sociaal wenselijk antwoord te geven. Bovendien zullen mensen die deelnemen aan de verkiezingen eerder geneigd zijn mee te werken aan een onderzoek hiernaar dan mensen die niet aan de verkiezingen hebben deelgenomen. Al met al leidt dit tot een oververtegenwoordiging van burgers die zeggen een stem uitgebracht te hebben. Het heeft dus weinig zin deze percentages vanuit enquêtes te rapporteren. Zo zou in Nederland volgens de EES 67,5% van de bevolking hebben deelgenomen aan de verkiezingen. Feitelijk was dit minder dan 40% (zie figuur 3.1). Voor een analyse van de oorzaken van stemgedrag zou dit wat minder moeten uitmaken; eerder zou er een uitvergroting kunnen zijn van de verbanden.

Tabel A3.1

Voorspellers van opkomst in Nederland bij de verkiezingen van het Europees Parlement in 2004

kenmerk	model 1	model 2	model 3
opleidingsniveau (ref: hbo)			
basisonderwijs			
vmbo	-		
havo/vwo			
mbo	-		
universiteit	+		
seks: vrouw (ref: man)			
leeftijd			
inkomen			
belangrijkste werkzaamheid (ref: loondienst)			
freelance/zelfstandig			
werkloos			
studeert			
huishouden			
pensioen/vut			
arbeidsongeschikt	+		-
overig	+		
stedelijkheid leefomgeving			
religieuze denominatie (ref: geen)			
rooms-katholiek	+		+
protestants	+		+
anders	+		+
frequentie kerkbezoek	+		+
frequentie nieuws kijken op tv			
volgt nieuwsprogramma's SBS6			
volgt nieuwsprogramma's RTL	-		-
volgt nieuwsprogramma's NOS	+		+
volgt opinieprogramma's publieke omroep	+		
frequentie lezen krant			
leest Telegraaf			
leest Algemeen Dagblad			
leest Volkskrant, Trouw, NRC en/of Parool	+		
partijvoorkeur nationaal (ref: PvdA)			
CDA			
VVD			
SP, GL of D66			
CU of SGP			
overig		+	+
blanco/zou niet stemmen		-	-
belangstelling voor de Europese verkiezingen			+
belangstelling voor de politiek			+
oordeel over lidmaatschap EU (ref: goed)			
niet goed en niet slecht			
slecht			
steun voor bevordering eenwording			
tevredenheid functioneren democratie in EU			
vertrouwen dat beslissingen EU in belang van NL zijn			
verwachte hoge opkomst Europese verkiezingen			

Bron: European Election Survey 2004

Tabel A3.1 geeft drie modellen weer. In het eerste model kijken we uitsluitend naar demografische kenmerken: onder welke sociale groepen zijn burgers meer (of juist minder) dan andere geneigd om hun stem uit te brengen? We onderzoeken deze demografische kenmerken simultaan om na te gaan welke doorslaggevende verklaringen bieden. In het tweede model kijken we uitsluitend naar verschillen naar partijvoorkeur. Wanneer burgers met een bepaalde partijvoorkeur vaker stemmen dan burgers met een andere voorkeur, zal hun mening oververtegenwoordigd zijn in de verkiezingsuitslag (althans, ten opzichte van de voorkeuren in de gehele bevolking). Ten slotte richten we ons in het derde

model op de invloed van specifieke houdingen op de EU en Europese verkiezingen, terwijl we rekening houden met de kenmerken uit de eerdere modellen.

Model 1 in tabel A3.1 laat zien dat opleidingsgroepen van elkaar verschillen: academisch geschoolden brengen vaker dan hbo'ers hun stem uit bij de EP-verkiezingen van 2004, en mensen met vmbo of mbo minder vaak. We zien nauwelijks verschillen tussen groepen met een verschillende dagelijkse bezigheid: opvallend genoeg zijn arbeidsongeschikten significant meer geneigd te stemmen dan mensen in loondienst. Gelovigen stemmen eerder dan mensen die zich niet tot een geloof rekenen. Wanneer we rekening houden met deze effecten, blijken geslacht, leeftijd, inkomen en stedelijkheid van de leefomgeving er niet toe te doen.

Model 1 maakt ook een onderscheid naar mediagebruik. Op zichzelf blijkt het kijken van nieuws op tv of het lezen van een krant niet relevant. Wel zien we verschillen in opkomst op basis van het medium dat wordt gebruikt: de opkomst is lager onder burgers die nieuwsprogramma's van SBS6 (SBS Nieuws of Hart van Nederland) kijken, en hoger onder burgers die nieuws- en achtergrondprogramma's volgen op de publieke zenders. Ook blijken lezers van de zogenaamde kwaliteitskranten (Volkskrant, Trouw en NRC) en het Parool eerder geneigd te gaan stemmen. Rekening houdend met deze verschillen, wijken Telegraaf- en AD-lezers qua verkiezingsopkomst niet significant af van de rest van de bevolking.

Deze effecten moeten we nadrukkelijk niet als oorzakelijk interpreteren. Weliswaar brengen SBS6-kijkers minder vaak hun stem uit, maar dit kan verschillende verklaringen hebben. Een eerste verklaring is dat door het kijken naar SBS6-programma's burgers minder behoefte krijgen om te gaan stemmen. Dan zou er iets in de inhoud of de vorm van deze programma's moeten zijn dat dat veroorzaakt. Waarschijnlijker is echter de tweede verklaring. Die houdt in dat er een selectie-effect gaande is: burgers die weinig met de EU en haar verkiezingen ophebben, zijn eerder geneigd om naar SBS6-programma's te kijken. Deze programma's leggen immers weinig nadruk op internationaal en nationaal politiek nieuws, en trekken dus kijkers die aan de EU weinig waarde hechten. Een derde mogelijke verklaring is een combinatie van beide. Kijkers van SBS6 worden gesterkt in hun idee dat Europa niet relevant is, terwijl kijkers van actualiteitenrubrieken en lezers van kwaliteitskranten juist in hun oordeel bevestigd worden dat Europa relevant is. Zo worden reeds bestaande meningen versterkt.

Uit model 2 in tabel 3.1 blijkt dat er ten opzichte van de referentiegroep<sup>2</sup> (PvdA-kiezers bij de TK-verkiezingen) weinig verschillen zijn in opkomst bij de EP-verkiezingen. Het is niet verwonderlijk dat mensen die bij TK-verkiezingen niet stemmen, dit ook niet doen bij de EP-verkiezingen. Wel zien we dat landelijke CDA-kiezers vaker hun stem uitbrengen bij de Europese verkiezingen dan landelijke PvdA-kiezers. Kiezers van andere partijen wijken echter nauwelijks van de PvdA-kiezers af. Dit betekent dat in de verkiezingsuitslag het CDA oververtegenwoordigd is: door de verschillen in opkomst krijgt het CDA een groter aandeel van de stemmen dan we zouden verwachten op basis van de partijvoorkeuren in de bevolking.

<sup>2</sup> In model 2 en model 3 van tabel A3.1 hebben we PvdA-kiezers als referentiegroep genomen, omdat zij een wat meer gemiddelde opkomst tonen dan de grootste groep, de CDA-kiezers. Als we de CDA-kiezers als referentiegroep hadden genomen, zouden we veel significante verschillen zien, die echter meer zeggen over de uitzonderlijk hoge opkomstgeneigdheid van de CDA-kiezer dan over een lage opkomstgeneigdheid van de rest.

Maar duidt dit inderdaad op een eigenstandig effect van partijvoorkeur op opkomst of is dit een schijnverband (bijvoorbeeld doordat CDA'ers vaker gelovig zijn, of doordat ze ouder zijn)? Hiervoor gaan we naar model 3, dat de vorige modellen samenbrengt en daarnaast een aantal houdingen (over politiek in het algemeen en de EU in het bijzonder) toevoegt. We zien dan dat het positieve effect van opleidingsniveau vervalt, evenals het positieve effect van arbeidsongeschiktheid en het negatieve effect van het kijken naar SBS6-nieuws. Blijkbaar worden deze effecten verklaard door de mate van politieke belangstelling. De positieve effecten van religiositeit blijven echter staan, en ook van mediagebruik blijven we eigenstandige, significante effecten zien. Opvallend is dat ook in model 3 CDA'ers significant meer geneigd zijn te stemmen dan PvdA'ers; dit effect wordt blijkbaar niet verklaard door religiositeit, leeftijd of door belangstelling voor politiek in het algemeen en Europa in het bijzonder.

Van de verschillende politieke houdingen die we in model 3 hebben toegevoegd, blijken alleen de twee vormen van politieke interesse relevante voorspellers van de opkomst van individuele burgers. Burgers die meer belangstelling hebben voor (Europese) politiek, zijn eerder geneigd te gaan stemmen. Het inhoudelijke oordeel over de EU draagt daar verder niet toe bij. Nederlanders die positief staan tegenover het EU-lidmaatschap vertonen vrijwel dezelfde opkomst als Nederlanders die daar negatief tegenover staan.<sup>3</sup>

#### *Politieke interesse en de EP-verkiezingen van 2009*

Voor de EP-verkiezingen van 2009 waren op het moment van schrijven helaas te weinig gegevens beschikbaar over Nederland voor zinnige uitspraken over de opkomst. Wel weten we uit de Eurobarometer van april/mei 2008 hoe Europeanen destijds dachten over de naderende EP-verkiezingen (Eurobarometer Special Reports 69.2, 2008). Nederlanders bleken op dat moment even slecht op de hoogte te zijn van het feit dat de EP-verkiezingen in 2009 plaatsvinden als de gemiddelde EU-burger: slechts 15%. Nederlanders hebben echter minder dan inwoners van andere landen de neiging om 'weet niet' te zeggen; liever gokt men op een (fout) antwoord. Dit maakt het des te opvallender dat Nederlanders slechts gemiddeld scoren in het percentage goede antwoorden.

Nederlanders zeggen vaker dat ze geïnteresseerd zijn in de EP-verkiezing (58%) dan de gemiddelde EU-burger (46%). Dit betekent echter niet dat de opkomst in Nederland daardoor hoger zal zijn dan in andere landen. Weliswaar zagen we in de voorgaande analyses dat in 2004 politiek geïnteresseerde Nederlanders eerder hun stem uitbrachten dan degenen die geen of weinig interesse hadden. Maar hoewel politieke interesse binnen een land verklaart waarom sommige burgers hun stem uitbrengen en andere niet, betekent dit nadrukkelijk niet dat politieke interesse ook kan verklaren waarom de opkomst tussen landen verschilt.

Ruim een jaar voor de verkiezingen zegt 43% van de Nederlanders zeker te gaan stemmen (een score van 10 op een schaal van waarschijnlijkheid van 1 tot 10). Dit percentage is veelbelovend: hoger dan het EU-gemiddelde (30%), en hoger dan de afgelopen EP-verkiezing (39%), maar lager dan de opkomst bij het EU-referendum (63%). Het percentage uit de Eurobarometer geeft echter slechts aan dat Nederlanders een positieve basishouding hebben ten aanzien van opkomst. We kunnen dit echter niet automatisch doorvertalen naar de feitelijke opkomst. Die is immers van nog veel meer factoren afhankelijk, met name in de aanloop

3 Van de respondenten zijn het juist zij die het lidmaatschap 'niet goed en niet slecht' vinden, die wat minder geneigd zijn te gaan stemmen dan de voor- en tegenstanders, maar dit verschil is statistisch net niet significant.

naar de verkiezingen: de algemene maatschappelijke stemming over Europa, de mate van politisering van en aandacht in de media voor de EU, het belang dat burgers hechten aan de kwesties die gaan spelen, het idee dat ze daarbij wat te kiezen hebben. Zo zeker is het antwoord 'zeker te gaan stemmen' nu ook weer niet: de maatschappelijke en politieke context zullen een belangrijke rol spelen.

En waar zouden de verkiezingen volgens Nederlanders over moeten gaan? Nederlanders leggen meer dan de gemiddelde Europeaan nadruk op het inhoudelijke standpunt van partijen en lijsttrekkers, met name over Europese thema's. Ze leggen juist minder nadruk op persoonlijkheid, ervaring en imago van lijsttrekkers. In Nederland spelen lijsttrekkers tijdens Europese verkiezingen dan ook niet zo'n grote rol.

In het voorjaar van 2008, ruim voor de economische crisis in Nederland, wilden Nederlanders – meer dan andere EU-leden – op Europees niveau aandacht voor internationale thema's als klimaatverandering (47%), misdaad (44%), terrorisme (44%) en internationale politiek (34%). De aandacht voor economie (45%) en koopkracht (37%) is in Nederland gemiddeld, maar de aandacht voor werkloosheid (25%) en pensioenen (14%) is juist veel lager dan het Europese gemiddelde (resp. 47% en 32%). Deze percentages zullen met de economische crisis uiteraard sterk zijn verschoven. Niettemin kun je concluderen dat Nederlanders Europa en de Europese verkiezingen meer als forum zien voor grensoverschrijdende thema's als klimaat en terrorisme dan als forum voor verzorgingsstaatarrangementen.

### 3.3 Een kloof tussen burgers en hun partij?

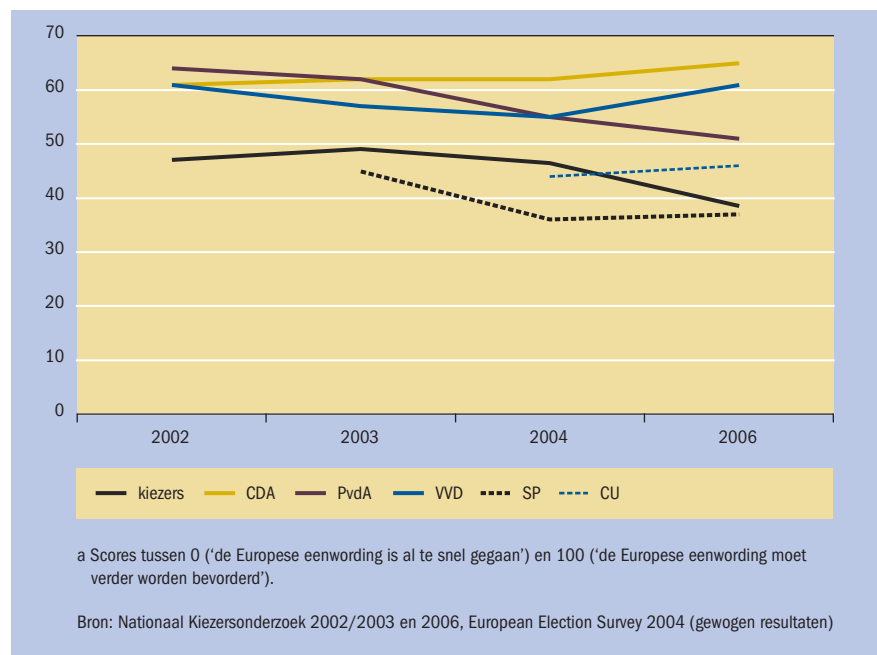
Ook bij nationale verkiezingen kan de Europese dimensie een rol spelen. In deze paragraaf beschrijven we of Nederlandse kiezers hun opvattingen over Europa aantreffen bij de nationale partijen waarop zij stemmen. Enkele jaren geleden signaleerden wij zo'n inhoudelijke kloof (CPB/SCP 2004). Er is sprake van een kloof als kiezers zeggen dat de partij waarop zij stemden inhoudelijk aanzienlijk van hun eigen positie afwijkt.<sup>4</sup> Een dergelijke (gepercipieerde) kloof tussen kiezers en hun partij kan op twee dingen wijzen. Volgens de positieve interpretatie speelt Europa geen grote rol bij de partijkeuze: immers, kiezers stemmen blijkbaar ondanks de waargenomen Europese kloof toch op de partij van hun keuze. Bovendien zijn politieke partijen opinieleiders en daardoor wat extremer in hun mening dan het electoraat (Van Deth 2007). Volgens de negatieve interpretatie is deze kloof wel degelijk problematisch: als partijen de voorkeuren van kiezers niet op de juiste manier integreren, kan dat leiden tot onverwachte tegenbewegingen (Pellikaan et al. 2007), zoals wellicht bij het referendum van 2005 gebeurde.

4 We kunnen helaas niet nagaan of er ook een kloof is tussen de mening van kiezers en het feitelijke oordeel van politieke partijen. Een interessante vervolgstap in de analyse is de vergelijking tussen de oordelen van kiezers, partijen en parlementariërs, de gepercipieerde oordelen van partijen volgens kiezers, en de gepercipieerde oordelen van kiezers volgens parlementariërs.

Figuur A3.5 beschrijft de ontwikkeling van (gepercipieerde) voorkeuren over de Europese eenwording. Hoe hoger de score, hoe sterker de voorkeur voor verdere integratie. De doorgetrokken lijn staat voor de gemiddelde kiezer. Deze is sinds 2003 in toenemende mate van mening dat Europese eenwording te ver is gegaan (zie ook Aarts 2008). De onderbroken lijnen representeren de posities van vijf politieke partijen zoals de gemiddelde kiezer deze percipieert.<sup>5</sup> Van deze vijf wordt het CDA vanaf 2003 gezien als de grootste voorstander van verdere integratie en de SP als grootste tegenstander; de gemiddelde kiezer ziet de steun van de PvdA voor de Europese eenwording afnemen en die van de VVD en CU vanaf 2004 iets toenemen. De SP zit in 2006 het dichtst bij de eurosceptische gemiddelde kiezer; de andere partijen worden eurofieler geacht.

**Figuur A3.5**

Steun voor Europese eenwording:<sup>a</sup> de gemiddelde kiezer en diens percepties van vijf partijen, 2002-2006

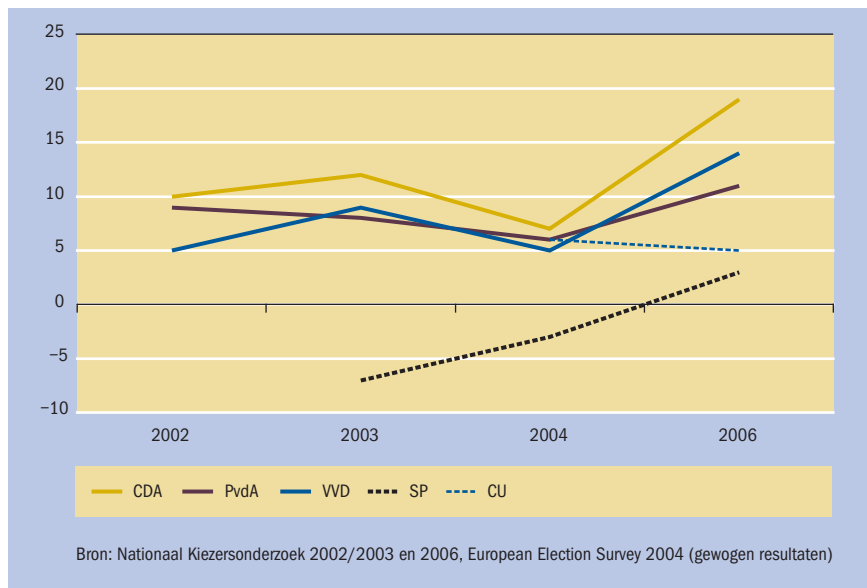


Figuur A3.B1 in de bijlage bij dit hoofdstuk bevat een vergelijkbare grafiek met kiezers van de vijf partijen en hun percepties van de partij van hun voorkeur staat.

#### De kloof tussen partijen en hun eigen kiezers

In hoeverre is er een kloof is tussen de kiezers en de partij waarop zij hebben gestemd (zie ook CPB/SCP 2004; Aarts 2008)? Deze kloof is berekend (voor de vijf partijen waarover we informatie hebben in 2006) als het gemiddelde verschil tussen de gepercipieerde positie van de politieke partij waarop de kiezer heeft gestemd en de eigen positie van de kiezer. Dit verschil loopt van +100 (de politieke partij is veel sterker voorstander van verdergaande Europese eenwording dan de kiezer) tot -100 (de politieke partij is veel sterker dan de kiezer van mening dat Europese eenwording al te ver is gegaan). De grootte van de kloof en de veranderingen daarin tussen 2002 en 2006 worden weergegeven in figuur A3.6.

5 Deze vijf partijen zijn de enige waarvan in het nationale kiezersonderzoek van 2006 een vraag is opgenomen naar de gepercipieerde positie ten aanzien van Europa.



**Figuur A3.6**

Grootte kloof over Europese eenwording tussen positie kiezers en gepercipieerde positie van partij van hun voorkeur, 2002-2006

Voor alle vijf partijen zien we in 2006 een kloof met hun kiezers in dezelfde richting. Kiezers van elk van de vijf partijen denken dus over het algemeen dat hun partij meer voorstander is van verdergaande eenwording dan zijzelf.<sup>6</sup> Het verschil is het kleinst onder aanhangers van de SP en de CU, en het grootst onder aanhangers van het CDA. Hoewel CDA-kiezers meer eurofiel zijn dan die van de PvdA, de SP en de CU, is de kloof die zij waarnemen met hun partij het grootst.<sup>7</sup>

Bovendien is de gepercipieerde kloof gegroeid. Uiteraard moeten we hierbij in beschouwing nemen, dat kiezers door de tijd heen van partij zijn gewisseld. Hierdoor zijn de scores op elk tijdstip gebaseerd op verschillende groepen kiezers. Desondanks zien we dat de kloof voor CDA en VVD groter is dan tevoren. Ook de positie van de SP is interessant. In absolute termen is de kloof wat afgenomen, maar de richting is omgedraaid: vóór 2006 werd de SP door haar kiezers beschouwd als euroseptischer, in 2006 juist als eurofieler.

Hoe verhoudt de kloof op deze Europese dimensie zich tot tegenstellingen op andere beleidsterreinen? Is de Europese kloof regel of uitzondering? Wanneer we Europa vergelijken met zes andere beleidsdimensies, zien we verschillende patronen voor elke partij (zie tabel A3.2). Alleen voor de VVD is de kloof op het gebied van Europa het grootst; andere partijen hebben een grotere kloof met hun kiezers op andere beleidsterreinen. Over het algemeen is de kloof tussen kiezers en hun partij het kleinst voor achtereenvolgens inkomensverschillen, kernenergie, immigratie en integratie. De kloof is het grootst op achtereenvolgens de beleidsterreinen euthanasie en misdaad; Europa komt op een derde plaats in de rangorde van grootte.

<sup>6</sup> Het zal interessant zijn om bij de volgende nationale verkiezingen na te gaan of ook onder kiezers van de PVV een kloof te vinden is. Die is te verwachten vanuit het principe van opinieleiderschap, maar wellicht juist in tegengestelde richting: de partij als fellere tegenstander van Europese eenwording dan de kiezer.

<sup>7</sup> Op basis van de European Election Survey 2004 kunnen we voor dat jaar ook voor GroenLinks en D66 de kloof onderzoeken tussen kiezer en partij. In 2004 blijkt de kloof tussen D66'ers en hun partij groter dan die van de vijf partijen in figuur 3.5 in dat jaar; de partij zou meer voorstander zijn van Europese eenwording dan de kiezer. Gezien de grote electorale veranderingen van D66 sinds 2004 kan deze bevinding in 2009 echter flink achterhaald zijn. De kloof tussen de kiezers en hun partij was voor GroenLinks in 2004 qua grootte en richting vergelijkbaar met die van de SP in dat jaar. De partij is volgens de kiezers van dat moment iets minder voorstander van verdergaande Europese eenwording dan de kiezers zelf.



**Tabel A3.2**

Gepercipieerde kloof tussen partijen en hun kiezers op 7 beleidsterreinen, november 2006<sup>a</sup>

	verdergaande Europese eenwording	buitenlanders eigen cultuur laten behouden	nieuwe kern-centrales bouwen	striktere misdaadbestrijding	asielzoekers toelaten	inkomensverschillen verkleinen	euthanasie toestaan
CDA	18,6	9,1	-6,1	-12,4	5,6	5,5	24,8
PvdA	10,8	8,9	-1,9	-15,6	8,4	-4,5	5,2
VVD	14,1	-5,0	-11,7	-5,4	-7,9	12,7	6,7
SP	3,4	14,2	4,8	-19,0	13,1	-2,7	13,4
CU	5,3	6,0	-4,2	-12,8	9,1	5,4	23,5
5 partijen	12,2	7,4	-3,9	-13,3	5,6	2,5	14,4

a Een positieve score duidt erop dat de kiezers van de betreffende partij gemiddeld die partij een grotere voorstander van de genoemde doelstelling vinden dan zij zelf zijn; een negatieve score duidt erop dat ze zichzelf gemiddeld meer als voorstander zien dan hun partij.

Bron: European Election Survey 2004

### 3.4 Het belang van Europa in nationale verkiezingen

Tot slot onderzoeken we de vraag hoe belangrijk Europa is voor het stemgedrag bij nationale verkiezingen. Er zijn aanwijzingen dat dit het geval is. Zo vonden Aarts en Schmeets (2008) een verband tussen stemgedrag bij het referendum over de EU-grondwet in 2005 en de partijkeuze in 2006. Wij kijken hier op een andere wijze naar de invloed van het thema Europa op stemgedrag in nationale verkiezingen. We splitsen dit op in twee deelvragen: 1) houdt de mening over Europa verband met de opkomst tijdens de parlementsverkiezingen? en 2) houdt de mening over Europa vervolgens verband met de partijkeuze tijdens de parlementsverkiezingen? Deze vragen kunnen we beantwoorden voor de TK-verkiezing in november 2006. We kijken naar de invloed van twee opvattingen over Europa van kiezers op hun stemgedrag: de Europese eenwording (die we ook in paragraaf 3.3 onder de loep namen) en de toetreding van Turkije tot de EU.

Eerst trachten we te verklaren waarom sommige burgers hun stem uitbrengen tijdens TK-verkiezingen, terwijl anderen dit niet doen. Deze analyses zijn niet weergegeven in de onderstaande tabel. Er zijn verschillen tussen stemmers en niet-stemmers. Voorstander van verdere eenwording zijn eerder geneigd te gaan stemmen dan tegenstanders. Tegelijk zien we dat tegenstanders van toetreding van Turkije tot de EU eerder geneigd zijn te gaan stemmen dan voorstanders. Dit is een opvallende uitkomst, die mogelijk verband houdt met het relatief grote aandeel eerste en tweede generatie allochtonen onder de niet-stemmers. Gezamenlijk verklaren deze houdingen slechts 2% van alle verschillen tussen stemmers en niet-stemmers. Wanneer we rekening houden met allerlei andere mogelijke verklaringen, blijft de mening over de toetreding van Turkije tot de EU een significant verschil bieden tussen stemmers en niet-stemmers.

Vervolgens kijken we naar de invloed van de twee opvattingen over Europa op partijkeuze. In eerste instantie blijken kiezers op PvdA, SP, PVV, CU, SGP en Partij voor de Dieren minder vaak voorstander te zijn van verdere eenwording van de EU dan CDA-kiezers, terwijl kiezers van D66 hier juist vaker voorstander van zijn. Evenzo zijn kiezers van PvdA, SP en GroenLinks vaker voorstander van de toetreding van Turkije tot de EU, en kiezers van PVV en SGP vaker tegenstanders dan CDA-kiezers. Kiezers wijken dus van elkaar af, zoals we al in de vorige paragrafen signaleerden. De vraag is echter in hoeverre de verschillende posities in Europese kwesties ook kunnen verklaren waarom kiezers op een bepaalde partij stemmen.

Hiervoor kijken we naar tabel A3.3. Die laat zien waarom kiezers op een andere partij dan de grootste partij (CDA) stemmen. Wat verklaart de keuze voor andere partijen dan het CDA? Hoewel de tabel slechts de effecten beschrijft van de twee opvattingen over de EU op partijkeuze, houden we in de achterliggende analyse ook rekening met andere verklaringen: achtergrondkenmerken, oordelen van burgers op zeventien andere issues, en algemene politieke houdingen (interesse, tevredenheid, cynisme en zelfvertrouwen). Omdat we in de kern uitsluitend geïnteresseerd zijn in de effecten van houdingen over Europa, geven we de effecten van al deze controlevariabelen niet weer in de tabel.

	PvdA	SP	VVD	PVV	GL	CU	D66	SGP	PvdD	overig
steun voor verdere eenwording EU	-	-		-					-	-
steun voor toetreding Turkije tot EU									+	

a Multinomiale regressieanalyse van de keuzes voor de genoemde partijen vergeleken met een keuze voor het CDA (de grootste partij in 2006). Naast de twee vermelde EU-issues zijn als determinanten opgenomen achtergrondkenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding, religiositeit, denominatie, sociale klasse, inkomstenbron en geboorteland) en politieke attitudes (oordelen van burgers op zeventien andere politieke onderwerpen, politieke interesse, tevredenheid met de democratie, politiek cynisme en politiek zelfvertrouwen). De totale pseudo-verklaringskracht van alle determinanten is 0,75, die van de twee EU-issues 0,10.

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2006

Tabel A3.3

EU-issues als voorspellers van partijkeuze bij de TK-verkiezingen van november 2006<sup>a</sup>

We zien in tabel A3.3 dat CDA-kiezers significant afwijken van PvdA-, SP-, PVV- en PvdD-kiezers: CDA-kiezers zijn eerder voor verdere eenwording van de EU. Deze uitkomst komt overeen met de cijfers van paragraaf 3.2. CDA-kiezers zijn significant eerder geneigd te stemmen bij Europese verkiezingen (tabel A3.1) en hun oordeel over Europese eenwording is positiever, hoewel niet de meest positieve van alle kiezers (bijlagefiguur A3.B1).

Al met al hangt de mening over twee Europese issues samen met het stemgedrag van kiezers – zowel in de keuze of ze gaan stemmen, als in de keuze op wie ze gaan stemmen. Maar dit betekent niet dat er ook sprake is van een causale relatie. Immers, Europa lijkt geen relevant thema geweest te zijn bij de campagnes en debatten voorafgaand aan de TK-verkiezingen van 2006 (Klein-nijenhuis en De Ridder 2007). Daarom wekt het ook enige verbazing dat we op basis van deze thema's wel degelijk een onderscheid kunnen maken tussen kiezers op nationale partijen, zelfs wanneer we rekening houden met een lange reeks andere factoren. Het is waarschijnlijker dat er sprake is van een schijnrelatie: het thema Europa hangt samen met algemene houdingen die niet goed door andere issues in het model afgedekt worden.

### 3.5 Conclusie

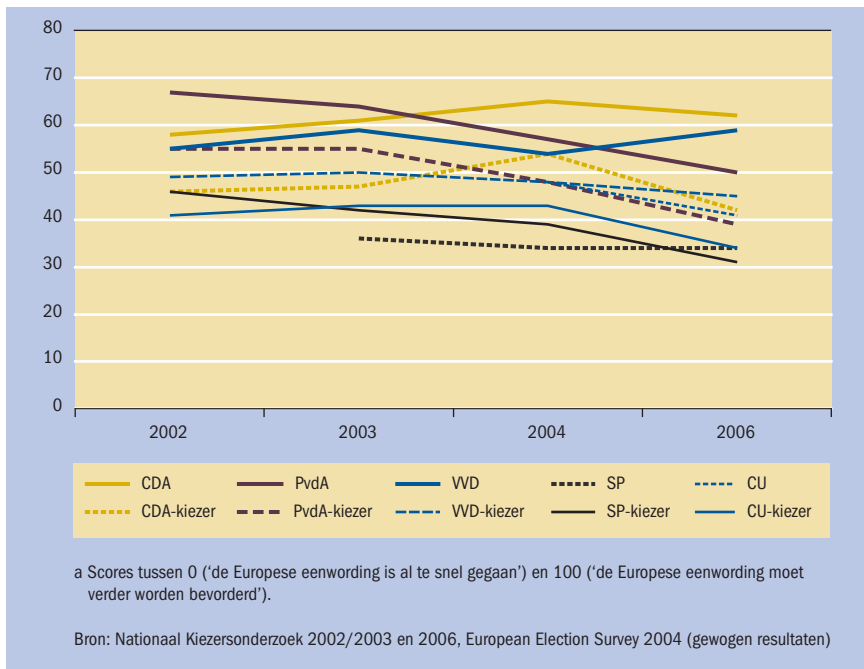
In dit hoofdstuk hebben we verschillende vragen opgeworpen over de EU vanuit een electoraal perspectief. We zagen dat CDA-kiezers eerder geneigd zijn deel te nemen aan de verkiezingen van het EP dan kiezers van andere partijen – zelfs als we rekening houden met kenmerken als leeftijd, religie, opleiding en politieke interesse. Bovendien blijkt het oordeel over Europa significant samen te hangen met de partijkeuze bij nationale verkiezingen. Deze conclusie blijft ook overeind als we rekening houden met achtergrondkenmerken, oordelen over een scala aan beleidsterreinen en algemene politieke houdingen.

Hoe moeten we dat laatste duiden? Is Europa een belangrijk thema geworden bij nationale verkiezingen? Dat lijkt niet het geval. De klacht is nog altijd dat Europa in de landelijke politiek nauwelijks een rol speelt (CPB/SCP 2007: 70) en ook tijdens de verkiezingscampagnes van 2006 speelde Europa volgens de berichtgeving in de media geen grote rol (Kleinnijenhuis en De Ridder 2007).<sup>8</sup> Dat Europa dan toch een belangrijke rol bij de partijkeuze zou spelen is onwaarschijnlijk, ook gezien onze bevindingen dat er wat de Europese eenwording betreft een aanzienlijke kloof is tussen kiezers en de partij waarop zij stemden. Weliswaar is de kloof nog wat groter op twee andere thema's (euthanasie en misdaad), maar de kloof tussen kiezer en partij is op deze drie thema's aanzienlijk groter dan op de andere thema's (inkomensongelijkheid, immigratie, integratie en milieu/energie). Indien Europa werkelijk een belangrijke rol zou spelen bij de partijkeuze, zouden kiezers niet zo'n gat laten ontstaan tussen hun eigen Europese opvattingen en de partij van hun voorkeur.

Waarschijnlijk is de gevonden statistische relatie een schijnverband, waarbij verschillende voorkeuren ten aanzien van Europa vooral gezien moeten worden als manifestaties van verschillen in meningen en houdingen die onvoldoende worden gedekt door andere metingen in ons model. Mogelijk representeert het thema Europa in onze statistische modellen een dieper liggend onderscheid tussen mensen die bescherming zoeken tegen externe dreigingen en mensen die vooral voordelen zien in toenemende diversiteit en globalisering, tussen 'nationalisten' en 'kosmopolieten' (Bovens en Hendriks 2008). Dat zou kunnen verklaren waarom we in statistische termen een effect van Europa vinden op de partijkeuze tijdens nationale verkiezingen, hoewel Europa nauwelijks een thema is in verkiezingscampagnes.

8 Zie echter Aarts en Schmeets (2008: 145). Op basis van het nationaal kiezersonderzoek stellen zij dat de Europese eenwording een strijdpunt is geworden waarover kiezers ook duidelijke meningen hebben.

## Bijlage bij A3: figuur



**Figuur A3.B1**

Steun voor Europese eenwording: kiezers van vijf partijen en hun percepties van de partij van hun voorkeur<sup>a</sup>

## A4 Vertrouwen en toekomstverwachtingen in Europa

*The United States and Europe are divided by a common culture of fear. [...] In the case of Europe there are layers of fear. [...] There is fear of being invaded by the poor. [...] Europeans also fear being blown up by radical Islamists or being demographically conquered by them. [...] Then there is the fear of being left behind economically. For many Europeans globalization has come to be equated with destabilization and job cuts. [...] Finally, there is the fear of being ruled by an outside power, even a friendly one (such as the United States) or a faceless one (such as the European Commission). What unites all these fears is a sense of loss of control over one's territory, security, and identity – in short one's destiny (Moïsi 2007: 8-9).*

*As most Europeans look ahead to the future, they are becoming increasingly pessimistic. They have a genuine fear that some of their freedoms will diminish. Surrounded by a sea of anger in the Islamic world, with several European cities becoming targets of terrorist bombings, their sense of personal security has diminished. With the rise of China and India, most young Europeans fear that they will not be able to compete with jobs against their young Chinese and Indian counterparts. Instead of seeing themselves living on a rich and comfortable plateau, many young Europeans have begun to envy the Chinese and Indians, whose futures seem brighter than theirs (Mahbubani 2008: 144-145).*

Is Europa inderdaad het bange en pessimistische continent dat bovenstaande citaten doen vermoeden? In dit hoofdstuk onderzoeken we het vertrouwen dat Europeanen hebben – hun vertrouwen in de toekomst, in elkaar en in de eigen en in de gezamenlijke instituties. Allereerst onderzoeken we deze aspecten van vertrouwen apart, en vervolgens gaan we na in hoeverre ze onderling samenhangen, om uiteindelijk terecht te komen bij de analyse van achtergronden van verschillen in de Nederlandse bevolking als het gaat om vertrouwen in de toekomst.

De veronderstelling is dat vertrouwen in andere mensen en in instituties samenhangt met vertrouwen in de toekomst. Daarbij heeft het woord vertrouwen verschillende betekenissen, namelijk grofweg enerzijds de overtuiging van de goede bedoelingen, integriteit en competentie van anderen en anderzijds een niet aan andere partijen gekoppelde verwachting dat het goed komt: optimisme. Mosch en Prast (2008) gebruiken hiervoor respectievelijk de Engelstalige termen *trust* en *confidence*.

### 4.1 Europa in de wereld

Over tal van veronderstelde wereldwijde verschillen in de publieke stemming blijkt bij nadere analyse verrassend weinig onderzoeksmateriaal aanwezig te zijn. Indrukken worden vaak ontleend aan commentaren in de media, aan politici en opinieleiders. Die indrukken kunnen terecht zijn, maar dat is niet te controleren. We beperken ons hier tot een actuele meting van meningen in de bevolking volgens de World Values Study 2006-2008. Daarin worden in principe representatieve steekproeven van landen benaderd met een aantal identieke vragen. Ervan uitgaande dat dat het geval is – en dat er goed is vertaald en dat de vragen wereldwijd dezelfde betekenis hebben (kortom voetnoot 1 van hoofdstuk A2, maar dan in het kwadraat) – kunnen we de publieke opinie van een groot aantal landen vergelijken. Voor een selectie van landen gebeurt dat in tabel A4.1. We beschikken slechts over één indicator voor vooruitgangsgeloof en daarnaast zijn er drie vertrouwensindicatoren vermeld. Per wereldregio zijn twee of drie landen geselecteerd en per indicator zijn de landen in de top drie gearceerd.

Tabel A4.1

Vooruitgangsgeloof en vertrouwen, bevolking van 18+ (in procenten)

continent/ regio	land	vertrouwen in de toekomst <sup>a</sup>	sociaal vertrouwen <sup>b</sup>	vertrouwen in de media <sup>c</sup>	vertrouwen in economische organisaties <sup>d</sup>	vertrouwen in politiek en overheid <sup>e</sup>
Afrika	Marokko	56	13	63	64	62
	Zambia	55	11	62	54	54
	Zuid-Afrika	58	17	75	73	69
Oost-Azië	Taiwan	59	24	22	44	42
	Zuid-Korea	67	30	70	63	67
	Japan	25	37	76	52	33
Zuidoost Azië	India	47	21	74	58	55
	Indonesië	51	41	68	59	58
Australië	Australië	73	48	21	50	53
	Nieuw- Zeeland	31	52	41	50	51
Zuid-Amerika	Argentinië	53	17	41	26	16
	Brazilië	66	9	52	70	57
	Mexico	54	15	58	56	33
Noord- Amerika	Verenigde Staten	81	40	31	46	44
	Canada	55	41	42	51	58
Oost-Europa	Rusland	48	25	47	49	53
	Oekraïne	40	27	55	56	46
Midden- Europa	Polen	64	19	44	37	20
	Duitsland	58	32	41	43	38
Zuid-Europa	Italië	52	28	29	58	50
	Frankrijk	44	19	51	59	62
West-Europa	Nederland	40	42	43	58	41
	Verenigd Koninkrijk	50	30	33	49	52
Noord-Europa	Zweden	64	65	57	73	69
	Finland	62	58	57	74	70

a Kiest voor 'helpen' in plaats van 'schaden' en 'weet niet' (of 'allebei') in antwoord op de vraag 'Op de lange termijn, denkt u dat de wetenschappelijke vooruitgang de mensheid zal helpen of beschadigen?'

b Kiest voor 'wel te vertrouwen' in plaats van 'voorzichtig zijn' en 'weet niet' in antwoord op de vraag 'Vindt U dat over het algemeen de meeste mensen wel te vertrouwen zijn of vindt U dat men niet voorzichtig genoeg kan zijn in de omgang met mensen?'

c Heeft 'heel veel' of 'tamelijk veel' vertrouwen in de geschreven pers en/of televisie in plaats van 'niet zo veel' of 'helemaal geen' of 'weet niet'.

d Heeft 'heel veel' of 'tamelijk veel' vertrouwen in de vakbonden en/of grote ondernemingen in plaats van 'niet zo veel' of 'helemaal geen' of 'weet niet'.

e Heeft 'heel veel' of 'tamelijk veel' vertrouwen in het parlement en/of de ambtenaren in plaats van 'niet zo veel' of 'helemaal geen' of 'weet niet'.

Bron: World Values Study 2006-2008 (gewogen resultaten; per indicator zijn de drie landen met de hoogste percentages gearceerd)

Vertrouwen in de toekomst, hier heel beperkt gemeten als geloof in de zegeningen van de wetenschappelijke vooruitgang, varieert van 25% in Japan tot 81% in de Verenigde Staten (vs); de opgenomen lidstaten van de Europese Unie (EU) zitten tussen de 40% (Nederland) en 64% (Polen en Zweden). Sociaal vertrouwen verschilt van 9% in Brazilië tot 65% in Zweden; Polen en Frankrijk komen met 19% het laagst uit van de EU-landen in de tabel. Bij de drie soorten institutioneel vertrouwen zit Zuid-Afrika steeds in de top drie, bij de media vergezeld door Japan en India, bij de economische en politieke instellingen door Finland en Zweden. Extreem lage niveaus van institutioneel vertrouwen zijn er niet in de opgenomen EU-landen, maar een homogeen gebied met hoog vertrouwen vormen ze evenmin. Het beeld van alle vijf vertrouwensmetingen is gemengd en geeft geen steun aan beschouwingen over een in zijn geheel en over de hele

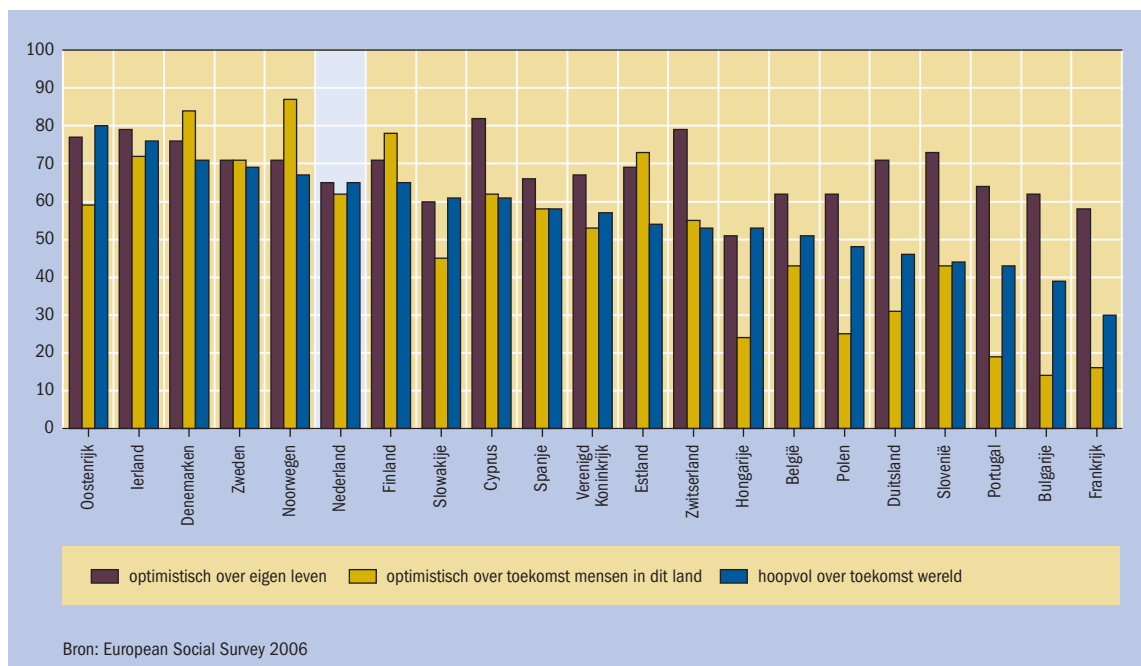
linie pessimistisch Europa.<sup>1</sup> Er zijn wel meer gegevens in omloop. Zo maakt Gallup op basis van zijn eind 2007 in 60 landen gehouden *Voice of the people* survey melding van West-Europa als ‘the most pessimistic region in the world’ als het gaat om de verwachtingen dat de volgende generatie in een veiliger wereld en in grotere welvaart zal leven. In het Midden-Oosten verwacht men relatief vaak een veiliger wereld (23% tegen 14% in de VS en 11% in West-Europa) en in Afrika vaak meer welvaart (71% tegen 27% in de VS en 19% in West-Europa).<sup>2</sup> Dat zijn begrijpelijke verschillen gezien het huidige gebrek aan veiligheid in het Midden-Oosten en gebrek aan welvaart in Afrika. Aan verdergaande uitspraken willen we ons niet wagen op basis van de ons bekende metingen. Daarvoor is de onzekerheid over de vergelijkbaarheid van de gegevens toch te groot.<sup>3</sup>

#### 4.2 Vertrouwen in de toekomst

Binnen Europa kunnen we verder kijken naar specifieke toekomstverwachtingen. Zijn er tussen landen in Europa verschillen in optimisme over de toekomst? Figuur A4.1 laat zien in hoeverre in 2006 de burgers van 19 EU-lidstaten en Noorwegen en Zwitserland optimistisch zijn over het eigen leven, de toekomst van de mensen in het land en de toekomst van de wereld.<sup>4</sup> De landen staan in de volgorde van een afnemend aandeel burgers dat hoopvol is over de toekomst van de wereld.

**Figuur A4.1**

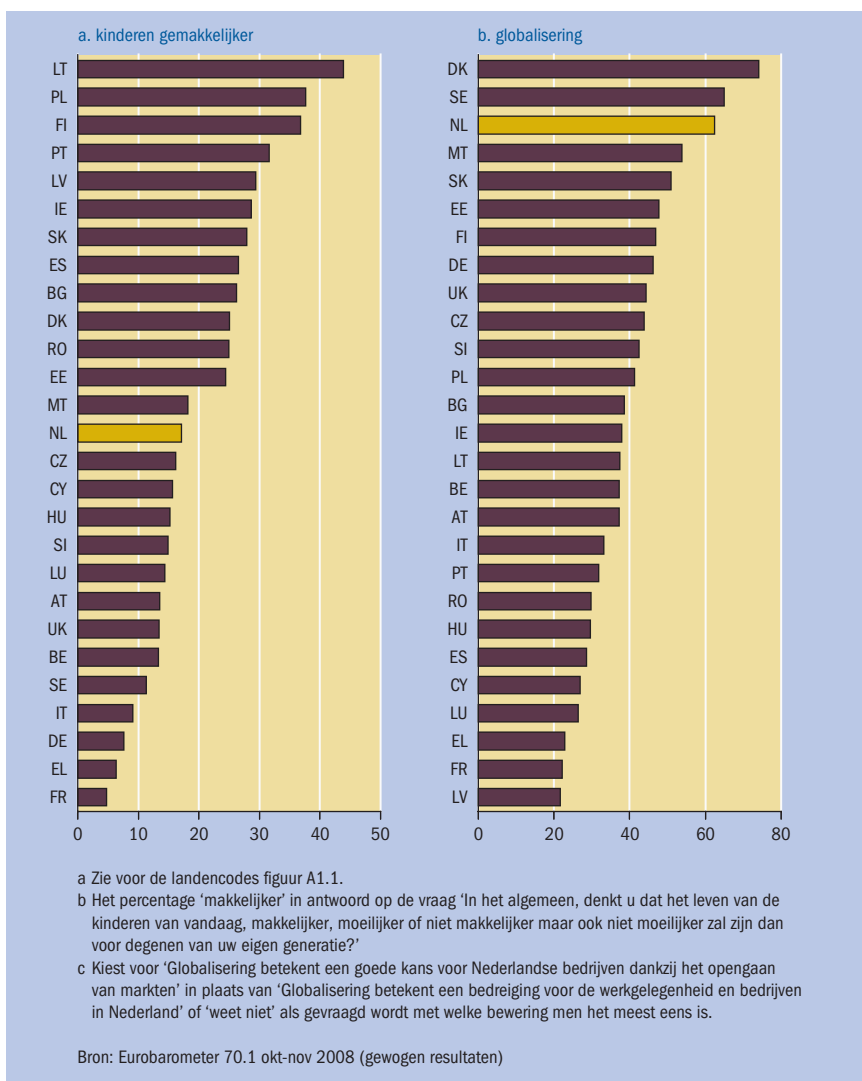
Optimisme over het eigen leven, de mensen in dit land en de wereld, 2006



- 1 Het vertrouwen in de politiek in Nederland is in tabel A4.1 aanzienlijk lager dan in Zuid- en Noord-Europa. Dit is niet in overeenstemming met ander recent onderzoek naar vertrouwen in de politiek, op basis van onder meer de European Social Survey en de Eurobarometer. Daaruit blijkt namelijk dat het vertrouwen in de politiek in Nederland nipt lager is dan in de Noordse landen, en aanzienlijk hoger dan in Frankrijk en Italië (Dekker en Steenvoorden 2008b: 17).
- 2 Zie [extranet.gallup-international.com/uploads/internet/DAVOS%20release%20final.pdf](http://extranet.gallup-international.com/uploads/internet/DAVOS%20release%20final.pdf). Dit persbericht vermeldt slechts enkele landen waar is geënquêteerd.
- 3 Dat geldt ook voor andere wereldwijde metingen van vertrouwen en toekomstverwachtingen met behulp van identieke enquêtevragen. Die alleen vormen een erg smalle basis voor het vergelijken van heel verschillende culturen. Een boeiende, veel breder opgezette wereldwijde analyse van vertrouwensverschillen is nog altijd Trust van Fukuyama (1995). De door hem onderscheiden lage- en hogevertrouwenlanden zijn overigens wel aardig terug te vinden in de cijfers over sociaal vertrouwen in tabel A4.1 (Taiwan, Zuid-Korea, Italië en Frankrijk zijn lager dan de VS, Duitsland en Noordwest-Europa).
- 4 Het feit dat de gegevens enige jaren vóór de economische crisis verzameld zijn, is in dit geval juist een voordeel. We kunnen hierdoor nagaan in hoeverre optimisme een normaal aspect is in de Europese landen, zonder dat dit wordt beïnvloed door een uitzonderlijke situatie als de economische crisis, die landen in ongelijke mate treft.

De vraagstelling voor de drie toekomstverwachtingen verschilt en daarom kunnen de niveaus van optimisme niet direct worden vergeleken in de zin dat men over de eigen toekomst optimistischer zou zijn dan over die van landgenoten. De drie vormen van optimisme blijken met elkaar samen te hangen: waar de ene vorm van optimisme relatief hoog is, zijn de andere dat over het algemeen ook. We zien aanzienlijke verschillen tussen landen. Nederland scoort nagenoeg gemiddeld: men is niet uitzonderlijk positief noch uitzonderlijk negatief. Frankrijk, Bulgarije, Portugal, België, Hongarije, Duitsland en Polen springen eruit als pessimistische landen. Denen en Ieren (en in mindere mate ook de Cyprioten, Finnen en Noren) zijn juist relatief optimistische volken.

Wat verwachten Europeanen van de toekomst van de volgende generatie? Zal deze het makkelijker hebben dan de huidige? Figuur A4.2 geeft twee antwoorden op deze vraag met behulp van de in hoofdstuk A2 al gebruikte Eurobarometer uit het najaar van 2008, toen de economische crisis grotere vormen begon aan te nemen in de media. Het linkerdeel van figuur A4.2 laat voor alle landen een minderheid zien die denkt dat de volgende generatie een makkelijker leven zal leiden. In 19 van de 27 landen verwacht een meerderheid van respondenten dat de volgende generatie het moeilijker zal hebben dan zichzelf (terwijl men als antwoord ook een neutraal 'niet makkelijker en niet moeilijker' had kunnen kiezen). Het vooruitgangsgeloof lijkt in Europa zwaar onder druk te staan.



**Figuur A4.2**  
Optimisme over de toekomst, 2008<sup>a</sup>



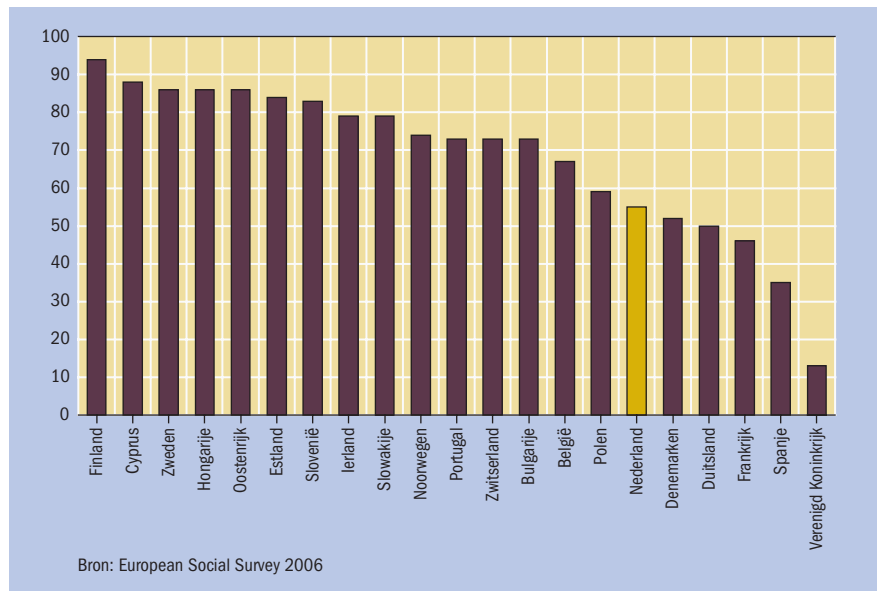
Nederland scoort gemiddeld iets optimistischer dan andere landen. In Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk (VK), Italië en Griekenland denkt minder dan 10% van de bevolking dat de volgende generatie het makkelijker zal hebben. Het optimisme is juist groot aan de randen van het continent: in voormalig communistische landen als Litouwen, Polen, Letland, Bulgarije, Roemenië en Slowakije, op het Iberisch schiereiland (Portugal en Spanje), en in Ierland en Finland. Veel van deze landen hebben in de vorige generatie te maken gehad met relatieve armoede en/of met een totalitair regime. Mogelijk ligt daarin de verklaring dat burgers er vaker denken dat de jongere generatie het makkelijker zal hebben dan zichzelf.<sup>5</sup>

Het rechterdeel van figuur A4.2 vermeldt de steun voor de opvatting dat globalisering eerder een kans dan een bedreiging is voor de nationale economie. Hier wordt de lijst aangevoerd door kleinere open economieën uit Noordwest-Europa en tonen Zuid-Europese landen en een aantal nieuwe lidstaten (en Luxemburg) het minst vertrouwen in de toekomst. De volgorde komt in hoge mate overeen met die van ruim twee jaar eerder (EC 2006: 53). Helaas kunnen we de metingen in figuur A4.2 niet vergelijken met gegevens uit landen in andere regio's van de wereld.

Tot slot kijken we naar een specifieke toekomstverwachting, namelijk de dreiging van terrorisme, volgens de citaten waarmee dit hoofdstuk opent een bron van angst en pessimisme in Europa. Figuur A4.3 toont voor de eerder gepresenteerde selectie van 19 EU-landen en Noorwegen en Zwitserland een grote variatie, van 13% van de Britten tot 94% van de Finnen die zich weinig of geen zorgen zeggen te maken. Zoals verwacht maken burgers zich de meeste zorgen wanneer zij leven in een land waar in de afgelopen jaren sprake is geweest van een terroristische aanslag: het VK en Spanje. In Frankrijk, Duitsland, Denemarken, en Nederland maakt ongeveer de helft van de bevolking zich hier zorgen om. Dit zijn landen die te maken hebben gehad met etnische spanningen en een daarmee gepaard gaande terreurdreiging. Weinig zorgen maakt men zich in Finland, Zweden, Oostenrijk, Hongarije en Cyprus.

**Figuur A4.3**

Weinig of geen zorgen om een terroristische aanval in eigen land, 2006 (in procenten)



5 Gevraagd is: 'Kunt u me vertellen of u het eerder eens of oneens bent met de volgende stelling: de kinderen die in [ons land] wonen zouden een beter leven hebben als ze naar een ander land zouden emigreren'. Tussen 25% (Bulgarije) en 90% (Denemarken) is het daar eerder mee oneens. Grofweg wordt de stelling aanzienlijk meer afgewezen in de (welvarender) oude lidstaten dan in de (armere) nieuwe lidstaten. De belangrijkste afwijkingen van de oud-nieuwindeling zijn enerzijds Portugal en het VK waar respectievelijk 27% en 32% de stelling afwijst, en Cyprus en Estland waar respectievelijk 66% en 64% dat doet. Zie ook Liddle (2008), die op basis van andere enquêtevragen vooral in de grote oude lidstaten Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK 'social pessimism' ziet. De positievere stemming in andere landen verklaart deze auteur afwisselend uit de feitelijk slechtere situatie en overheidsbeleid dat burgers meer sociale bescherming biedt.

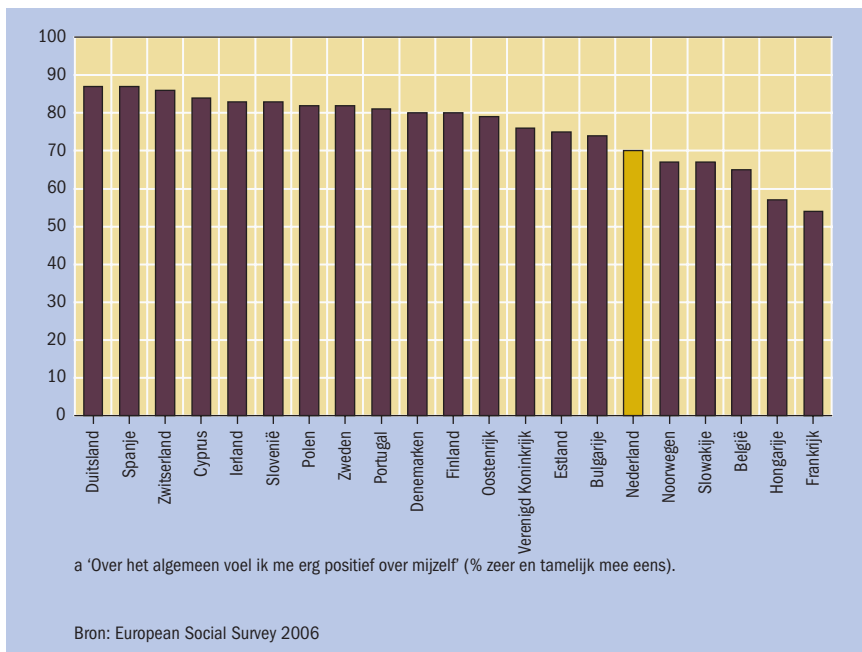
### 4.3 Vertrouwen in zichzelf, in elkaar en in instituties

Naast hun vertrouwen in de toekomst hebben we het vertrouwen van burgers in zichzelf, in elkaar en in instituties bekeken. Zijn burgers van mening dat zijzelf in staat zijn invloed uit te oefenen op hun omgeving? Hebben zij vertrouwen in de samenleving, in andere volkeren, en in hun politieke instituties? Dit vertrouwen is mogelijk een belangrijke voorwaarde voor optimisme over de toekomst: wie vertrouwen heeft in de goedwillendheid en de invloed van zichzelf en van anderen, zal menen de toekomst aan te kunnen en met open vizier tegemoet te kunnen treden.

Daarom onderzoeken we in deze paragraaf enkele van de meer gebruikelijke vormen van vertrouwen, waarover we ook in eerdere Europese Verkenningen rapporteerden: zelfvertrouwen, sociaal vertrouwen (vertrouwen in medeburgers), vertrouwen in andere Europese volkeren, en vertrouwen in de eigen nationale instituties en in de EU. In paragraaf 4.4 gaan we na in hoeverre deze vormen van vertrouwen inderdaad verband houden met een optimistisch toekomstbeeld.

#### Zelfvertrouwen

Zelfvertrouwen wordt in figuur A4.4 in beeld gebracht met de mate waarin de bevolking een positief zelfbeeld heeft. In alle landen heeft een meerderheid van de bevolking zelfvertrouwen. Frankrijk en Hongarije zijn uitschieters naar beneden, terwijl Spanje, Duitsland en Zwitserland het hoogst scoren. Hoewel ze over het algemeen als *high trust countries* worden beschouwd, is het zelfvertrouwen relatief laag onder Nederlanders en Noren, terwijl de Denen, Finnen en Zweden evenmin bovenaan de rangorde van landen staan.



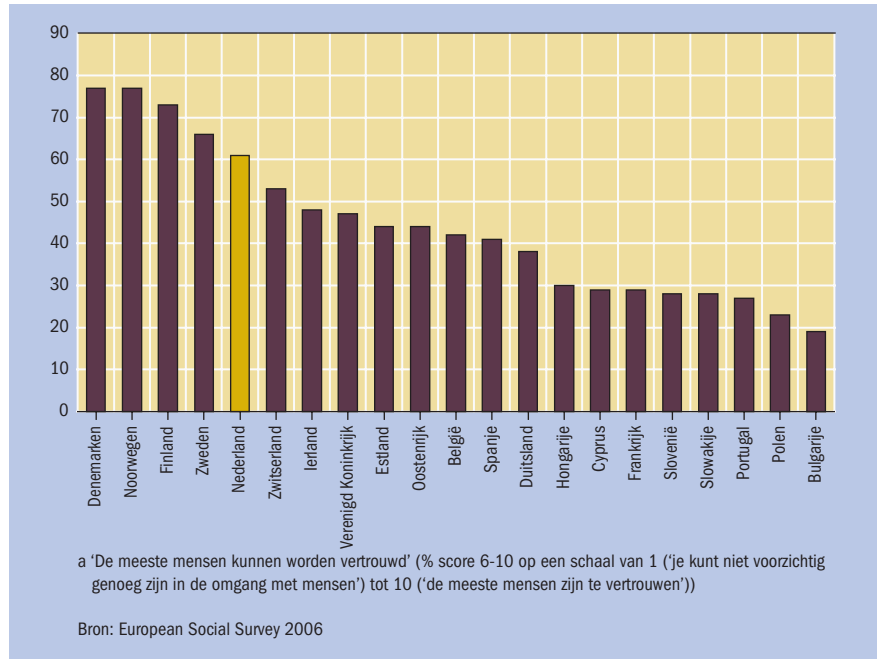
**Figuur A4.4**

Positief zelfbeeld<sup>a</sup>, 2006 (in procenten)

#### Sociaal vertrouwen

Vervolgens kijken we naar het vertrouwen dat Nederlanders en andere Europeanen hebben in hun medeburgers. Zoals we in eerdere studies al zagen, is het sociaal vertrouwen onder Nederlanders relatief hoog. In 2006 was dit vertrouwen slechts in de drie Scandinavische landen en Finland hoger dan in Nederland. Sociaal vertrouwen is juist laag in Oost-Europa.

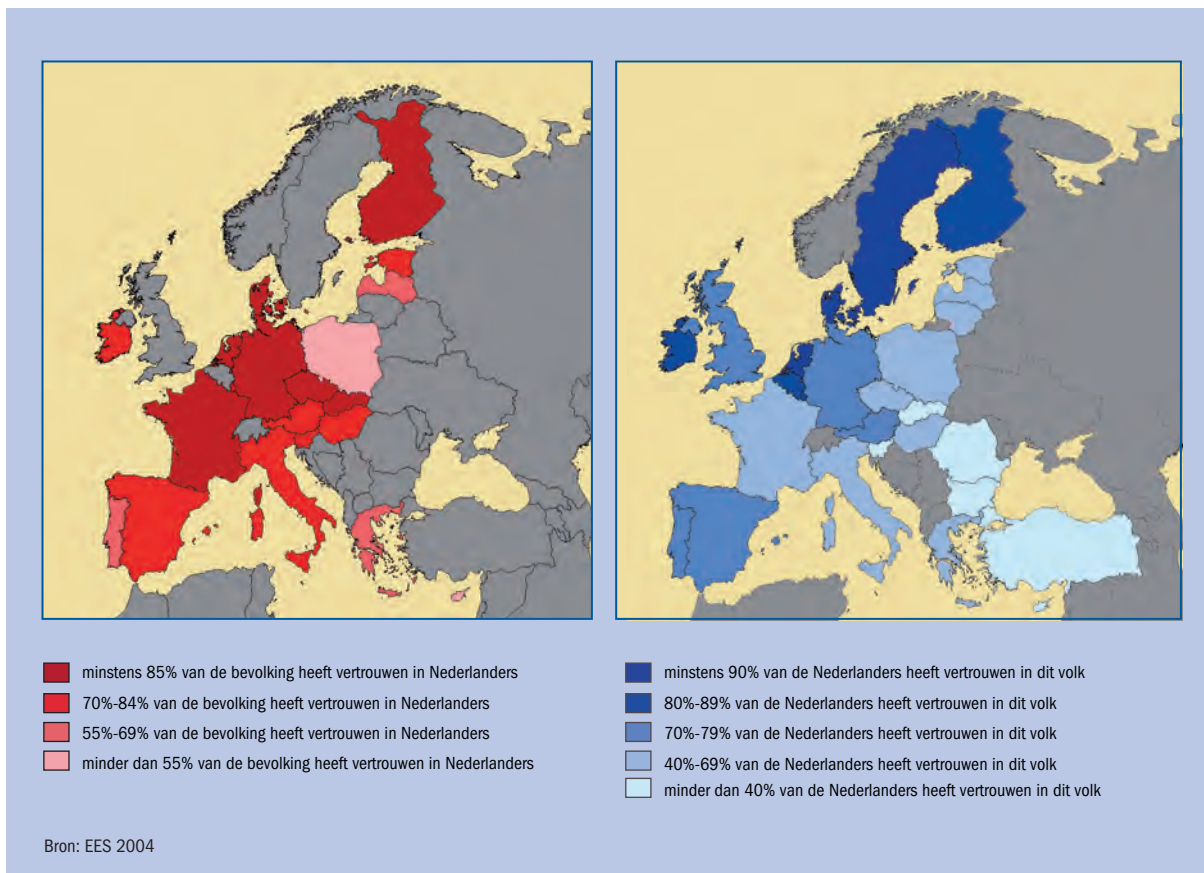
**Figuur A4.5**  
 Sociaal vertrouwen<sup>a</sup>, 2006  
 (in procenten)



#### Vertrouwen in andere volkeren

Naast vertrouwen in de medeburgers, kunnen burgers ook vertrouwen hebben in de inwoners van andere landen. In Divers Europa, de vierde Europese Verkenning (CPB/SCP 2006) hebben we daar uitgebreid aandacht aan besteed met gegevens uit 1996 van alle toenmalige EU-lidstaten. Het vertrouwen in het eigen volk was vrijwel altijd het hoogst. Uitzonderingen waren de Italianen die meer fiducia hadden in Amerikanen, en Belgen met een kleine voorkeur voor Luxemburgers. Zweden, Denen en in iets mindere mate Finnen hadden zeer veel vertrouwen in elkaar en in de Noren. De Scandinavische volken, Zwitsers, Nederlanders en Belgen genoten gemiddeld veel vertrouwen. Dat patroon was enige jaren eerder ook al aangetroffen (Inglehart 1991). De gegevens uit het laatste kwart van de vorige eeuw suggereerden enkele regelmatigigheden: noordelijke landen geven en genieten meer vertrouwen dan zuidelijke landen, kleine landen worden eerder vertrouwd dan grote landen en burens vertrouwen elkaar meer dan landen op grote afstand van elkaar. Delhey (2005) laat zien dat het bij het laatste niet zozeer om ruimtelijke nabijheid gaat als wel om culturele overeenkomsten (met name taalverwantschap en religie). Het noord-zuidverschil laat zich waarschijnlijk herleiden tot een verschil in modernisering (welvaart, weinig corruptie, burgerlijke vrijheden). Moderne landen worden meer vertrouwd en zijn meer geneigd om te vertrouwen.

In de European Election Survey (EES), gehouden in het kader van de verkiezing van het Europees Parlement in 2004, is opnieuw geïnventariseerd hoeveel vertrouwen burgers hebben in verschillende Europese volken. Helaas ontbreekt een aantal EU-lidstaten en daarom beperken we ons nu tot vertrouwen in en van Nederlanders. Dat wordt in figuur A4.6 in beeld gebracht.



Nederlanders staan, net als in 1996 (CPB/SCP 2007), bij andere landen in een goed daglicht. Nederlanders worden over het algemeen sterk vertrouwd door andere Europeanen; alleen Denen en Zweden scoren beter. Het linkerdeel van figuur A4.6 laat zien hoeveel men in andere landen gemiddeld vertrouwen heeft in Nederlanders. Nederlanders worden sterk vertrouwd in vooral wat meer nabijgelegen landen, en in Finland, Tsjechië en Slowakije. Het minste vertrouwen wordt geschonken door Cyprus, Polen, Letland en Griekenland. Dit lijkt in overeenstemming met de conclusies van Delhey (2005): culturele verwantschap verklaart waarom in sommige landen meer vertrouwen is voor Nederlanders dan in andere.

En in wie hebben Nederlanders op hun beurt vertrouwen? Het rechterdeel van figuur A4.6 laat zien dat Nederlanders vooral veel vertrouwen hebben in Zweden, Denen en Luxemburgers (die alle nog meer worden vertrouwd dan Nederlanders zichzelf vertrouwen). Ook Belgen, Finnen en Ieren worden sterk vertrouwd door Nederlanders. Het minste vertrouwen is er in Zuidoost-Europese volkeren: de Turken, de Roemenen en vooral de Bulgaren en de Cyprioten. In het algemeen zien we dat de vertrouwensrelaties wederkerig zijn: Nederlanders hebben vertrouwen in volkeren die Nederlanders vertrouwen (en vice versa). Nederlanders krijgen vaak wat meer vertrouwen van andere landen, dan dat Nederlanders zelf vertrouwen schenken in die landen. De grootste discrepantie vinden we in de vertrouwensrelatie met de Slowaken: hoewel veel Slowaken vertrouwen hebben in Nederlanders (86%), hebben weinig Nederlanders vertrouwen in Slowaken (35%).

**Figuur A4.6**  
Vertrouwen in en van Nederlanders,  
2004

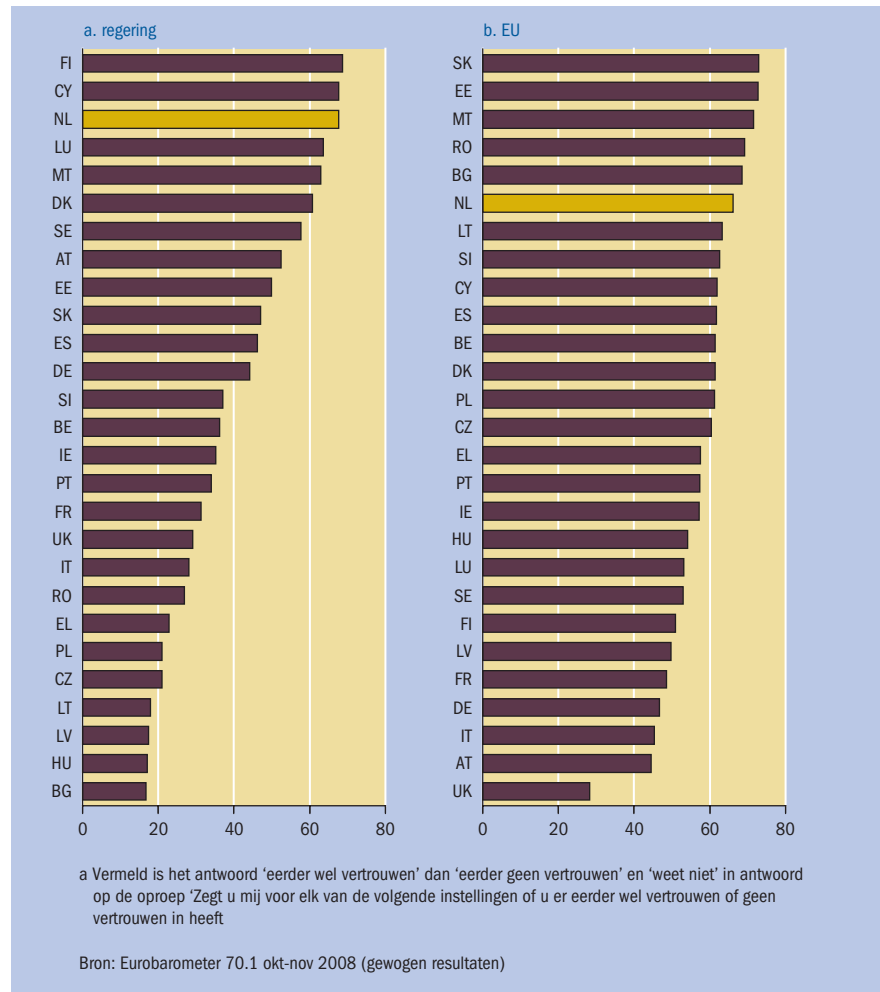
### Institutioneel vertrouwen

Figuur A4.7 brengt, opnieuw met behulp van Eurobarometer 70.1 van eind 2008, de nationale niveaus van vertrouwen in de regering en in de EU in beeld.

Nederland scoort in beide gevallen relatief hoog, bij de regeringen vooral te midden van kleine landen en bij de EU vooral tussen nieuwe lidstaten. Hekken-sluiters bij de nationale regering zijn Hongarije en Bulgarije; bij de EU staat niet geheel onverwacht het VK onderaan. De beide volgordes zijn niet gecorreleerd.<sup>6</sup>

**Figuur A4.7**

Vertrouwen in nationale regeringen en in de Europese Unie<sup>a</sup>, 2008



#### 4.4 Samenhang tussen vertrouwen en optimisme?

Hangen de verschillende soorten vertrouwen samen? Hebben mensen en landen met veel vertrouwen in zichzelf ook meer vertrouwen in anderen en in instituties, en hebben ze meer vertrouwen in de toekomst, zijn ze optimistischer? In tabel A4.2 wordt allereerst naar de relaties op landenniveau gekeken. In de meeste gevallen zijn de relaties positief, maar ze zijn vaak niet sterk. Bij de eerste vier soorten vertrouwen hangen alleen sociaal vertrouwen en vertrouwen in de eigen regering met elkaar samen. Zelfvertrouwen en het vertrouwen in de EU staan daar los van.

<sup>6</sup> De beide instituties maken deel uit van een langere serie. Het nationale niveau van vertrouwen in de regering hangt sterk samen met dat in het parlement, lagere overheden, het rechtssysteem, politieke partijen en ook de Verenigde Naties, maar het vertrouwen in de EU staat op landenniveau helemaal los van vertrouwen in andere instituties.

	2 sociaal	3 regering	4 EU	5 eigen leven	6 land	7 wereld	8 kinderen	9 globalisering	10 terrorisme
1 zelfvertrouwen 2006 (figuur A4.4)	0,11	0,33	-0,04	<b>0,71</b>	0,28	0,26	0,32	0,21	0,01
2 sociaal vertrouwen 2006 (figuur A4.5)		<b>0,68</b>	-0,19	<b>0,42</b>	<b>0,84</b>	<b>0,65</b>	0,04	<b>0,71</b>	0,01
3 vertrouwen in de nationale regering 2008 (figuur A4.7)			0,12	<b>0,60</b>	<b>0,77</b>	<b>0,59</b>	-0,11	<b>0,49</b>	0,22
4 vertrouwen in de EU 2008 (idem)				0,10	0,04	0,08	0,37	0,21	<b>0,42</b>
5 optimisme over de eigen toekomst 2006 (figuur A4.1)					<b>0,64</b>	<b>0,54</b>	0,06	0,24	0,21
6 optimisme over toekomst van het land 2006 (idem)						<b>0,81</b>	0,14	<b>0,56</b>	0,17
7 optimisme over toekomst van de wereld 2006 (idem)							0,16	<b>0,46</b>	0,24
8 optimisme over toekomst van de kinderen 2008 (figuur A4.2)								0,09	-0,20
9 globalisering als kans 2008 (idem)									0,01
10 geen zorgen over terrorisme 2006 (figuur A4.3)									-

a Bivariate correlatiecoëfficiënten; de vetgedrukte coëfficiënten zouden in het geval van een steekproef significant zijn.

Bron: voorgaande tabellen en figuren; n = 19-27

Bij vertrouwen in de toekomst of optimisme zien we, zoals al opgemerkt bij figuur A4.1 een positieve samenhang tussen de algemene verwachtingen van de toekomst van zichzelf, het eigen land en de wereld. De laatste twee hangen ook positief samen met optimisme over de globalisering. Als optimisme samenhangt met andere vormen van vertrouwen, dan is het positief. Met name de nationale niveaus van sociaal vertrouwen en vertrouwen in de regering zijn voorspellend voor het vertrouwen in de toekomst. Dat geldt het minst voor optimisme over de toekomst van de volgende generatie. Dat is evenmin gerelateerd aan andere vormen van optimisme, en hangt op het landenniveau al met al het minst samen met de andere kenmerken.

Tabel A4.2 geeft over de hele linie toch wel steun aan het idee dat een (nationale) cultuur van vertrouwen positief samenhangt met een cultuur van optimisme.

Hoe zit dit op het individuele niveau? Om dat te onderzoeken keren we terug naar de meest recente Eurobarometer, die van oktober-november 2008. Helaas beschikken we daarin slechts over twee metingen van institutioneel vertrouwen en over twee metingen van vertrouwen in de toekomst. We nemen de twee metingen van vertrouwen in de toekomst als afhankelijk: optimisme over de toekomst van de kinderen en optimisme over globalisering als kans voor het bedrijfsleven. Met multivariate regressieanalyses relateren we deze aan

**Tabel A4.2**

De samenhang op het niveau van landen tussen verschillende soorten vertrouwen en optimisme<sup>a</sup>

institutioneel vertrouwen, eerst op zich en vervolgens rekening houdend met enkele achtergrondkenmerken. We beschrijven de effecten voor Nederland en vergelijken voor de analyse met achtergrondkenmerken in hoeverre deze overeenkomen met de gehele bevolking van de EU.

In tabel A4.3 zien we dat het effect van vertrouwen en tevredenheid op optimisme niet eenduidig is. Het optimisme over het leven van de volgende generatie hangt op het individuele niveau in het geheel niet samen met vertrouwen en tevredenheid, net zoals we dat ook al op het landenniveau zagen in tabel A4.2; zelfs niet wanneer we geen rekening houden met andere kenmerken. Wel spelen geslacht, huwelijkse staat en leeftijd een rol. Daarentegen hangen vertrouwen en tevredenheid wel positief samen met het beeld van globalisering als kans voor het bedrijfsleven. Wie vertrouwen heeft in de regering en/of de EU en wie tevreden is met de economie van het land, ziet globalisering eerder als kans dan als bedreiging.

**Tabel A4.3**

De samenhang op het niveau van individuen tussen vertrouwen, tevredenheid en optimisme<sup>a</sup>

	optimisme volgende generatie			globalisering kans		
	NL	NL	EU	NL	NL	EU
vertrouwen in de nationale regering			+	+	+	+
vertrouwen in de EU			+	+	+	+
tevredenheid met het eigen leven			-			+
oordeel economische situatie eigen land			+		+	+
oordeel eigen werksituatie			-			+
oordeel financiële situatie eigen huishouden			+			
huwelijkse staat (ref: ongehuwd)						
- gehuwd		-	+			
- gescheiden						+
- verweduwd			+			-
jaren opleiding		-	-		+	+
sekse (vrouw)		-	-		-	-
Leeftijd		-	-		+	+
aantal kinderen onder de 10		-				
aantal kinderen tussen 10 en 15						

a Multivariate effecten. Alleen significante effecten zijn weergegeven.

Bron: Eurobarometer 70.1 okt-nov 2008 (gewogen resultaten)

Wanneer we het verklaringmodel van Nederland vergelijken met het model voor de bevolking van de EU als geheel (steekproeven gewogen naar bevolkingsgrootte), blijkt dat in de Europese bevolking veel meer effecten significant zijn. Dit heeft waarschijnlijk vooral te maken met de enorme steekproefgrootte op dat niveau, waardoor effecten veel eenvoudiger significant worden. Interessanter is of effecten anders qua richting zijn voor de EU als geheel dan in Nederland. Dit blijkt slechts eenmaal het geval te zijn, bij het effect van gehuwd zijn op optimisme over de volgende generatie. In Nederland zijn ongehuwden optimistischer over de toekomst van de volgende generatie dan gehuwden. In Europa als geheel vinden we het omgekeerde: daar zijn gehuwden juist optimistischer. Verder past Nederland geheel in het Europese patroon.

#### 4.5 Afsluitend

In dit hoofdstuk hebben we het vertrouwen verkend van Europeanen in zichzelf, elkaar, hun instituties en de toekomst. Nederlanders zijn – net als mensen uit de noordelijke landen – optimistisch over hun eigen toekomst, de toekomst van het land en van de wereld. Dit zijn dezelfde landen die in globalisering vooral kansen zien voor het bedrijfsleven. Wellicht juist omdat ze zo positief zijn over het eigen leven, denken inwoners van deze landen niet zo vaak dat hun kinderen het nog beter zullen krijgen dan zijzelf. In landen als Bulgarije en Portugal, waar burgers wat pessimistischer zijn over het eigen leven, zijn de verwachtingen voor de volgende generatie juist wat optimistischer. Frankrijk is een uitzonderlijk pessimistisch land. De Fransen behoren op alle fronten tot de meest pessimistische volken van Europa. Zowel op het niveau van landen, als op het niveau van individuen hangt het vertrouwen in de toekomst positief samen met vertrouwen in andere mensen en vertrouwen in de regering. Vertrouwen in de EU staat betrekkelijk los van vertrouwen in andere instituties, maar correleerde in tabel A4.2 met het zich geen zorgen maken over terroristische aanslagen.

Wat betreft het vertrouwen en andere gunstige houdingen tegenover de EU zijn er op individueel niveau wel allerlei aanwijzingen voor positieve effecten van optimisme en zelfvertrouwen. Daar zijn we in eerdere Verkenningen herhaaldelijk op ingegaan. Een positieve houding tegenover de eigen samenleving en de eigen positie daarin lijkt af te stralen op een welwillende houding tegenover Europa, en omgekeerd zullen gevoelens van onvrede over de Nederlandse samenleving en politiek een belangrijke basis vormen voor een negatieve houding tegenover Europa (CPB/SCP 2008: 61). Die samenhang maakt mogelijk deel uit van een grotere polarisatie in de publieke opinie. Verschillende auteurs wijzen in dat verband op nieuwe culturele scheidslijnen en overlappende tegenstellingen van bedreigde en bezige burgers, verliezers en winnaars van de globalisering, nationalisten en kosmopolieten, en aan de basis van dat alles ook op de wellicht groeiende culturele tegenstelling van lager- en hogeropgeleiden.<sup>7</sup>

Als zodanig spelen Europese kwesties voor de meeste mensen de meeste tijd ongetwijfeld een zeer ondergeschikte rol in wat ze politiek wensen, maar als Europa op enigerlei wijze gaat spelen, nodigt het als ‘eliteproject’ (Cuperus 2008) wel uit tot negatieve collectieve meningsvorming. Dat kan in het groot het geval zijn bij verkiezingen, maar is in het klein ook te zien in onderzoek dat we de afgelopen jaren voor de Europese Verkenningen hebben gedaan. De massale individuele instemming in Nederland met stellingen als dat het EU-lidmaatschap ‘een goede zaak is’ en dat we er vooral ‘voordeel’ van hebben (zie figuur A2.4) slaat in groepsgesprekken makkelijk om in een opeenstapeling van negatieve waarderingen (CPB/SCP 2006: 28-30). Wordt mensen individueel gevraagd om een verhaal te vertellen over Europa, dan levert dat een gemengd beeld van voor- en nadelen op, maar zodra men met elkaar gaat praten, gaan de nadelen overheersen en uiteindelijk wordt gemeenschappelijk een vooral negatief beeld van Europa geschetst (hoofdstuk A1). Tegen die achtergrond is de historisch en landenvergelijkend grote steun voor het EU-lidmaatschap in Nederland eind 2008, begin 2009 geen garantie voor een positieve stemming over Europa als de komende tijd Europese kwesties weer onderwerp van publieke discussie zouden worden.

<sup>7</sup> Zie o.a. Aarts (2008), Cuperus (2008), hoofdstuk A3 van deze Verkenning, CPB/SCP (2004: 24-26) en algemener Elchardus (2005).



## Literatuur bij deel A

- Aarts, K. (2008). Europese integratie en de Nederlandse kiezers. In: F. Becker, M. Hurenkamp en M. Sie Dhian Ho (red.), *Het ongemak over Europa*, p. 18-35. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.
- Aarts, K. en H. Schmeets (2008). Europese integratie en Nederlandse verkiezingen. In: H. Schmeets en R. van der Bie (red.), *Het Nationaal Kiezersonderzoek 2006*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Abts, K., D. Heerwegh en M. Swyngedouw (2008). Euroscepticisme in België. In: *Res Publica*, jg. 50, nr. 4, p. 357-381.
- Bovens, M. en F. Hendriks (2008). Pacificatie en polarisatie. In: *de Volkskrant*, 20 oktober 2008.
- CPB/SCP (2004). *Bestemming Europa. Europese Verkenning 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2005). *Europese tijden. Europese Verkenning 3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2006). *Divers Europa. Europese Verkenning 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2007). *Marktplaats Europa. Europese Verkenning 5*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2008). *Europa's bureu. Europese Verkenning 6*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau.
- Cuperus, R. (2008). Europese integratie en de Nederlandse kiezers. In: F. Becker, M. Hurenkamp en M. Sie Dhian Ho (red.), *Het ongemak over Europa*, p. 82-99. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.
- Dekker, P. en E. Steenvoorden (2008a). COB-kwartaalbericht 2008|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en E. Steenvoorden (2008b). COB-kwartaalbericht 2008|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., T. van der Meer en E. Steenvoorden (2009). COB-kwartaalbericht 2008|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en C. Wennekers (2005). Publieke opinies over Europa. Tussen abstracte steun en concrete ergernissen. In: *Internationale Spectator*, nr. 59, p. 627-630.
- Delhey, J. (2005). *A trade-off between enlargement and integration?* Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Deth, J. van (2007). Democracy and involvement. In: M. Torcal en J.R. Montero (red.), *Political disaffection in contemporary democracies*. Londen: Routledge.
- EC (2006). *The future of Europe (Eurobarometer 65.1)*. Brussel: Europese Commissie (DG Communicatie) ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion)).
- EC (2008). *Eurobarometer Special Reports 69.2. Citizens and the 2009 elections: results for Netherlands*. Brussel: Europese Commissie (DG Communicatie) ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion)).
- EC (2008). *First results Eurobarometer 70*. Brussel: Europese Commissie (DG Communicatie) ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion](http://ec.europa.eu/public_opinion)).
- Elchardus, M. (2005). Tegenstellingen en conflicten in de symbolische samenleving. In: P. Dekker (red.), *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*, p. 33-55. Driebergen: Synthesis.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust*. New York: The Free Press.
- Inglehart, R. (1991). Trust between nations. In: K. Reif en R. Inglehart (red.), *Eurobarometer*. Hounmills: Macmillan.
- IPP (2009). *Opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement*. Gedownload van <http://www.publiek-politiek.nl/Bestanden/Opkomst-bij-de-verkiezingen-voor-het-Europees-Parlement>.
- Kleinnijenhuis, J. en J.A. de Ridder (2007). De nieuwskaravaan. In: K. Aarts, H. van der Kolk en M. Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat*. Utrecht: Spectrum.
- Liddle, R. (2008). *Social pessimism, the new social reality of Europe*. London: Policy Network.
- Mahbubani, K. (2008). *The new Asian hemisphere*. New York: PublicAffairs.
- Marks, G. en L. Hooghe (2003). *National identity and support for European integration*. Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- McLaren, L. (2002). Public support for the European Union. In: *The Journal of Politics*, jg. 64, nr. 2, p. 551-566.

- McLaren, L. (2004). Opposition to European integration and fear of loss of national identity. In: *European Journal of Political Research*, nr. 43, p. 895-911.
- Moïsi, D. (2007). The clash of emotions. In: *Foreign Affairs*, nr. 86, p. 8-12.
- Mosch, R. en H. Prast (2008). *Confidence and trust*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank (Occasional Studies 6/2).
- Pellikaan, H., S.L. de Lange en T. van der Meer (2007). Fortuyn's Legacy. In: *Comparative European Politics*, nr. 5, p. 282-302.
- Postmes (2009). *Understanding how groups form and societies transform*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (inaugurele rede 27 januari 2009).
- Snowden, D. en J. Stienstra (2007). *Stop asking questions*. Paper voor de Esomar conferentie 2007.
- Steenvoorden, E., P. Schyns en T. van der Meer (2009). COB-kwartaalbericht 2009|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stienstra, J. en A. Jansen (2009). *Meningen over Europa*. Amsterdam: Ferro.
- Stienstra, J. en W. van der Noort (2008). *Loser, hero or human being*. Paper voor de Esomar conferentie 2008.
- Sunstein, C. (2001). *Fragmentation and Cybercascades* (<http://fathom.lib.uchicago.edu/1/777777122307/>)
- Sztompka, P. (1998). Trust, distrust and two paradoxes of democracy. In: *European Journal of Social Theory*, jg. 1, nr.1, p. 19-32.
- Thomassen, J. en H. Bäck (2008). *European citizenship and identity after enlargement*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- TNS (2009). *Nationaal rapport Nederland Eurobarometer 70*. Brussel: Europese Commissie (DG Communicatie) ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/](http://ec.europa.eu/public_opinion/)).
- Van Biezen, I. & R.S. Katz (eds.) (2006). *Political data yearbook 2005. Special issue of the European Journal of Political Research*.
- Vreese, C. H. de (2004). *Why European citizens will reject the EU constitution*. Cambridge, MA: Harvard University, Center for European Studies.

## DEEL B      MARKTEN EN MACHT IN 2030

### Bevindingen

Deel B van deze Verkenning laat in drie essays zien dat de Europese Unie (EU) door de economische banden ook voor haar politieke besluiten afhankelijk is van de rest van de wereld. In de komende decennia zal de afhankelijkheid van centraal geleide landen, die het met vrije mededinging niet zo nauw stellen, toenemen. De essays betogen dat de EU via bilaterale of multilaterale overeenkomsten moet blijven streven naar open grenzen en vrije mededinging.

De toekomstige groei van de Europese economie zal mede worden bepaald door de beschikbaarheid van arbeid, kapitaal en grondstoffen zoals olie en gas. Op goed werkende markten met vrije mededinging zijn deze schaarse middelen vrij toegankelijk. De praktijk is echter dat deze markten niet goed functioneren en dat er economische machtsposities bestaan of ontstaan. Overheden spelen een belangrijke rol op deze markten en creëren belemmeringen voor het vrije verkeer. Zo schermt de EU haar arbeidsmarkt af voor met name lager opgeleide migranten, is kapitaal voor een deel afkomstig van fondsen die in handen zijn van buitenlandse overheden en is de productie van olie en gas steeds meer in handen van staatsbedrijven.

Bedrijven en overheden kunnen deze economische machtspositie aanwenden om hun rendement te vergroten ten koste van andere bedrijven en overheden of van consumenten. Als gevolg hiervan worden de beschikbare productiefactoren (zoals energie, kapitaal en menskracht) onderbenut. Overheden kunnen deze machtsposities ook aanwenden voor politieke doeleinden.

Door toenemende internationale verwevenheid wordt Europa sterker afhankelijk van landen of gebieden in de rest van de wereld. Deze afhankelijkheid is echter wederzijds, omdat buitenlandse overheden ook belang hebben bij een goed functionerende Europese economie. Deze wederzijdse afhankelijkheid maakt het enerzijds mogelijk om politieke besluiten van de tegenpartij af te dwingen, maar kan anderzijds juist de basis vormen voor samenwerking.

#### *Essay over de EU en arbeid*

In hoofdstuk B2 onderzoeken we of het restrictieve arbeidsmigratiebeleid van de EU wenselijk en in de toekomst handhaafbaar is. Wenselijk, omdat de restricties het functioneren van de EU en haar omringende landen beperkt. Handhaafbaar, omdat de druk van binnen en buiten de EU zal toenemen.

De EU-barrières zijn het meest restrictief voor laagopgeleide arbeidsmigranten. Dit 'hek' om de Europese arbeidsmarkt leidt allereerst tot een kunstmatige verhoging van de EU-looninkomens in vergelijking met een geheel open arbeidsmarkt. Vervolgens leidt het tot een inkomensherverdeling binnen de EU, van ondernemingen naar binnenlandse werknemers, en uiteindelijk zullen ondernemingen deze kostenverhoging via hun prijzen doorberekenen aan alle EU-burgers. Tenslotte heeft 'het hek' belangrijke consequenties voor de buurlanden van de EU. Empirisch onderzoek wijst uit dat het effect van de immigratiebeperking op de economische situatie buiten de EU substantieel is, en in negatieve zin de omvang van ontwikkelingshulp en de effecten van handelsliberalisering overtreft. Het restrictieve arbeidsmigratiebeleid van de EU belemmert dus het functioneren van de EU en haar buurlanden.

Het is zeer de vraag of het beleid in zijn huidige vorm op langere termijn – richting 2030 – te handhaven valt, zelfs als de EU dat zou willen. Het inkomensverschil tussen de EU en een belangrijk deel van de omringende landen zal tot een toenemende druk van illegale immigratie leiden. Ontwikkelingslanden zullen aan de internationale onderhandelingstafels (klimaatoverleg, handelsliberalisering) steeds meer politieke druk uitoefenen om het EU-arbeidsmigratiebeleid te versoepelen. Ook vanuit de EU zal als gevolg van vergrijzing en schaarste aan arbeidskrachten voor bijvoorbeeld taken die met publieke voorzieningen te maken hebben, steeds meer druk ontstaan tot versoepeling.

Versoepeling van het Europese arbeidsmigratiebeleid is geen kwestie van alles of niets. Een reeks beleidsopties maakt het mogelijk om soepeler om te gaan met toelating van laagopgeleide migranten van buiten de EU, in combinatie met maatregelen die zorgen voor selectiviteit. Zo kun je waarborgen dat vooral migranten binnenkomen met kwaliteiten (taalbeheersing, kennis en kundigheden) die overeenkomen met de Europese behoeften. Bovendien kan worden geëxperimenteerd met EU-brede samenwerking rond tijdelijke arbeidsmigratie. De kosten van herziening van het arbeidsmigratiestandpunt van de EU kunnen beperkt zijn. Een voordeel van het hanteren van een langetermijnperspectief (2030!) is dat grote veranderingen toch nog geleidelijk kunnen worden ingevoerd. Een geleidelijke invoering van maatregelen voorkomt grote schoksgewijze aanpassingen en integratieproblemen.

#### *Essay over de EU en kapitaal*

Hoofdstuk B3 is een essay over de macht van *Sovereign Wealth Funds* (SWF's), sterk uiteenlopende fondsen die gemeen hebben dat ze staatsgelden beheren. De financieringsbronnen zijn meestal valutareserves verkregen uit export van fossiele brandstoffen en overige grondstoffen. Waar centrale banken vaak hun toevlucht nemen tot staatsobligaties, investeren SWF's in aandelen en bedrijfsovernames. De belangen van SWF's bedroegen in 2007 zo'n 4,5% van het mondiale bruto binnenlands product (bbp). In een stabiel scenario zal dit aandeel de komende decennia gelijk blijven. Maar in een groeiscenario, waarbij SWF-landen hun overschotten op de betalingsbalans blijven investeren via hun beleggingsfondsen, kan het aandeel van SWF's oplopen tot ruim 20% van het mondiale bbp in 2030.

Voor zover bekend streven SWF's economische doelen na, zoals een hoog rendement en spreiding van risico. Maar gezien hun omvang en hun nauwe relatie met de overheden van het thuisland, kunnen ze in potentie strategische belangen verwerven in West-Europese bedrijven of sectoren. Bij strategische belangen gaat het om omvangrijke sociale kosten of baten, of het risico hierop, die bewust beïnvloed kunnen worden door een overheid of bedrijf.

Bij omvangrijke investeringen in strategische sectoren worden Europese landen sterk afhankelijk van hoofdzakelijk Aziatische SWF-landen. Deze afhankelijkheid is wederzijds en kan leiden tot belangenconflicten. De huidige vormen van regulering zijn nauwelijks geschikt om belangenconflicten tussen Europese lidstaten en SWF-landen op te lossen. De Europese jurisdictie strekt zich namelijk niet uit tot het thuisland van SWF's. Maatregelen op het terrein van mededinging en zeggenschap van aandeelhouders kunnen niet voorkomen dat SWF-landen hun strategische invloed aanwenden. Internationale afspraken om investeringen door SWF's te reguleren worden bemoeilijkt door de geringe transparantie van een aantal SWF-landen. De beste optie voor de EU-lidstaten is om strategische sectoren volledig in publiek eigendom te houden.

### *Essay over de EU en grondstoffen*

Het aandeel van *National Oil Companies* (NOC's) in de mondiale productie van olie en gas, nu al meer dan de helft, zal de komende decennia nog verder toenemen. In hoofdstuk B4 analyseren we wat deze dominante positie van NOC's betekent voor de energievoorziening van Europa. NOC's functioneren anders dan private bedrijven. Ze krijgen vaak nevendoelstellingen opgelegd, zoals financiering van sociale programma's en subsidiëring van brandstoffen. Dat maakt ze vaak minder efficiënt dan private bedrijven, hetgeen hun vermogen om te investeren aantast. Achterblijvende investeringen verhogen de kans op prijsschokken en perioden met hoge prijzen. Voor de EU-landen kan dat gepaard gaan met hogere afdrachten voor olie en gas aan producerende landen en aanpassingskosten voor de economie. Op de gasmarkt kan de concentratie van de productie bij een klein aantal NOC's leiden tot marktmacht en daardoor hogere prijzen.

Overheden kunnen via hun staatsbedrijven olie en gas inzetten als instrument voor buitenlands beleid. Dat is echter een kostbare strategie; de overheden van producerende landen zijn vaak sterk afhankelijk van olie- en gasinkomsten, dus ze zijn niet gebaat bij interrupties in de levering. Dergelijk ingrijpen heeft dan ook slechts sporadisch plaatsgevonden.

De voorzieningszekerheid in de EU zal vooral bedreigd worden door de achterblijvende investeringen door NOC's. De EU heeft echter niet veel middelen om het functioneren van NOC's te verbeteren of toegang voor private bedrijven af te dwingen. De EU kan wel inzetten op versterking van markten en internationale instituties. Voorbeelden hiervan zijn samenwerking tussen de consumerende en producerende landen in de Wereldhandelsorganisatie of in het EU-Energiehandvest. Daarnaast draagt uitbreiding van de totale handel bij aan verdergaande economische integratie, wat de wederzijdse afhankelijkheid versterkt tussen de olie- en gasproducerende landen en hun afnemers.

Europese overheden kunnen wel de kosten van disrupties beperken, bijvoorbeeld door strategische oliereserves aan te leggen, gas op te slaan en alternatieve energiebronnen te ontwikkelen. De baten hiervan hangen sterk af van de betrokken markt. Zo is de oliemarkt een wereldwijde markt, waardoor het effect van een groter aandeel biobrandstoffen in de EU op de voorzieningszekerheid gering is. Daarnaast zijn de kosten van veel maatregelen (zoals een groter aandeel windenergie of ethanol als motorbrandstof) vaak zo hoog dat de baten er niet tegen opwegen. Of alternatieve voorzieningen wel rendabel zijn zal afhangen van de frequentie en de omvang van prijsschokken als gevolg van achterblijvende investeringen door NOC's.

## B1 Markten en macht in toekomstig Europa

Twee decennia geleden viel de Berlijnse Muur en werd de interne markt van de Europese Unie (EU) voltooid. Beide politieke ontwikkelingen hebben de Europese economie een enorme impuls gegeven.<sup>1</sup> Wat zullen de komende twee decennia brengen voor Europa, oftewel, hoe ziet Europa eruit in 2030?

Economen dromen van een *global world* met vrije mededinging. Een wereld waarin beleid de regels vaststelt, maar zo weinig mogelijk belemmeringen oplegt. Een wereld waarin concurrentie leidt tot efficiënte benutting van schaarse middelen. Een wereld waarin deze schaarse middelen over de hele wereld vrij toegankelijk zijn. Deze droom staat op gespannen voet met economische en politieke machtsblokken als deze het vrije verkeer inperken. In een verdeelde wereld worden schaarse middelen niet optimaal ingezet, maar vooral benut voor eigen gewin – soms ten koste van een ander. Het biedt voordelen grenzen af te bakenen en toegang tot schaarse middelen te beperken. Over olie, gas en andere grondstoffen zijn oorlogen gevoerd. Ook andere markten, zoals de arbeidsmarkt en strategisch geachte sectoren, worden vaak afgeschermd. Binnenlandse industrieën worden voorgetrokken, zoals recentelijk door Obama's 'buy American' en Sarkozy's 'armer l'industrie française'. Moet de EU aansluiten bij de droom of bij de werkelijkheid?

In drie essays verkennen we de toekomst van Europa, vanuit de kansen en bedreigingen voor vrij verkeer en vrije mededinging. Voor de arbeidsmarkt richten we ons op de migratie van laagopgeleide werknemers en het restrictieve Europese arbeidsmigratiebeleid. Voor de kapitaalmarkt focussen we op investeringen door buitenlandse overheden in Europese bedrijven via *Sovereign Wealth Funds* (SWF's). Voor de energiemarkt gaan we in op *National Oil Companies* (NOC's) die in de toekomst een dominante invloed kunnen krijgen op de levering en prijszetting van olie en gas. In deze essays staan een aantal vragen centraal. Moet de EU streven naar vrije markten, ook internationaal, als andere landen hun markten afschermen? Moet de EU streven naar vrije mededinging, als buiten haar grenzen monopolies ontstaan? Moet de EU haar grenzen openstellen, zodat buitenlandse overheden economische belangen in Europa kunnen verwerven? En kan de EU hierin zelfstandig opereren, is ze afhankelijk van andere landen, of kan zij juist het economisch beleid van andere landen beïnvloeden?

### 1.1 Europa over twee decennia

Het gemiddelde inkomen is hoog in de EU, niet zo hoog als in de VS, maar toch hoger dan in ons omringende landen. Met de Lissabon-agenda streven we naar hoge economische groei. De EU is en blijft aantrekkelijk voor migranten, vooral uit minder ontwikkelde landen. Immigranten zijn nodig om bij te dragen aan de groei en om tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Ze kunnen echter ook een bedreiging vormen voor het inkomen van een deel van de Europese werknemers en de inrichting van onze samenleving. Anno 2009 wordt de Europese arbeidsmarkt afgeschermd, vooral voor laagopgeleide werknemers. De vraag is of blijvende afscherming ook de komende decennia gewenst is.

<sup>1</sup> De Europese Verkenningen uit 2007 en 2008, Marktplaats Europa en Europa's burens, gaan uitgebreid in op de interne markt (inclusief de uitbreiding van de EU) en de relatie met de Oost-Europese buurlanden (CPB/SCP 2007, 2008).

Ook in 2030 zal economische groei voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van fossiele energie. Fossiele energie die de lidstaten nu nog in beperkte mate bezitten, maar die over twintig jaar sterk geslonken zal zijn. Een groot deel van deze voorraden is wel in handen van buitenlandse staatsbedrijven in Rusland en een aantal landen die bij de Organisation of Petroleum Exporting Countries (OPEC) zijn aangesloten, die de markt voor olie en gas in toenemende mate kunnen beheersen. Wat betekent deze afhankelijkheid van NOC's voor de voorzieningszekerheid van de EU?

Voor deze groei zijn investeringen nodig, waarbij investeringen door buitenlandse bedrijven een welkome impuls kunnen geven aan Europese economieën. Dit geldt zeker als deze investeringen gedaan worden door hoogtechnologische bedrijven. Maar geldt dit ook voor investeringen door buitenlandse staatsfondsen, vaak uit ondemocratische landen met een lage kwaliteit van regulering, waardoor wellicht politieke invloed wordt geïmporteerd?

De toekomstige economische groei in de EU is deels afhankelijk van buitenlandse invloeden, van buitenlandse bedrijven en overheden. Deze afhankelijkheid zal verschuiven van landen met een markteconomie, zoals de VS, naar meer geleide economieën, zoals Rusland en China. Deze partijen kunnen de mededinging op de markt verminderen. Wat betekent dit voor de EU en hoe kan de EU daarmee omgaan?

## 1.2 Macht en mededinging

De Europese lidstaten hebben de macht om laagopgeleide arbeidsmigranten te weren, zodat zij niet kunnen meedingen naar banen in de EU. SWF's hebben de financiële middelen om grote aandelen te verwerven in Europese sectoren, waardoor ze concurrentie door andere bedrijven sterk kunnen beperken. Westerse bedrijven hebben meestal geen, of zeer beperkt, toegang tot oliebronnen in landen waar NOC's een monopoliepositie bezitten.

Bedrijven en overheden kunnen hun economische machtspositie aanwenden om hun rendement te vergroten of andere doelen te realiseren, ten koste van andere bedrijven en overheden of van consumenten. Ze hebben een scala aan middelen, zoals productiebeperking of selectie van afnemers, die ertoe leiden dat beschikbare productiefactoren (zoals energie, kapitaal en menskracht) onderbenut blijven.

Als referentiepunt schetsen we eerst een markt met een grote hoeveelheid vragers en aanbieders, waarbij geen enkele partij groot genoeg is om prijs te beïnvloeden.<sup>2</sup> Het efficiënte van deze markt met volledige mededinging zit in het feit dat er zoveel verhandeld wordt als bedrijven bereid zijn te produceren en consumenten bereid zijn om af te nemen. De verkoopprijs is precies hoog genoeg om de productiekosten te dekken en de aankoopprijs is precies gelijk aan de prijs die consumenten maximaal bereid zijn te betalen. De prijs reflecteert dus de maatschappelijke kosten én baten van het verhandelde product.

Veel markten worden echter gekenmerkt door een beperkt aantal producenten en consumenten. De oorzaak van monopolievorming heeft altijd te maken met een of andere toetredingsbarrière. Het kan zijn dat een bepaalde grondstof, zoals olie of gas, op een beperkt aantal plaatsen voorkomt, zodat landen

<sup>2</sup> We hebben in deze paragraaf gebruik gemaakt van de toegankelijke beschrijving van de economische effecten van monopolies en gewenst overheidsingrijpen door Teulings et al. (2005).

zich de exploitatie hiervan kunnen toe-eigenen en andere landen of bedrijven kunnen buitensluiten. Een andere mogelijkheid is dat de vaste kosten van exploitatie, bijvoorbeeld bij infrastructuur van treinen, telefonie of gas, zo groot zijn dat slechts een of een beperkt aantal bedrijven winstgevend kan zijn. Dit is van belang bij de machtspositie die SWF's in Europese netwerksectoren kunnen krijgen. Ook overheden kunnen toetredingsbarrières opwerpen, zoals bij de arbeidsmigratie van lageropgeleide migranten.

Een monopolist heeft diverse mogelijkheden om een wig te drijven tussen de verkoopprijs en de kostprijs. De monopolist is niet langer een aanbieder die reageert op de marktprijs, maar kan deze zelf bepalen, zoals bijvoorbeeld de OPEC probeert. Hij zal deze prijs hoger zetten dan de productiekosten en zo een winstmarge realiseren. Bij het bepalen van deze marge moet hij echter rekening houden met het feit dat een hogere prijs zal leiden tot een lagere afzet: een deel van de consumenten/afnemers zal het dure product niet meer kunnen of willen betalen, terwijl andere consumenten minder gaan consumeren.

In vergelijking met de situatie van volledige mededinging zijn er twee dingen veranderd: vermindering van efficiëntie en herverdeling. Allereerst wordt minder geproduceerd dan bij een kostendekkende prijs mogelijk zou zijn. Dit impliceert een verlaging van de totale baten voor de samenleving (het maatschappelijk surplus) van de productie en consumptie van het product. Bovendien wordt een deel van het maatschappelijk surplus overgeheveld van consumenten naar de monopolist: consumenten kunnen minder en tegen een hogere prijs kopen, terwijl de producent winst maakt. Zo zal het aanbod van olie of gas ingeperkt worden, zullen de prijzen hoog zijn en strijken NOC's (en dus de olieproducerende landen) de winst op. SWF's met monopolieposities in Europese deelmarkten kunnen de ontwikkelingen op die markten (grotendeels) bepalen, en ten koste van de Europese klanten de markt afromen.

Voor macht gebundeld aan de vraagzijde van de markt geldt grosso modo hetzelfde verhaal. Deze zogeheten monopsonist kan de inkoopprijs en -hoeveelheid in belangrijke mate bepalen en kan zich zo een groot deel van het surplus toe-eigenen. Zo wordt in deze markt niet het onderste uit de kan gehaald, en werkt deze markt dus inefficiënt. Vooral voor laagopgeleide migranten neemt de EU (net als de Verenigde Staten) zo'n machtspositie in, waarbij de instroom van arbeidsmigranten sterk ingeperkt wordt en waardoor binnen haar grenzen de lonen kunstmatig hoog gehouden worden.

In de komende decennia zal de inkomenskloof tussen de EU en haar buurlanden blijven bestaan als het huidige migratiebeleid wordt voortgezet. Het hek om Europa zal steeds verder onder druk komen. NOC's zullen een steeds groter deel van de olie- en gasvoorraden beheren, waardoor de voorzieningszekerheid in Europa onder druk komt. SWF's zullen in staat zijn grote Europese bedrijven over te nemen en strategische belangen in Europese economieën te verwerven. Moet de EU in reactie hierop mededinging inperken en haar politieke macht laten gelden? Alle essays betogen dat protectionisme niet het juiste antwoord is, tenzij er strategische belangen in het geding zijn. Bij strategische belangen gaat het om omvangrijke sociale kosten of baten, of het risico hierop, die bewust beïnvloed kunnen worden door een overheid of bedrijf. Het eerste deel van deze omschrijving geeft al aan dat een strategisch belang geen o-r-keuze is, maar een glijdende schaal: hoe groter de sociale impact van een handeling (en de mogelijkheid tot handelen), hoe groter het strategische belang. Het tweede deel legt de nadruk op doelbewust interveniëren: iemand moet de schade of



het risico in belangrijke mate kunnen beïnvloeden. Het is echter niet eenvoudig om te bepalen wanneer strategische belangen in het geding zijn. Europese en nationale politiek zullen moeten bepalen welke sectoren of bedrijven van strategisch belang zijn en dus bescherming tegen buitenlandse overnames nodig hebben. Niet alles zal als strategisch belang moeten worden aangemerkt, omdat dit onvermijdelijk zal leiden tot protectionisme. Anderzijds kunnen niet alle belangen vrij verhandeld worden, omdat de EU hierdoor te kwetsbaar wordt voor buitenlandse inmenging. In de afbakening van strategische belangen moet de EU dus het juiste evenwicht vinden tussen kwetsbaarheid voor buitenlandse inmenging en protectionisme.

### 1.3 Wederzijdse afhankelijkheid

NOC's hebben grote controle over de productie van olie en gas, maar zijn voor hun afzet (zeker in het geval van gas) sterk afhankelijk van de EU. SWF's verwerven invloed op Europese markten door te investeren in Europese bedrijven, maar zijn voor hun rendement ook afhankelijk van het functioneren van de Europese economie en de regulering en belastingen door Europese overheden. De EU heeft belang bij welvaart in haar buurlanden, waardoor de migratiedruk kan afnemen, terwijl de potentiële arbeidsmigranten in de buurlanden baat hebben bij open Europese grenzen. Landen zijn dus in sterke mate onderling afhankelijk.

Deze onderlinge afhankelijkheid maakt het aan de ene kant mogelijk politieke besluiten van de tegenpartij gedaan te krijgen, maar de hoge kosten waarmee dit gepaard gaat, vormen tegelijkertijd een rem op deze beïnvloeding. Het geval van gaslevering door Rusland aan de EU maakt duidelijk dat Rusland wel kan proberen om via het staken van gaslevering politieke invloed uit te oefenen op de EU, maar de prijs die het hiervoor betaalt via verlies van olie-inkomsten is hoog. Omgekeerd kan de EU politieke besluiten van Rusland proberen af te dwingen door te dreigen geen gas meer af te nemen, maar vanwege haar economische afhankelijkheid van Russisch gas is uitvoering van dit dreigement bijzonder kostbaar.

Ook bij het migratiebeleid zal de EU rekening moeten houden met haar buurlanden en verder gelegen migratielanden. Stel dat de EU probeert de grenzen zo goed mogelijk af te sluiten en laagopgeleide migranten buiten te sluiten. Het gevolg zal zijn dat de inkomenskloof binnen en buiten 'het hek' groter zal worden, waardoor de prikkel voor migranten om de EU binnen te komen, desnoods illegaal, sterk toe zal nemen. Tegelijkertijd wordt ook de noodzaak voor de EU om het hek 'hoog te houden' steeds groter, omdat de inkomensval voor EU-werknemers bij eventuele openstelling steeds groter wordt. Deze vicieuze cirkel kan slechts doorbroken worden als het inkomen in migratielanden toeneemt, waardoor zowel de prikkels voor migranten als de inkomensval voor EU-werknemers kleiner wordt. De Europese Verkenning uit 2008 laat zien dat institutionele verbetering in de buurlanden aan de basis ligt van hun economische ontwikkeling (CPB/SCP, 2008). Het Europese migratiebeleid hangt dus sterk af van de economische en politieke ontwikkeling van de buurlanden.

Deze wederzijdse afhankelijkheid speelt ook bij de politieke invloed die SWF-landen, vooral via hun strategische belangen, kunnen uitoefenen. Het uiterste dreigement dat SWF's kunnen hanteren is het stopzetten van de bedrijfsvoering. Dit dreigement kunnen ze echter maar een keer waarmaken: stopzetten van de bedrijfsvoering betekent immers ook het einde van de politieke invloed.

Maar ook in minder extreme situaties kunnen de SWF-landen en de EU elkaar beïnvloeden ten koste van het overgenomen bedrijf. Bij een strategisch belang gaat het immers om een aanzienlijke investering. De EU kan het rendement van de investering beïnvloeden door het opleggen van belastingen of nieuwe regulering. In het uiterste geval kan de EU (of een lidstaat) besluiten om de SWF te onteigenen en het overgenomen bedrijf te nationaliseren.

De onderlinge afhankelijkheid kan een goede basis vormen voor samenwerking. De conclusie van paragraaf 1.2 was dat de EU moet blijven streven naar open markten met vrije mededinging, zelfs als andere landen hun markten niet openstellen maar hun machtsposities aanwenden. Een betere uitkomst kan bereikt worden als beide partijen hun markten openen. De maatschappelijke (wereldwijde) winst zal groot zijn, maar vaak zal een van beide partijen verliezen moeten incasseren. Een deel van de Europese werknemers zal lonen zien dalen en NOC's moeten een deel van hun monopoliewinsten inleveren. De gezamenlijke winst zal echter voldoende zijn de verliezer te compenseren. Waarom komt deze situatie toch zo moeizaam tot stand?

Het belangrijkste probleem is de geloofwaardigheid van compensatie. Wie garandeert de monopolistische aanbieder van olie en/of gas dat het ook in een geliberaliseerde markt een mooie vergoeding krijgt? Wie garandeert de EU dat de welvaartstaat betaalbaar blijft en de grote steden leefbaar blijven als de poorten openen voor migranten? Bij conflicten binnen landen of binnen de EU kan de overheid of Europese Commissie optreden als scheidsrechter. Zij kan monopolies openbreken of ervoor zorgen dat toegezegde compensaties worden gerealiseerd. Bij internationale conflicten bestaat zo'n scheidsrechter niet. Supranationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN) bestaan bij de gratie van de leden en hebben zeer geringe mogelijkheden om actief in te grijpen.

Het geloofwaardigheidsprobleem wordt nog versterkt als beide partijen niet gelijktijdig kunnen oversteken, maar als de toegezegde compensatie zich naar de verre toekomst uitstrekt. Acemoglu en Robinson (2006) gaan in de context van democratisering van landen uitgebreid op dit probleem in, maar veel van hun argumenten gelden ook voor liberalisering van markten. Het voorbeeld van Noord- en Zuid-Korea is sprekend, waarbij democratisering en de overgang naar een markteconomie Zuid-Korea tien keer zo rijk hebben gemaakt. Toch blijven machthebbers in Noord-Korea vasthouden aan het gesloten regime, omdat niemand hen kan garanderen dat zij nu en in de toekomst beter af zullen zijn in een markteconomie. Compensaties die in de toekomst gegeven zullen worden zijn vaak ongeloofwaardig.

De overgang naar een liberale markt zal kansrijker zijn naarmate de relatie tussen de betrokkenen stabiel is. Oplossingen waarbij een land een ander moet compenseren zijn alleen kansrijk als de overeenkomst (liberalisering met tegenprestatie, om zo gezamenlijk te profiteren van een efficiëntere markt) zelfhandhavend is. De kern van een zelfhandhavend contract is de continuïteit van de relatie (Teulings et al., 2005: 86).

Als uiting van zo'n langdurige relatie kunnen afspraken institutioneel vastgelegd worden. Een poging hiertoe zijn de overeenkomsten in het kader van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In essentie moeten deze overeenkomsten zelfhandhavend zijn, omdat landen zich vrijwillig committeren. Een machtig land kan echter wel een

rol spelen in de handhaving, doordat het kan dreigen met sancties 'die bijten'. Gilpin (2001) gaat nog een stap verder en betoogt dat '[...] the creation and maintenance of an open and unified world economy requires a powerful leader or 'hegemon' that possesses both the political interest and the resources to pay the high costs associated with such a task.' Als voorbeelden noemt hij de rol van het Verenigd Koninkrijk aan het eind van de 19e eeuw en van de Verenigde Staten in de tweede helft van de 20e eeuw in de liberalisering van de handel.

Voor het migratiebeleid kan de EU de voortrekkersrol nemen en dit combineren met haar nabuurschapsbeleid dat onder meer de ontwikkeling van Noord-Afrikaanse landen simuleert. Voor de SWF's trekt het Internationale Monetaire Fonds (IMF) deze rol naar zich toe, wat in 2008 heeft geleid tot de Santiago-principes. Deze vrijwillige gedragscode tussen SWF-landen met afspraken over transparantie, risicomanagement, bestuur en investeringsbeleid van staatsfondsen kunnen een eerste stap vormen tot een overeenkomst waarbij zowel SWF-landen als de landen waarin SWF's investeren betrokken zijn. Op olie- en gasmarkten ligt een voortrekkersrol voor een land of groep landen in het streven naar vrije mededinging minder voor de hand. Integendeel, er is juist een trend naar meer afscherming van de markt voor winning van olie en gas en minder ruimte voor mededinging.

Als landen niet met elkaar samenwerken, maar hun eigen belang nastreven ten koste van anderen, dan beperkt wederzijdse afhankelijkheid deze landen in de uitoefening van hun macht. Maar als landen wel willen samenwerken, dan vormt onderlinge afhankelijkheid hiervoor een goede basis.

#### 1.4 Strategische belangen van Europa

De essays over markt en macht laten zien dat de EU door haar economische banden ook voor haar politieke besluiten afhankelijk is van de rest van de wereld. In de toekomst zal de afhankelijkheid van centraal geleide landen, die vrije mededinging minder hoog in het vaandel hebben, toenemen. De essays betogen dat ook dan de EU moet pleiten voor open grenzen en vrije mededinging. De inzet voor de EU moet zijn om via bilaterale of multilaterale overeenkomsten te blijven streven naar marktwerking en openheid in de rest van de wereld.

De EU moet protectionisme zoveel mogelijk vermijden, maar wel grenzen stellen aan openheid en vrije mededinging als strategische belangen in het geding zijn. Een belangrijke uitdaging voor Europese overheden is de strategische belangen helder af te bakenen, en daarbij het juiste evenwicht te vinden tussen kwetsbaarheid voor buitenlandse inmenging en protectionisme.

De essays laten de vraag in het midden of de lidstaten afzonderlijk of gezamenlijk de politieke uitdagingen moeten oppakken. Strategische belangen kunnen specifiek voor een lidstaat zijn, maar zullen lang niet altijd bij landsgrenzen stoppen. Buitenlandse invloed kan gericht zijn op een enkele lidstaat, maar een Europese vuist zal dikwijls groter tegenwicht kunnen bieden.

## B2 De toekomst van het hek rond de Europese arbeidsmarkt

### 2.1 Een beschermde Europese arbeidsmarkt

Om als niet-EU-onderdaan in de Europese Unie te kunnen werken, moet men langs de grenscontrole. Dat is geen symbolische grens. De toelatingscriteria voor de Europese arbeidsmarkt zijn dermate streng dat de poort voor de meeste potentiële toetreders van buiten de EU gesloten blijft. Vooral migranten met weinig scholing maken slechts een zeer kleine kans om legaal binnen te komen.<sup>1</sup> Er staat een hek rond de EU-arbeidsmarkt, vaak zelfs letterlijk.

De EU bepleit in internationale fora vrij internationaal verkeer voor goederen, diensten en kapitaal. Zelf maakt men een uitzondering voor arbeidsmigratie.<sup>2</sup> Dat wettigt de vraag naar het waarom van deze uitzondering. Bij open grenzen zou de EU vanwege haar omvang en economische potentieel een grote magneet zijn voor arbeidskrachten uit een wijde regio rond de Unie. Dit essay stelt de vraag of het restrictieve arbeidsimmigratiebeleid van de EU op welvaartsgronden gemotiveerd kan worden en of het op langere termijn – richting 2030 – handhaafbaar is, gelet op de te verwachten druk van binnen en buiten de EU.

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Eerst schetsen we in vogelvlucht de belangrijkste uitgangspunten van het huidige EU-beleid voor arbeidsmigratie (§ 2.2). Paragrafen 2.3 en 2.4 ontleden de economische gevolgen van een restrictief arbeidsmigratiebeleid en leveren een aantal empirische indicaties. Om de toekomst van het hek rond de Europese arbeidsmarkt te analyseren, bespreken we in paragraaf 2.5 een aantal factoren die in de komende decennia waarschijnlijk tot een ander beleid zullen dwingen. Paragraaf 2.6 vat de verwachte dilemma's en keuzes samen. In paragraaf 2.7 bespreken we mogelijke beleidsopties en tot slot trekken we in paragraaf 2.8 een aantal algemene conclusies.

### 2.2 Hoofdlijnen van het EU-arbeidsmigratiebeleid

De regulering van arbeidsmigratie behoort tot de belangrijkste en meest omstreden vraagstukken van publiek beleid. Het migratiebeleid is in alle EU-landen onderwerp van felle politieke debatten, waarbij xenofobie en discriminatie steeds op de loer liggen. De doelstellingen van het beleid berusten op politieke keuzes. Op Europees niveau zijn die doelstellingen niet erg expliciet geformuleerd. De voornaamste reden is dat het feitelijke arbeidsmigratiebeleid vooral bij de lidstaten berust. In het Finse Tampere hebben de lidstaten in 2000 gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd die eigenlijk niet meer zeggen dan dat de 'nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders' onderling worden afgestemd op basis van 'een gezamenlijke evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst'. Verder legt de Unie zich een taakstelling op die exclusief is gebaseerd op 'de behoeften van de markt' in de huidige EU-lidstaten:

*Toelating voor economische migranten moet duidelijk worden afgestemd op de behoeften van de markt, in het bijzonder aan zeer hoog geschoolden, of aan lager geschoolden of ongeschoolden, of seizoenarbeiders. Het toelatingsbeleid voor eco-*

<sup>1</sup> Als we in dit essay spreken over migranten, doelen we uitsluitend op arbeidsmigranten en dus niet op asielzoekers, vluchtelingen of gezinsherenigers, tenzij nadrukkelijk aangegeven in de tekst.

<sup>2</sup> Ook voor de markt voor landbouwproducten wordt een uitzondering gemaakt.

*nomische migranten moet de EU in staat stellen snel en doeltreffend te reageren op arbeidsmarktbehoeften op nationaal, regionaal en lokaal niveau [...]. (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2000: 15).*

Ondanks de lippendienst aan het ‘rekening houden met de situatie in de landen van herkomst’ is het huidige Europese arbeidsmigratiebeleid hoofdzakelijk naar binnen gericht, gebaseerd op het maximaliseren van de welvaart in de EU. Het hoeft geen verbazing te wekken dat migranten niet dezelfde rechten krijgen als EU-onderdanen:

*Het beginsel dat ten grondslag moet liggen aan het immigratiebeleid van de EU is dat toegelaten personen in grote lijnen dezelfde rechten en verplichtingen als EU-onderdanen moeten hebben, maar dat deze mettertijd kunnen toenemen en gebonden kunnen zijn aan de lengte van het verblijf die is vastgelegd in de voorwaarden voor hun binnenkomst (ibid., p. 16).*

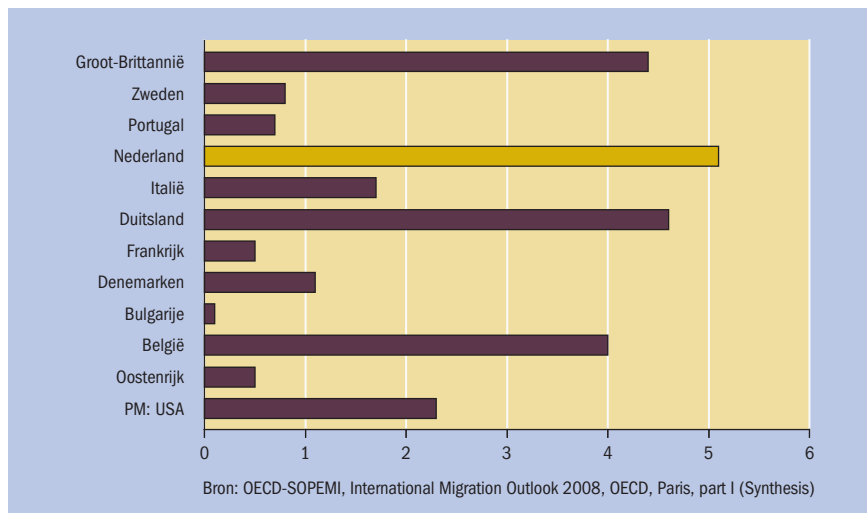
De toelating van arbeidsmigranten wordt vormgegeven in overeenstemming met de arbeidsmarktbehoeften en belangen van de lidstaten. Per EU-land wordt het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten bepaald door een binnenlands krachtenveld:

- ondernemers die migranten willen binnenhalen voor moeilijk vervulbare vacatures of omdat ze lagere lonen vragen;
- werknemersorganisaties die waken over een eventueel negatief effect van een migranteninstroom op lonen en werkgelegenheid;
- politieke discussie over de effecten van migranteninstroom op het sociale stelsel en de maatschappelijke cohesie.

Per lidstaat kunnen de preferenties en de daaruit resulterende afwegingen verschillen. Met name waar het gaat over laaggeschoolde immigranten lopen de visies van de lidstaten nogal uiteen. Dit is de reden waarom de Europese Commissie hierop geen gezamenlijk beleid heeft ontwikkeld.<sup>3</sup> Figuur B2.1 laat zien dat het aandeel van arbeidsmigranten met een tijdelijke verblijfstatus (meesten zonder hoge opleiding) flink verschilt tussen individuele EU-landen. Er zijn overigens wel elementen in het arbeidsmigratiebeleid waar de EU als een eenheid optreedt, zoals bij het handhaven en bewaken van gezamenlijke buitengrenzen tegen illegale immigratie (Laitinen 2008).<sup>4</sup> De EU is sinds 2007 ook eensgezind in het versoepelen van de toegang tot de Europese arbeidsmarkt voor wetenschappers en hoogopgeleide kennismigranten van buiten de Unie. Voor laagopgeleide arbeidsmigranten blijven de barrières onverkort het meest restrictief.

3 De lidstaten hebben de Europese Commissie bij herhaling (2001, 2005) niet de ruimte gegeven om een overkoepelend arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen. Op de website van de Europese Commissie (DG Justitie) wordt het impliciete meningsverschil als volgt geformuleerd: ‘De Commissie erkent volledig dat beslissingen over het aantal toegelaten werkzoekende migranten een zaak van de lidstaten vormen. Echter, de beslissing om niet-EU-onderdanen tot één lidstaat toe te laten raakt ook andere lidstaten (recht om te reizen in de Schengen-landen, om diensten in andere lidstaten te leveren, om naar andere lidstaten te reizen nadat een langetermijnverblijfstatus is verkregen, de invloed van toelating van niet-EU-werknemers op de Europese arbeidsmarkt). Verder heeft de EU internationale verplichtingen in relatie tot sommige soorten economische migranten. De Commissie bepleit daarom het overeenkomen van een transparante en meer geharmoniseerde set gemeenschappelijke regels en criteria op EU-niveau voor het toelaten van economische migranten.’ Zie: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/work/fsj\\_immigration\\_work\\_en.htm#part\\_1](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/work/fsj_immigration_work_en.htm#part_1).

4 Een belangrijke rol daarbij speelt Frontex, een organisatie met een budget van 72 miljoen euro die in 2004 is opgezet en verantwoordelijk is voor de coördinatie van de communautaire grensbewaking met de lidstaten aan de buitengrenzen.



**Figuur B2.1**

Arbeidsmigranten met tijdelijke verblijfstatus per 1000 inwoners in 2006, EU en VS

### 2.3 Economische gevolgen van een restrictief arbeidsmigratiebeleid

De welvaartsanalyse kan relevante inzichten aanreiken bij de fundamentele keuzes en vormgeving van het arbeidsmigratiebeleid. De doelstelling van de huidige EU-arbeidsmigratie vatten we samen als het maximaliseren van het immigratiesurplus, de netto productiegroei die ontstaat door de inschakeling van nieuwe arbeidsmigranten. Netto wil in dit verband zeggen dat rekening wordt gehouden met eventuele verdringing van EU-werknemers, gevolgen voor sociale voorzieningenniveau en belastingen.<sup>5</sup>

Hoe hoog het immigratiesurplus is, hangt in de eerste plaats af van de vraag of de migranten complementaire kwaliteiten hebben ten opzichte van de binnenlandse beroepsbevolking. Als ze kennis en vaardigheden hebben die op dat moment binnenlands schaars zijn, leidt hun binnenkomst tot extra productiemogelijkheden. In het algemeen geldt dat naarmate de kwaliteiten en specialismen van de arbeidsmigranten meer complementair zijn, ook meer extra productiemogelijkheden ontstaan, met een groter immigratiesurplus als gevolg. De andere kant van de medaille is dat verdringingseffecten ontstaan wanneer arbeidsmigranten instromen wier kwaliteiten vergelijkbaar zijn met die van een deel van de binnenlandse beroepsbevolking. Men spreekt van verdringing (substitutie) omdat de binnenkomers met hen zullen concurreren om gelijksoortige banen. Het leidt tot een druk op de lonen voor deze groep werknemers.<sup>6</sup> Voor de ondernemers die zulke werknemers in dienst hebben, levert dat lagere loonkosten en op korte termijn een hogere winst op. Ondernemingen zijn veelal de drijvende kracht achter een verruiming van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten. Ze krijgen hierdoor mensen voor moeilijk vervulbare vacatures of goedkopere mensen voor bestaande functies.

De bovenstaande redenering gaat ervan uit dat de lonen zich volledig aanpassen aan de vraag en het aanbod van arbeid. Dat hoeft niet het geval te zijn. Het minimumloon dat de meeste EU-lidstaten om sociale redenen hebben, maakt

<sup>5</sup> Zie Boeri en Brücker (2005), DeVoretz (2008; 2004), Roodenburg et al. (2003).

<sup>6</sup> Bij gedeeltelijke complementariteit ontstaan gedifferentieerde inkomenseffecten. Degenen met aanvullende eigenschappen ten opzichte van de arbeidsmigranten worden dan relatief schaarser en hun inkomens nemen daardoor toe. Stel bijvoorbeeld dat voor iedere twee hoogopgeleide functies drie laagopgeleide functies bestaan. Bij een grote instroom van laagopgeleide arbeidsmigranten worden de hoogopgeleide werknemers relatief schaars en hun salarissen zullen stijgen. Het omgekeerde gebeurt wanneer vooral hoogopgeleide immigranten binnenkomen.

de arbeidsmarkt minder flexibel.<sup>7</sup> De structuur van minimumloon en uitkeringen kan zodanig zijn dat binnenlandse werknemers niet bereid zijn bepaalde onaantrekkelijke banen te vervullen. In die situatie kunnen onvervulde vacatures en werkloosheid samengaan. Hier zou arbeidsmigratie in principe soelaas kunnen bieden. Wanneer echter arbeidsmigranten weinig eisen stellen en zondig onder het minimumloon willen werken, zullen niet alleen de onvervulbare vacatures worden ingevuld. Ook zal een deel van de migranten banen vinden ten koste van EU-arbeidskrachten. In arbeidsmarkten met rigide lonen leidt immigratie tot meer werkloosheid onder vergelijkbare binnenlandse arbeidskrachten. Dit kan met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt optreden en het wordt versterkt door het bestaan van een bindend minimumloon. Als de 'autochtone' werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt toeneemt, zal waarschijnlijk ook het minimumloon onder druk komen.

### Figuur B2.2

Restricties van rechten als prijs voor arbeidsposities?



#### 2.3.1 Klopt de theorie met de praktijk?

De empirische studies over verdringingseffecten door arbeidsimmigratie vinden gemengde resultaten. De meeste onomstreden effecten betreffen de laaggeschoolden (lagere lonen, hogere werkloosheid). Een grote vergelijkende studie van honderden afzonderlijke onderzoeken concludeerde dat 1% toename in de verhouding tussen immigranten en binnenlandse arbeidskrachten tot een 0,12% daling leidt van de binnenlandse lonen (Longhi et al. 2006). Het looneffect bleek in de EU iets groter dan in de Verenigde Staten. Sommige studies vinden verdringingseffecten voor binnenlandse laaggeschoolden.<sup>8</sup> Een opmerkelijk resultaat is ook dat nieuwe migranten vaak meer concurreren met de al aanwezige migranten dan met de 'autochtone' werknemers. De instroom van laaggeschoolde migranten lijkt een positief effect te hebben op de inkomens van hoger opgeleiden, wat duidt op een complementariteit tussen beide typen werknemers.

Het huidige EU-toelatingsbeleid past selectie aan de poort toe, vooral om migranten met schaarse (complementaire) kennis en kundigheden binnen te halen en verdringingseffecten voor laagopgeleide EU-werknemers tegen te

7 Zie bijvoorbeeld Nickell (2003) en Europese Verkenning 2, Bestemming Europa (Dekker et al. 2004).

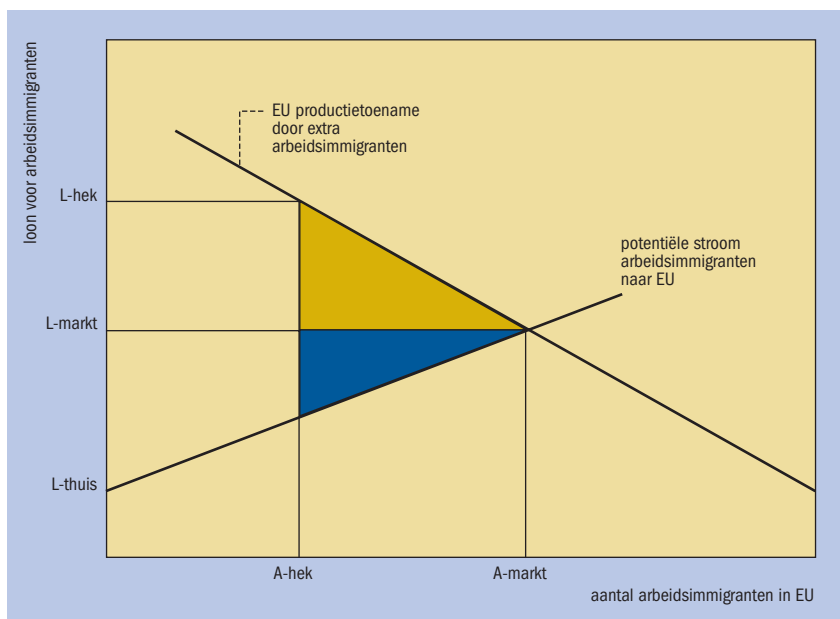
8 Borjas (1999); Borjas et al. (1997) en Borjas & Katz (2005).

gaan. De potentiële verdringingseffecten worden geacht het grootst te zijn voor ongeschoolden en laagopgeleiden. In 2007 is het EU-toelatingsbeleid voor kennismigranten verruimd omdat hun kennis en ervaring complementair zouden zijn en de verdringingseffecten minimaal. Of die laatste aanname klopt, is nog maar de vraag.<sup>9</sup>

### 2.3.2 De welvaartseffecten van een hek om de arbeidsmarkt

Bij de vraag naar de effecten van 'het hek' helpt het om een vergelijking te maken met de handel in goederen. Het met barrières afschermen van markten tegen importen wordt meestal gemotiveerd vanuit de wens om binnenlandse producenten te beschermen.<sup>10</sup> Een belangrijk effect is dat een kunstmatige binnenlandse schaarste wordt gecreëerd. Immers, doordat de buitenlandse producten geweerd worden, zijn de binnenlandse producten schaarser en ze zullen dus een hogere prijs ontvangen. Hierdoor ontstaat voor de binnenlandse producenten een 'rent'-inkomen, een inkomen dat enkel het gevolg is van een kunstmatig gecreëerde schaarste.

Ook door het afschermen van de EU-arbeidsmarkt ontstaan zulke *rents*. Gezien vanuit de werking van de mondiale arbeidsmarkt fungeren de EU-toegangsrestricties als een kunstmatige verlaging van het beschikbare arbeidsvolume. Dit kan worden geïllustreerd door figuur B2.3.



**Figuur B2.3**

Basiseffecten van het hek om de arbeidsmarkt

De potentiële stroom migranten naar de EU wordt weergegeven door de lijn die van 'zuidwest' naar 'noordoost' loopt. Deze geeft aan dat de migranten minstens willen verdienen wat ze thuis aan loon of ander inkomen hebben

- 9 Voor Nederland vonden Noailly et al. (2005) dat wel degelijk substitutie-effecten optreden bij de toetreding van hoogopgeleide kennismigranten; het relatief achterblijven van de salarissen voor hooggeschoolde bèta's in Nederland kon alleen verklaard worden door de relatief grote instroom van hooggeschoolde buitenlandse bèta's in functies op gebied van wetenschap en techniek. Soortgelijke conclusies trekt Freeman (2005) met betrekking tot de Amerikaanse arbeidsmarkt op het gebied van wetenschap en techniek. Borjas (2005) vond aan Amerikaanse universiteiten dat een 10% toename in het aantal aangenomen buitenlandse promovendi leidde tot een loondaling van 3-4% voor concurrerende binnenlandse wetenschappers.
- 10 Dat gebeurt vooral wanneer ze eigenlijk te duur produceren in vergelijking met de wereldmarkt, maar een krachtige lobby hebben (zoals de Europese suikerboeren) of omdat regeringen vinden dat ze nuttige andere sociale functies vervullen (zoals de ecologische veeboeren in bergstreken).



(L-thuis). Hoe hoger het loon is dat ze in de EU kunnen verdienen, hoe meer migranten er komen. De vraag naar migrantenarbeid komt voort uit de extra productietoename die met migrantenarbeid winstgevend kan worden gerealiseerd. Dit wordt weergegeven door de lijn die van 'noordwest' naar 'zuidoost' loopt. De plek waar de beide lijnen kruisen geeft aan wat de uitkomst zou zijn bij een volledig open arbeidsmarkt zonder belemmeringen. Het aantal migranten zou gelijk zijn aan A-markt en het gemiddelde loon zou gelijk zijn aan L-markt. Door het hek om de EU-arbeidsmarkt worden echter slechts A-hek-migranten toegelaten. We kunnen nu drie effecten constateren. Ten eerste is het loon L-hek hoger dan bij de situatie met open markten. Dit maakt de EU voor de potentiële migranten eigenlijk alleen nog maar aantrekkelijker, en het wordt waarschijnlijker dat ze (aangelokt door L-hek) zullen proberen ergens als illegale migrant over het hek te klimmen.<sup>11</sup> Op de tweede plaats geeft het gele driehoekje aan wat de totale 'rent van het hek' is voor de EU-werknemers. Deze rent is puur een inkomensherverdeling van de ondernemingen (die een deel winstgevende productie niet kunnen maken) naar de binnenlandse werknemers, en uiteindelijk zullen de ondernemingen deze kostenverhoging via hun prijzen doorberekenen aan alle EU-burgers. Op de derde plaats geeft het blauwe driehoekje aan wat de effecten buiten het hek zijn. Het is het totale verlies aan potentieel inkomen van de geweerde arbeidsmigranten uit de landen rondom de EU.

Het hek om de arbeidsmarkt leidt er dus toe dat de lonen van EU-werknemers een rent-element bevatten (het verschil tussen L-hek en L-markt). De rent vloeit vooral naar de EU-werknemers met economische karakteristieken die het meest overeenkomen met de door het hek geweerde potentiële migranten, dus vooral de laagopgeleiden. De interne rent (gele driehoek) gaat in eerste instantie ten koste van de EU-ondernemers, maar uiteindelijk wordt de rekening hiervan via de hogere prijzen van producten door alle EU-ingezetenen betaald. Daarnaast heeft het hek negatieve gevolgen in de omliggende landen. Het in geld uitgedrukte totale welvaartseffect van het hek is in figuur B2.3 gelijk aan het gele plus blauwe driehoekje.

### 2.3.3 Is het verdwijnen van het hek het beste voor de EU-welvaart?

Om de welvaartseffecten van het hek om de arbeidsmarkt te analyseren zijn we uitgegaan van een basisscenario met open markten. Daar hoort wel een kanttekening bij. Volledig vrije marktwerking op de arbeidsmarkt leidt niet per se tot een optimaal welvaartsresultaat, wanneer maatschappelijke effecten optreden die noch de ondernemers noch de arbeidsmigranten meenemen in hun afwegingen.<sup>12</sup> Een aantal van deze zogenaamde externe effecten bij arbeidsimmigratie zijn:

- Effecten voor de belastingen en welvaartstaatvoorzieningen. De welvaartstaat in een aantal EU-landen verzekert burgers collectief van de wieg tot het graf een minimale verzorgingsgraad. De financiering en houdbaarheid van onze 'collectieve verzekeringspolis' staat of valt met de belasting- en premieafdrachten tijdens het werkzame leven.<sup>13</sup> De houdbaarheid van zo'n collectief vangnet komt in de waagschaal op het moment dat veel arbeidsmigranten met een zwak arbeidsmarktpotentieel binnenstromen. Deze doen een relatief sterk beroep op het vangnet, terwijl ze slechts weinig bijdragen via belasting- en premieafdrachten.

<sup>11</sup> Zonder hek zou er in economische zin overigens geen onderscheid zijn tussen legale en illegale arbeidsimmigratie.

<sup>12</sup> Zie onder andere Boeri en Brücker (2005) en Docquier (2006).

<sup>13</sup> Het begrip 'collectieve verzekeringspolis' wordt hier als een metafoor gebruikt voor het hele stelsel van regelingen, inkomsten, afdrachten en collectieve rechten dat gezamenlijk de welvaartsstaat vormt.

- Positieve welvaartseffecten als gevolg van de indirecte bijdragen van migranten aan nieuwe kennis, technologie, cultuur, ondernemerschap, producten en diensten.
- De vraag van ondernemingen om toelating van lagelonenmigranten kan ertoe leiden dat zwakke bedrijfstakken onnodig lang in leven worden gehouden en dat een meer structurele aanpak van hun wankel internationale concurrentiepositie wordt uitgesteld. Innovatie in producten en productiemethoden en het bijscholen van werknemers kost meer tijd, maar zou een meer toekomstbestendige economische structuur in de EU kunnen opleveren.
- Effecten op de maatschappelijke integratie en cohesie. Sterke, schoksgewijze veranderingen in de toestroom van arbeidsmigranten met andere culturen en gewoonten kunnen – in samenhang met concurrentie op de arbeidsmarkt en claims op welvaartsstaatvoorzieningen – leiden tot maatschappelijke spanningen en verlies aan cohesie (Van Dalen 2005; CPB/SCP 2005).
- Immigranten uit ontwikkelingslanden hebben waarschijnlijk vaker een referentiekader waarbinnen ze restricties tolereren van hun economische en sociale rechten als prijs voor het verwerven van arbeidsposities in de EU. Dit kan negatieve effecten hebben voor het sociale kapitaal en de institutionele kwaliteit van de Europese samenleving.

Deze externe welvaartseffecten moeten worden meegewogen in de keuzes rond het toekomstige EU-arbeidsmigratiebeleid. Daarbij is een onderscheid te maken tussen verschillende soorten immigranten. Met een hogere scholing zullen migranten eerder een positieve bijdrage leveren aan het migratiesurplus door nieuwe kennis, producten en ondernemerschap. Zij zullen ook eerder dan ongeschoolden een netto positieve bijdrage aan de financiering van de welvaartstaat leveren. Hoogopgeleiden spreken doorgaans beter en eerder een EU-taal en kunnen zich daardoor ook gemakkelijker aanpassen dan ongeschoolde arbeidsimmigranten.

#### 2.4 Effecten van het hek buiten de EU

Het huidige Europese arbeidsmigratiebeleid richt zich op het maximaliseren van de welvaart binnen de Unie. Daarbij gaat de EU voorbij aan de effecten van dit beleid buiten haar grenzen. Een klein land als Denemarken of Zwitserland kan bij zijn beleid misschien gemakshalve aannemen dat binnenlandse keuzes verwaarloosbare welvaartseffecten in andere landen hebben. Maar omdat de EU zo'n groot economisch blok is, zullen de effecten van haar beleidsbeslissingen op de omliggende landen ook meer gewicht in de schaal leggen. Dat geldt ook voor het hek om de Europese arbeidsmarkt voor laagopgeleide arbeidsmigranten.<sup>14</sup>

Voor veel herkomstlanden geldt dat de geldovermakingen door migranten een substantieel deel vormen van hun ontvangsten aan buitenlandse deviezen. De door de EU geweerde migranten vertegenwoordigen gemiste inkomens en zo is het hek om de Europese arbeidsmarkt een negatieve factor voor hun binnenlandse economische ontwikkeling. Hun inkomens worden kunstmatig gedrukt ten opzichte van een situatie met volledig open arbeidsmarkten.<sup>15</sup> Overigens zijn deze landen ook afzetmarkten voor EU-exporten van goederen en diensten.

<sup>14</sup> Hatton en Williamson (2006: 205) schatten dat anno 2000 de EU ongeveer 32% van het wereldtotaal aan migranten (ook niet-arbeidsmigranten) binnen haar grenzen heeft; de VS 23%.

<sup>15</sup> In figuur B2.3 wordt dat welvaartseffect op de 'derde landen' aangegeven door het blauwe driehoekje.

Het restrictieve arbeidsmigratiebeleid heeft zo indirect een negatief effect op de Europese exporten.

Het EU-migratiebeleid heeft verder effecten op de arbeidsmarkt in de herkomstlanden van de migranten. Doordat wel hoogopgeleiden maar nauwelijks laagopgeleiden worden geselecteerd, hengelt de EU feitelijk in de betrekkelijk kleine vijver van de *best and brightest* uit hun beroepsbevolking. Juist de mensen die ook een grote bijdrage aan de ontwikkeling van hun eigen land zouden kunnen leveren verdwijnen via een *brain drain* naar de EU en andere rijke landen. Hoewel het uiteindelijk om beslissingen door individuen gaat, vormt de *brain drain* van hoogopgeleiden wel een remmende factor op de ontwikkeling van herkomstlanden. Daarbij wordt vaak het negatieve effect van vertrekkende lokale artsen op de lokale gezondheidszorg genoemd.<sup>16</sup> Omgekeerd zou het vertrek van laagopgeleiden naar de EU juist de lokale werkloosheid in de herkomstlanden verminderen en tot een verbetering van lonen leiden.

Deze ruimere welvaartseffecten worden in de Europese besluitvorming hoege-naamd niet meegenomen. Evenmin als de overlast en criminaliteit die buurlanden ervaren in verband met de ‘doorvoer’ van illegale migranten afkomstig uit verder weg gelegen herkomstlanden (zie o.a. Cornelius 2001).

#### 2.4.1 Hoe groot zijn de welvaartseffecten ‘buiten het hek’ ?

Een aantal recente studies gebaseerd op nauwkeurige microdata toont dat een belangrijk deel van de internationale inkomensverschillen tussen vergelijkbare werknemers enkel verklaard kan worden door het feit dat je niet in de vs of de EU woont, maar in bijvoorbeeld Guatemala, Tunesië of Ghana. Uiteraard is het bij zo’n loonvergelijking belangrijk om geen appels met peren te vergelijken. Wanneer gecorrigeerd wordt voor factoren als geboorteland, land van opleiding, aantal jaren scholing, werkervaring, geslacht, rurale of stedelijke achtergrond, dan nog blijft een belangrijke inkomenskloof over.<sup>17</sup> Clemens et al. (2008) noemen dit de ‘plaatspremie’, het inkomensverschil dat alleen verklaard wordt doordat men binnen het hek rond de arbeidsmarkt van de ontwikkelde landen werkt. De plaatspremie geeft een indicatie van de ‘rent van het hek’ per werknemer. Tabel B2.1 vergelijkt de lonen in enkele ontwikkelingslanden met die van vergelijkbare werknemers in de rijke landen.

**Tabel B2.1**

Gemiddeld loonverschil met werknemers in exact dezelfde beroepen in rijke landen, 1988-1992

	soort ontwikkelingsland		
	rijkere ontwikkelingslanden	middencategorie ontwikkelingslanden	armste ontwikkelingslanden
loonverschil in procenten <sup>a</sup>	57 %	72 %	79 %

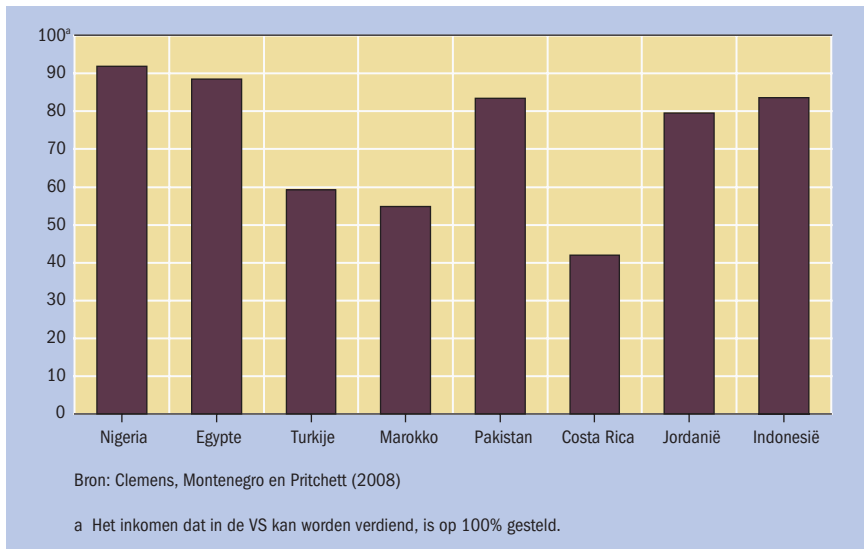
a Het betreft het gemiddelde (mediane) loon in iedere nationale scholingscategorie ten opzichte van het hoogste loon van de scholingsgroep, waarbij het corresponderende verhoudingsgetal voor de rijke landen als numeraire is gebruikt. Dus bijvoorbeeld: het gemiddelde loon in de middengroep van ontwikkelingslanden is (gemiddeld over alle scholingscategorieën) slechts 28% van het mediane loon van werknemers in hetzelfde beroep in de rijke landen, en de plaatspremie bedraagt dus 72%.

Bron: Freeman en Oostendorp (2000)

<sup>16</sup> Een deel van de hoogopgeleide migranten keert overigens ook weer terug met nieuwe kennis, inzichten en ervaringen uit de rijke landen (World Bank 2006). In de migratieliteratuur vindt men ook de visie dat de *brain drain* geen probleem hoeft te zijn, wanneer de kans op toelating in een van de rijke landen juist de prikkel voor individuen vormt om in hun eigen ontwikkeling te investeren. Dit zou leiden tot een bredere deelname aan onderwijs dan anders het geval was, terwijl uiteindelijk niet iedereen met een hogere opleiding het land zal verlaten.

<sup>17</sup> Zie o.a. Hanson (2008), Clemens en Pritchett (2008), Freeman en Oostendorp (2000), en Clemens et al. (2008).

De plaatspremie blijkt het grootst in de armste landen. Los van de migratiekosten kan een migrant uit de armste landen dus gemiddeld vijf keer zoveel verdienen in de EU of de VS. Vergelijkbaar onderzoek door Clemens et al. (2008) berekende de inkomensverbetering die mensen met dezelfde opleiding en achtergrond konden bereiken door in de VS te gaan werken. Enkele van hun resultaten zijn afgebeeld in figuur B2.4. Gemiddeld over alle scholingscategorieën verdient bijvoorbeeld een Egyptenaar thuis slechts 12% van wat hij in de VS zou kunnen verdienen.<sup>18</sup> Door migratie naar de VS zou hij dus bij benadering zijn inkomen kunnen verachtvoudigen. Voor zover de plaatspremies een indicatie vormen voor de ‘rent van het hek’ (per werknemer), is deze zeer aanzienlijk.



**Figuur B2.4**

Percentage loonsverbetering wanneer werknemers uit ontwikkelingslanden exact dezelfde functie in de VS uitoefenen, 1999-2001

Verschillende studies hebben scenario's onderzocht voor de macro-economische effecten van een soepeler toelating van arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden. Een al wat oudere studie is die van Hamilton en Whalley (1984) waarin zij berekenen dat de economische effecten van vrije migratie vele malen groter zijn dan de effecten van handelsliberalisatie. Vrije migratie zou zelfs kunnen leiden tot een verdubbeling van het wereldinkomen. Keyzer, Linnemann en Tims (1991) en Fischer et al. (1991) schatten dat de beperkingen op arbeidsmigratie door OESO-landen leiden tot een 'rent van het hek' van om en nabij een biljoen dollar.<sup>19</sup>

Winters et al. (2002) en Walmsley en Winters (2005) hebben een gedifferentieerde schatting gemaakt van een scenario waarbij de ontwikkelde landen 3% meer ongeschoolde en geschoolde arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden binnenlaten. Dit zou een positief welvaartseffect van wereldwijd 156 miljard dollar opleveren. De inkomensgroei voor de extra tijdelijke arbeidsmigranten naar de EU bedraagt 64 miljard dollar. Er is ook een klein, maar positief migratiesurplus voor de huidige EU-ingezetenen van 3 miljard dollar. Dat laatste is vooral een gevolg van de productietoenames die mogelijk worden in de Europese economie. Opvallend is dat binnen de EU de grootste productietoenames ontstaan in dienstensectoren (handel en 'overige diensten') en bouwnijverheid. Voorts vinden Walmsley en Winters dat het versoepelen van de toegangsrestric-

<sup>18</sup> Dit is gecorrigeerd voor nationale prijsverschillen (PPP koopkrachtpariteiten).

<sup>19</sup> OESO-landen zijn landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). Fischer et al. (1991), Keyzer, Linnemann en Tims (1991); Keyzer (1994, 1998).

ties voor ongeschoolden een belangrijk groter welvaartseffect zou hebben dan dezelfde maatregel voor geschoolde arbeidsmigranten.<sup>20</sup>

De Wereldbank schat eveneens een scenario waarin de hoge-inkomenslanden 3% meer arbeidsmigranten toelaten; dat zijn ongeveer dertien miljoen mensen (World Bank 2006). Het zou leiden tot een reële mondiale inkomensstroom van meer dan 350 miljard dollar.<sup>21</sup> Dat is ongeveer het dubbele van wat Walsmley en Winters becijferen. Het is ook ruim meer dan de verwachte netto-opbrengst van de Doha-onderhandelingsronde in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De positieve effecten overtreffen de totale ontwikkelingshulp wanneer de extra migranten slechts een derde van hun verdiensten naar hun herkomstlanden zouden sturen. Interessant is ook de verdeling van de verwachte welvaartseffecten over verschillende groepen: ‘oude’ migranten die al in de rijke landen waren (–88 miljard dollar), overige ingezetenen van de ontwikkelde landen (+ 139 miljard dollar), de nieuwe migranten (+ 143 miljard dollar) en de achtergebleven bevolking in de herkomstlanden van de migranten (+ 162 miljard dollar). De verdringingseffecten ten gevolge van de nieuwe stroom arbeidsmigranten zullen dus met name drukken op de vroegere migranten in de rijke landen. De welvaartswinsten elders zijn echter in principe groot genoeg om de verslechtering in de positie van de ‘oude’ migranten te compenseren.

#### 2.4.2 De welvaartseffecten ‘buiten het hek’: conclusies

Alle studies over de effecten van belemmeringen op internationale arbeidsmigratie wijzen dezelfde kant op: de mondiale economische effecten zijn nu reeds zeer groot. Een kleine verruiming van het toelatingsbeleid voor laagopgeleide migranten kan voor de ontwikkelingslanden positieve effecten hebben die een veelvoud zijn van wat met ontwikkelingshulp of met internationale handelsliberalisering van goederen en diensten kan worden bereikt. De grote welvaartseffecten buiten ‘het hek’ versterken de noodzaak tot goede en evenwichtige keuzes met het oog op de toekomst.

### 2.5 Het hek om de Europese arbeidsmarkt komt onder druk

Los van de vraag of we vinden dat het hek rond de Europese arbeidsmarkt uit welvaartsoogpunt moet blijven, is het nog maar de vraag of het hek het überhaupt tot 2030 zal houden. Er zijn twee krachten buiten de EU die het huidige beleid onder druk zetten: de toenemende inkomenskloof tussen de EU en de herkomstlanden van potentiële migranten (§ 2.5.1) en de georganiseerde economische en politieke druk die de ontwikkelingslanden uitoefenen om de EU-arbeidsmarkt verder te openen voor hun migranten (§ 2.5.2). Daarnaast valt te voorzien dat ook van binnenuit stevig aan het hek zal worden gerammeld. Paragraaf 2.5.3 gaat in op de te verwachten effecten van de toenemende vergrijzing op de Europese arbeidsvraag.

#### 2.5.1 De groeiende inkomenskloof tussen EU en herkomstlanden migranten

De inkomensongelijkheid binnen landen is op dit moment aanzienlijk kleiner dan de inkomensongelijkheid tussen landen. Onderzoek naar inkomensontwikkeling op de lange termijn door Maddison (2001) laat zien dat de inkomenskloof tussen landen eerder groter dan kleiner wordt. Bourguignon en Morrison (2002) becijferden de veranderingen in de wereldwijde personele inkomensverdeling over ruim een eeuw. Zij constateerden dat tot de jaren dertig van vorige

20 Dat laatste verschil komt vooral doordat het vertrek van de geschoolden in de herkomstlanden tot meer productieverlies leidt, de zogenaamde *brain drain*.

21 Gecorrigeerd voor de verschillen in kosten van levensonderhoud tussen landen (World Bank 2006: tabel 2.3).

eeuw de scheefheid van de inkomensverdelingen binnen de landen voor het grootste aandeel in wereldwijde inkomensongelijkheid zorgde. Vooral sinds de jaren zestig is het echter de scheefheid in de inkomensverdeling tussen landen die verantwoordelijk is voor ruim 60% van de personele inkomensongelijkheid. De scheefheid is sindsdien eerder toe- dan afgenomen.

Ook wanneer we het bruto binnenlands product per hoofd van de EU-bevolking vergelijken met dat van de meeste herkomstlanden van migranten, nemen de verschillen in de meeste gevallen eerder toe dan af.<sup>22</sup> Er is sprake van een grote en nog steeds toenemende absolute inkomenskloof met landen binnen een straal van 1000 km van de EU-buitengrenzen (o.a. Weizsäcker 2008). Het handhaven van een hek om de EU-arbeidsmarkt voor laagopgeleiden zal in de toekomst moeilijker worden door een toenemende druk van illegale immigratie. Illegale arbeidsmigratie betreft in het algemeen laagopgeleiden. Hogeropgeleiden hebben om te kunnen werken namelijk vaker een papieren *track record* zoals certificaten en diploma's nodig. De OESO (2006) schatte het aantal illegale immigranten op 1-2% van de bevolking in EU-landen gedurende de jaren 2001-2004.<sup>23</sup> De druk zal het grootst zijn aan de buitengrenzen van de EU. Nu al wordt geschat dat illegale migranten 60% vormen van het totale aantal migranten in Griekenland en 30% in Italië (Jandl 2004). De druk van illegale grensoverschrijding aan Europa's buitengrenzen zal ongetwijfeld toenemen.<sup>24</sup> De kosten verbonden met het tegengaan van illegale immigratie zullen dus waarschijnlijk toenemen bij ongewijzigd beleid. Dat is belangrijk omdat illegale arbeidsmigratie sterkere verdringingseffecten oplevert voor laaggeschoolde autochtonen dan legale arbeidsmigratie (Venturini 2004).

### 2.5.2 Politieke druk van grote ontwikkelingslanden om de EU-arbeidsmarkt te openen

Ook in het formele handelsoverleg en andere internationale onderhandelingsfora zal druk ontstaan vanuit de grote ontwikkelingslanden om de grenzen verder voor arbeidsmigratie te openen. Nu al vragen ontwikkelingslanden zulke concessies als wisselgeld voor een internationale akkoorden op andere gebieden die de EU belangrijk vindt. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid een normaler patroon worden. Voorbeelden waar dat een rol kan spelen vormen de klimaatonderhandelingen of de WTO-onderhandelingen, waar de EU graag een akkoord wil voor intellectuele eigendomsrechten (TRIPS) en voor de handel in diensten (GATS).

### 2.5.3 Het effect van vergrijzing op de Europese vraag naar arbeid

De verwachtingen zijn dat door vergrijzing in de EU, met name in Duitsland, Oost- en Zuid-Europa, knelpunten op de arbeidsmarkt gaan ontstaan (Berkhout et al. 2007). Zoals de kolommen in figuur B2.5 tonen, zal de omvang van de Europese beroepsbevolking in absolute zin afnemen. Wat erger is, is dat (vooral na 2015) de verhouding tussen niet-werkenden (kinderen, gepensioneerden) en werkenden flink zal verslechteren. Dat wordt weergegeven door de lijn in figuur B2.5 (correspondeert met de schaalverdeling rechts van de figuur).

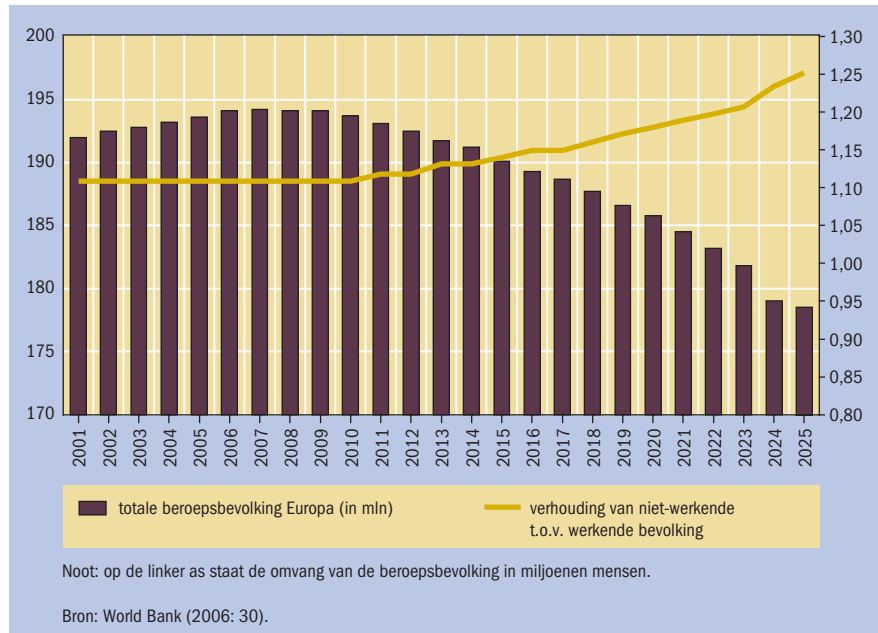
22 Dat blijft zo zelfs na correctie voor binnenlandse koopkracht voor de lagere prijzen (Pritchett 2006).

23 Dit varieerde van 125.000-230.000 (0,8-1,4 % van totale bevolking) in Nederland, 690.000 (1,6%) in Spanje, 700.000 (1,2%) in Italië, 185.000 (1,8%) in Portugal, tot 370.000 (3,4%) in Griekenland. Ter vergelijking: in de vs gaat het om naar schatting 10,3 miljoen illegalen (3,6%).

24 Een recente enquête onder Algerijnen in de leeftijd tussen 15 en 34 jaar leverde op dat 29% van de mannen 'zeker' van plan was illegaal naar Europa of elders te emigreren, en 21% zei dat ze dat 'waarschijnlijk' zouden proberen. De drie belangrijkste motieven zijn: beter betaalde banen, meer mensenrechten en 'meer fun' (The Economist, 7 maart 2009).

**Figuur B2.5**

Vergrijzingseffecten in Europa, 2001-2025



Arbeidsmigratie biedt geen algemeen soelaas voor een vergrijzende bevolking, omdat de migranten zelf ook verouderen en er een steeds toenemende immigratiestroom nodig zou zijn (Coleman 2008). Wel kan arbeidsmigratie verlichting betekenen voor toekomstige knelpunten in publieke diensten zoals onderwijs en verzorging, maar ook in bijvoorbeeld de horeca. Juist in deze sectoren zal naar verwachting de vergrijzing de meest knellende effecten doen gevoelen. Deze sectoren hebben namelijk als kenmerk dat de mogelijkheden tot productiviteitsverbetering beperkt zijn door de aard van de dienstverlening. Dit wordt ook wel de Baumol-ziekte genoemd. Wanneer tegen 2030 het aandeel van de leeftijdscategorie tussen 20 en 65 jaar fors is afgenomen door de vergrijzing, zullen deze sectoren in de EU het meeste last ondervinden bij het vervullen van hun vacatures. De grote groep ouderen consumeert relatief veel van deze diensten, met name de medische en verzorgingsdiensten. Daar komt bij dat de lonen van deze Baumol-sectoren wel mee blijven stijgen met het maatschappelijk gemiddelde. Noodzakelijkerwijs zullen hun diensten ten opzichte van andere producten en diensten steeds duurder worden (Pomp en Vujic 2008). Sommige zorgvoorzieningen en vormen van onderwijs zouden in 2030 door het schaarsere binnenlandse arbeidsaanbod wel eens onbetaalbaar kunnen worden, tenzij meer arbeidsmigranten voor juist deze beroepsgroepen en sectoren worden toegelaten. Juist omdat taalbeheersing en culturele assimilatie in deze beroepen zo belangrijk zijn, is voor het opvullen van de voorzienbare vacatures in dit type EU-banen een langetermijnvisie nodig. Veel van de eerdere experimenten met het invliegen van niet-EU-arbeidsmigranten (bijv. in de medische sector) waren minder succesvol, omdat ten onrechte verwacht werd dat de migranten op korte termijn inzetbaar zouden zijn. Realistischer lijkt het om ervan uit te gaan dat juist voor deze beroepen een aanpassings- en assimilatieperiode van minstens vijf jaar nodig is, een periode waarin de migrant moet kunnen investeren in zijn eigen menselijk kapitaal (taal, cultuur, kennis).

Naarmate de Europese beroepsbevolking in de leeftijd tussen 25 en 50 jaar krimpt als gevolg van vergrijzing, zullen de lonen van deze categorie werknemers voor exporterende Europese bedrijven waarschijnlijk toenemen, mede door de immigratierestricties. In bedrijfstakken waar de productie mobiel is,

kunnen de banen ook naar de mensen verhuizen in plaats van andersom.<sup>25</sup> Het valt te voorzien dat een aantal ondernemingen zal verkassen naar landen waar de arbeidskrachten ruimer aanwezig en goedkoper zijn. Zulke directe buitenlandse investeringen verlichten op drie manieren de druk op het hek rond de EU-arbeidsmarkt. Ze verlagen de behoefte aan laagopgeleiden binnen Europa en ze zorgen voor een minder opwaartse druk op de lonen in Europa. Beide effecten verlagen de migratie-aanzuigende kracht. Bovendien scheppen de vestigingen van de multinationale ondernemingen meer werkgelegenheid en inkomensperspectieven in de landen van herkomst van de potentiële migranten. Ook dat verzwakt de prikkel om voor een baan naar de EU te emigreren.

## 2.6 Dilemma's voor het toekomstige EU-arbeidsmigratiebeleid

De EU komt in de komende decennia voor de vraag te staan of zij haar restrictieve arbeidsmigratiebeleid kan en wil handhaven, en zo ja, in welke vorm. Het zal moeilijker worden om de politieke druk te weerstaan die de herkomstlanden zullen uitoefenen tegen de negatieve effecten van het Europese hek op hun welvaart. Minder georganiseerd, maar misschien nog wel belangrijker zal de druk zijn die ontstaat als toenemende illegale immigratie de kosten van het handhaven van de gesloten buitengrenzen zal opvoeren. Binnen de Unie zal de vergrijzing vooral vanaf 2015 tot een krappere arbeidsmarkt en tot het onbetaalbaar worden van een aantal publieke diensten (onderwijs, verzorging) leiden. Moeten dan de uitgangspunten van het huidige arbeidsmigratiebeleid, namelijk het maximaliseren van migratiesurplus (inclusief het tegengaan van verdringingseffecten voor laaggeschoolde EU-werknemers) en het behouden van sociale cohesie, van de baan? Geenszins. Er lijken voldoende mogelijkheden aanwezig om bij meer open grenzen toch deze uitgangspunten overeind te houden. De mate van complementariteit en substitutie tussen migranten en binnenlandse beroepsbevolking kan verschuiven tussen nu en 2030, onder andere door de demografische veranderingen die op deze termijn optreden. Een combinatie van selectieve en tijdelijke toelating met positieve prikkels voor integratie kan zorgen voor de juiste aantallen, maar vooral ook de juiste kwaliteiten van de arbeidsmigranten. Bij een *selectieve* toelating van arbeidsmigranten is het een overheidsinstantie die kiest en niet uitsluitend de markt.

Het maatschappelijk draagvlak voor het migratiebeleid blijft ook in de toekomst belangrijk. De kwaliteit van de immigranten is daarbij essentieel. Hiervoor bestaat een goed gedocumenteerde les uit het verleden. Tijdens de grote Europese emigratiegolf van 1850 tot 1910 ontstond in de toenmalige immigratielanden (vs, Australië en Canada) een duidelijke beleidsomslag – van gastvrij onthaal naar quota's en restrictief toelatingsbeleid.<sup>26</sup> Die omslag kwam niet door de toename in aantallen immigranten, maar juist op het moment dat de samenstelling van de migrantenstroom veranderde van overwegend geschoold naar overwegend ongeschoold (Hatton en Williamson 1998, 2004). Op dat moment sloeg het enthousiasme bij de bevolking om in xenofobie en discriminatie, en bij de beleidsmakers in het dichtdraaien van de immigratiesluizen. Terugkijkend stellen Hatton en Williamson vast dat de veranderde samenstelling van de migrantenstroom alles te maken had met het verzwakken van het mechanisme van zelfselectie in de herkomstlanden van de migranten.

25 In sectoren waar de productie in de buurt van de consumenten moet plaatsvinden (zoals bij veel diensten) is dit overigens geen optie.

26 De Amerikaanse president Benjamin Franklin begroette de Ierse immigranten in de VS als volgt: 'The only encouragement we hold out to strangers are a good climate, fertile soil, wholesome air and water, plenty of provisions, good pay for labor, kind neighbors, good laws, a free government and a hearty welcome' (Laxton 1996).



Positieve zelfselectie onder migranten ontstaat vooral door de vaste kosten van migratie: de reis, de overlevingskosten in een periode zonder vaste inkomsten, de zoek- en communicatiekosten, de kosten voor bemiddelaars en mensensmokkelaars, en de emotionele kosten wegens de verwijdering van de dierbaren thuis.<sup>27</sup> Het overwinnen van deze vaste migratiekosten zal gemakkelijker zijn naarmate de migrant door zijn opleiding, taalbeheersing en andere capaciteiten betere kansen heeft op de arbeidsmarkt in het immigratieland (Faini 2001). Dit leidt tot een positief (zelf)selectie-effect ten opzichte van de achterblijvers. De kans op positieve zelfselectie van de migrant neemt dus toe met het niveau van de vaste migratiekosten. Voor velen in ontwikkelingslanden zijn de vaste migratiekosten simpelweg nog steeds te hoog.<sup>28</sup> De meeste arbeidsmigranten komen uit de wat rijkere ontwikkelingslanden. De fysieke afstand tussen het herkomstland en het potentiële immigratieland verhoogt de vaste migratiekosten en versterkt daardoor de positieve zelfselectie. Tabel 2.2 illustreert dit effect. Het positieve zelfselectie-effect qua aantal jaren scholing is het kleinst in de Balkan-landen en Mexico, die relatief dicht bij de grote immigratielanden liggen. Voor hen zijn de afstandkosten geringer (Clark et al. 2002). Fysieke nabijheid zal vooralsnog een belangrijke rol blijven spelen als factor in arbeidsmigratiestromen.

**Tabel B2.2**

Aantal jaren scholing van achterblijvers in de emigratielanden en hun migranten in OESO-gastlanden, rond 1990

	achterblijvers in herkomstland	migranten in gastland	verschil (migranten t.o.v. achterblijvers)
Afrika <sup>b</sup>	4,6	15,4	10,8
Oost-Europa, Balkan en Turkije <sup>c</sup>	7,8	12,6	4,8
Mexico	6,3	7,5	1,2
Azië <sup>d</sup>	5,8	14,4	8,6
Zuid-Amerika <sup>e</sup>	5,9	12,5	6,6

a Het betreft hier alle migranten. Alle cijfers zijn ongewogen gemiddelden. Cijfers zijn niet gecorrigeerd voor feit dat migranten gemiddeld jonger zijn dan de achterblijvers, of dat migranten misschien enige aanvullende opleiding hebben gehad in het gastland. De kolom achterblijvers is gebaseerd op Barro-Lee, terwijl de kolom migranten is gebaseerd op de OESO-census rond 1990. Beide kolommen gebruiken de landenobservaties alleen wanneer informatie beschikbaar was over de achterblijvers en de migranten.

b Gebaseerd op 4 landen.

c Gebaseerd op 3 landen.

d Gebaseerd op 15 landen.

e Gebaseerd op 10 landen.

Bron: Hendricks (2002, tabel B1)

Peridy (2006) heeft econometrisch geschat welke factoren de migratie naar de EU bepalen.<sup>29</sup> Hij vindt in de eerste plaats dat een toename van het inkomensverschil tussen de EU en het herkomstland van de migrant leidt tot een significante groei van de migratiestroom naar Europa. Verder vindt hij bevestiging voor het bestaan van vaste migratiekosten zoals fysieke afstand, taalverschillen en de kosten van levensonderhoud. Bij een kleine inkomenskloof tussen de EU

27 De kosten voor bemiddelaars zijn substantieel. De premies die zij vroegen voor migratie vanuit Sri Lanka, India en Pakistan naar de rijke oliestaten in het Midden-Oosten bleken te variëren tussen 700 en 900 dollar. Vanuit Bangladesh was het 1700 dollar. Hulp bij migratie vanuit Thailand naar Japan kostte zelfs 8000 dollar (World Bank 2006).

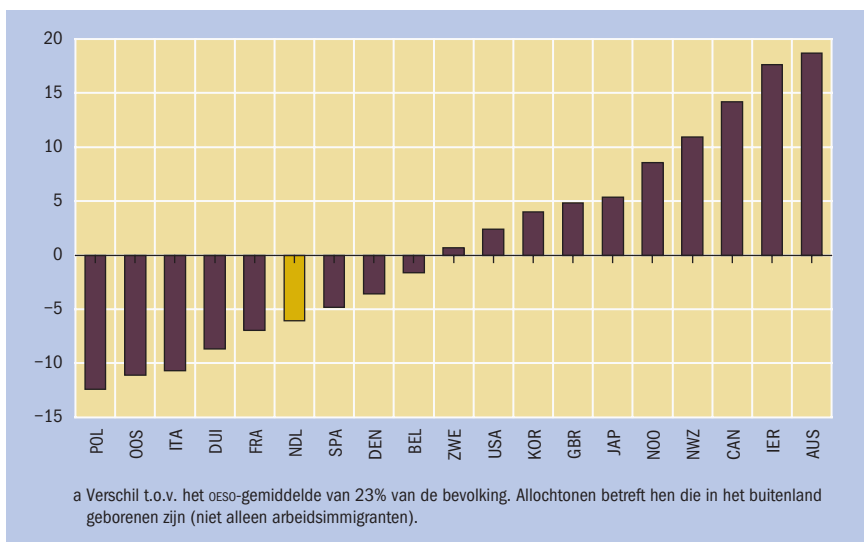
28 Chen en Ravallion (2008) schatten dat in 1980 ongeveer de helft van de totale bevolking in ontwikkelingslanden onder een bestaansminimum van 1,25 dollar per dag leefde en in 2005 nog een kwart (bestaansminimum in constante prijzen). Deze spectaculaire inkomensverbetering was vooral geconcentreerd in Oost-Azië, maar is vrijwel voorbijgegaan aan Sub-Sahara Afrika. Daar leeft nu nog steeds de helft van de bevolking (380 miljoen mensen) van minder dan 1,25 dollar per dag en is daarmee hoogstwaarschijnlijk te arm om zich de vaste kosten van migratie überhaupt te kunnen permitteren.

29 Zijn analyse bestrijkt de emigratie van 67 herkomstlanden naar 18 EU-landen gedurende 1993-2002, op basis van een OESO-dataset.

en het herkomstland verhinderen deze vaste kosten dat de migratiestroom op gang komt. Als in de EU een migrantennetwerk uit het herkomstland bestaat, leidt dat tot een toename van de migrantenstroom. Verder blijkt leeftijd een belangrijke rol te spelen. Hoe lager de gemiddelde leeftijd in het herkomstland, hoe meer migranten naar de EU vertrekken.

De positieve zelfselectie onder migranten zwakt af door het ontstaan van informele migratienetwerken die de informatie- en zoekkosten voor nieuwe migranten verlagen (Pedersen et al. 2008). Het wordt voor hen gemakkelijker zichzelf te redden zonder voldoende taalbeheersing en scholing (Chiswick et al. 2002). Het ontstaan van een efficiënt en grootschalig transportsysteem heeft een zelfde verlagend effect op de vaste migratiekosten. Bij de vroege Europese emigratiegolf naar de VS waren het vooral deze factoren die leidden tot een lagere gemiddelde ‘kwaliteit’ van de migranten (Hatton en Williamson 2004).

Figuur B2.6 illustreert dat juist in de landen waar met selectie aan de poort wordt gewerkt (Canada, Australië, Nieuw-Zeeland) het gemiddelde opleidingspeil van de immigranten hoger ligt dan het gemiddelde van de binnenlandse bevolking. In de EU zijn de migranten gemiddeld lager opgeleid dan de autochtonen.



**Figuur B2.6**

Vergelijking van het aantal tertiair opgeleiden onder allochtonen to.v. OESO-gemiddelde<sup>a</sup>

Een les uit het verleden is dus dat een blind en ongestuurd proces van arbeidsmigratie vanzelf leidt tot een verzwakking van het zelfselectieproces en derhalve tot een verschuiving naar lager opgeleide immigranten die de taal niet beheersen, maar die toch besluiten een kansje te wagen. Peridy (2006) vindt aanwijzingen voor negatieve zelfselectie: hoe lager het scholingsniveau in het herkomstland, hoe groter de migrantenstroom naar de EU; en ook meer verschil in voorzieningen van de welvaartstaat tussen de EU en het herkomstland leidt tot een grotere migrantenstroom.<sup>30</sup> Gedaalde communicatiekosten (mobiele telefoon, internet), satellietnavigatie en overige technische ontwikkelingen zullen tegen 2030 waarschijnlijk leiden tot verdere verzwakking van het zelfselectieproces onder migranten.

<sup>30</sup> Pedersen et al. (2008) vinden geen aanwijzingen dat de OESO-immigratiestroom gedreven wordt door negatieve zelfselectie, maar de auteurs suggereren dat dit kan komen doordat het restrictieve immigratiebeleid in OESO-landen effectief is.

## 2.7 Naar gecontroleerde verruiming van arbeidsimmigratie voor laagopgeleiden

De EU oefent op grond van haar economische gewicht een grote aanzuigende werking uit op arbeidsmigratie vanuit landen die in de buurt liggen. Tabel B2.3 toont dat het aandeel van de migranten in zowel de EU als de VS flink gestegen is tussen 1965 en 2000, meer dan in de rest van de wereld. De vraag is hoe deze trend zich gaat voortzetten. Wanneer zelfselectie van migranten steeds belangrijker wordt, dan wordt selectie ‘aan de poort’ van relatief groter belang als de EU de mogelijkheden voor arbeidsmigratie uit de rest van de wereld wil verruimen en toch een breed draagvlak wil behouden binnen de Unie.

**Tabel B2.3**

Migrantenbestand wereldwijd, in West-Europa en in Noord-Amerika als percentage van bevolking, 1965-2000<sup>a</sup>

	1965	2000	toename
wereld	2,3	2,9	0,6
West-Europa	3,6	10,3	6,7
Noord-Amerika	6,0	13,0	7,0

a Het betreft hier alle typen migranten.

Bron: Hatton en Williamson (2004)

Startend vanuit de huidige situatie met gesloten grenzen hoeft een toekomst-scenario van volledige openstelling van de grenzen voor buitenlandse arbeidskrachten niet tot win-win-situaties qua welvaartseffecten te leiden. Op de arbeidsmarkt ontstaat door het toelaten van migranten om iedere baan meer concurrentie, en dus ook verdringing. De mogelijkheid is reëel dat volledige opening van de grenzen voor bepaalde groepen Europese werknemers tot negatieve kortetermijneffecten op lonen en werkgelegenheid leidt. EU-werknemers met lage opleiding en een zwakke arbeidsmarktpositie zouden onevenredig door verdringing kunnen worden getroffen. Dit vraagt om omzichtigheid en zonodig selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid, waarbij schokken vermeden moeten worden.

Door de welvaartskosten van ‘het hek’ voor de nabuurlanden van de EU in beeld te brengen, komen wellicht win-win-mogelijkheden in beeld die nu nog over het hoofd gezien of onderschat worden. De welvaartswinsten die op de ene plaats ontstaan, kunnen ruim voldoende blijken om de welvaartsverliezen bij andere groepen of op een andere plek te compenseren. De Europese Commissie overweegt om in het kader van haar nabuurschapsbeleid bepaalde samenwerkingsprojecten te bieden aan buurlanden die goed meewerken aan het bestrijden van illegale immigratie (Europese Commissie 2007). Overwogen kan worden om zo’n samenwerking te verruimen door aan laagopgeleide arbeidsmigranten uit deze landen een ruimhartiger preferentiële toegang tot de EU te verlenen.

In hoeverre zijn welvaartscompensaties nodig en mogelijk voor mensen die het zwaarst getroffen worden door de opener grenzen? Is de arbeidsmarkt een markt als iedere andere, waar door buitenlandse toetreders meer concurrentie ontstaat? Een relevant verschil is in elk geval dat de binnenlandse werknemers die verdringingseffecten ondervinden staatsburgers met stemrecht zijn, iets wat niet geldt voor de nieuwkomers. Het is voor nationale beleidsmakers een belangrijke factor om rekening mee te houden. Uit de literatuur over sociale contracten tussen verschillende maatschappelijke partijen (bijv. Acemoglu en Robinson 2006) weten we dat coöperatieve langetermijnstrategieën staan

of vallen met de geloofwaardigheid van compensatie voor mensen die op korte termijn verlies lijden.<sup>31</sup> Bij liberalisering van de toegang tot de Europese arbeidsmarkt speelt dit compensatievraagstuk waarschijnlijk een doorslaggevende rol. Er bestaan een paar mogelijkheden voor:

- Theoretisch kan men het compensatieprobleem voor de arbeidsmarktverdringing oplossen door de rechten op werkplekken te veilen. Hiertoe worden eerst werk vouchers uitgegeven aan de huidige Europese werknemers die het risico op verdringing lopen. Deze werk vouchers kan men vervolgens veilen op een nieuw te creëren markt, de markt voor werk vouchers, eventueel via internet. Deze oplossing zou tot een privatisering van de compensatie leiden (DeVoretz 2008a, Weinstein 2002, Ruhs 2008). Een aantal voorbereidende stappen is vereist. Ook moet een oplossing gevonden worden voor het probleem dat het juist voor de laagopgeleiden een relatief grote drempel is om met buitenlandse marktpartijen via een veiling te onderhandelen over de waardering van werk vouchers.
- In een andere variant intervenueert de staat bij de compensatie. Deze legt een welvaartsbelasting op aan bedrijven die een arbeidsmigrant in dienst nemen. Met de opbrengsten van deze belasting kunnen de negatieve effecten van verdringing en andere externaliteiten worden bestreden. Bijvoorbeeld Singapore werkt reeds met een fiscale heffing op het aannemen van buitenlandse werknemers (Ruhs 2008).

Een reeks beleidsopties is denkbaar, waarbij aan de buitengrenzen soepeler wordt omgegaan met het toelaten van laagopgeleide migranten in combinatie met maatregelen die zorgen voor selectiviteit. Sommige maatregelen kunnen al op kortere termijn worden genomen.

- De introductie van een op toelatingspunten gebaseerd selectief immigratiebeleid, zoals nu al in Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk gebeurt. Dit waarborgt selectiviteit wat betreft substitutie en integreerbaarheid in de Europese samenleving. Bijlagetabel B2.B1 (eind van dit hoofdstuk) toont een verschil tussen selectie met een puntensysteem ten opzichte van een systeem waarbij de selectie primair gebeurt door de betrokken ondernemingen.
- Negatieve selectie bij potentiële immigranten die aangelokt worden door de relatief riantere welvaartstaatvoorzieningen in de EU, kan worden teruggedrongen door het systematisch gebruik van tijdelijke arbeidscontracten voor migranten uit niet-OESO-landen, met een gelimiteerde mogelijkheid tot herhaling en met beperkte reisrechten binnen de EU. Deze aanpak heeft alleen zin als alle EU-landen hieraan meedoen.
- In verschillende EU-landen met vraaggestuurde arbeidsmigratie hebben individuele bedrijven een hoofdrol bij de kwaliteitselectie van kandidaatmigranten. Migrant met een aantoonbaar baanaanbod van een EU-onderneming op zak hebben aanzienlijk meer kans te worden toegelaten. Om onzorgvuldige en oppervlakkige selectie door ondernemingen tegen te gaan zou de overheid vooraf een deposito per arbeidsmigrant kunnen vragen dat overeenkomt met het loon voor (bijvoorbeeld) de halve contractperiode. Dit deposito wordt alleen dan teruggestort wanneer de halve contractperiode

31 In de standaard economische welvaartsanalyse wordt aangenomen dat een beleidskeuze welvaartsvergroterend is als de daarmee verbonden welvaartswinsten in het ene deel van de samenleving in principe groot genoeg zijn om de welvaartsverliezen van anderen volledig te compenseren, zelfs al zou besloten worden de compensatie niet feitelijk uit te voeren (Hicks-Kaldor-principe). Het is maar de vraag of in een zo omstreden kwestie als arbeidsmarktverdringing het bestaan van de mogelijkheid tot compensatie in het politieke proces als voldoende wordt beschouwd.

normaal wordt uitgediend door de migrant.<sup>32</sup> Deze barrière zal zeker tot meer selectie-inspanningen van de ondernemingen leiden.

Sommige ontwikkelingslanden dringen erop aan arbeidsmigratie onder te brengen in Mode 4 (tijdelijke verplaatsing van natuurlijke personen) van het GATS-dienstenakkoord (Winters et al. 2002). Het is zeer de vraag of dat een goed en acceptabel plan is. Het betekent namelijk dat in principe alle selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid ondergraven kan worden door een beroep op de WTO-onderhandelingsprincipes.<sup>33</sup>

Het uitzicht op het verkrijgen van een EU-paspoort levert de sterkste prikkel voor assimilatie en investering in lokaal menselijk en sociaal kapitaal, blijkt uit Canadese ervaringen (DeVoretz 2008b). In de sectoren waar de grootste vergrijzingseffecten zullen ontstaan (zorg, onderwijs), is een investering door de migrant in zijn eigen menselijk kapitaal van het grootste belang. Het vereist tijdige immigratie van mensen die potentieel kansrijk zijn en waarvan verwacht mag worden dat ze gemakkelijk kunnen en willen assimileren. Deze beslissing moet tijdig genomen worden, wellicht vijf tot tien jaar voordat hun inzet het meest nodig zal zijn, om zo te zijner tijd problemen met het matchen van kwaliteit op de arbeidsmarkt te voorkomen. Het beleid voor deze groep moet dus gebaseerd zijn op een langetermijnperspectief. Vanuit het oogpunt van deze migranten vormt een uitzicht op een EU-paspoort en EU-staatsburgerschap een goede borg voor de noodzakelijke investering in het assimilatieproces en het leren van een taal (Chiswick 2008).

Aan de andere kant kan door EU-brede samenwerking worden voorkomen dat illegale migranten met recht een redelijke verwachting kunnen koesteren dat zij sowieso na enkele jaren automatisch het staatsburgerschap van EU-lidstaten zullen verwerven. Grootschalige legaliseringsacties zoals uitgevoerd door Spanje in 2006, waarbij ruim 600.000 illegale immigranten in een klap tot staatsburger werden, geven een verkeerd signaal af en zullen eerder de negatieve selectie bij migranten versterken.

## 2.8 Conclusies

Dit essay onderzocht de welvaartseffecten van het restrictieve arbeidsmigratiebeleid van de EU en stelde vervolgens de vraag of dit beleid op langere termijn – richting 2030 – te handhaven valt gelet op de te verwachten druk van binnen en buiten de EU.

Voor laagopgeleide arbeidsmigranten zijn de EU-barrières het meest restrictief. Geconstateerd werd dat het hek om de Europese arbeidsmarkt voor laagopgeleiden drie typen welvaartseffecten heeft. Het leidt tot een kunstmatige verhoging van de EU-looninkomens in vergelijking met een situatie dat de arbeidsmarkt geheel open zou zijn. Op de tweede plaats leidt het tot een inkomensherverdeling binnen de EU, van de ondernemingen naar de binnenlandse werknemers, en uiteindelijk zullen de ondernemingen deze kostenverhoging via hun prijzen

32 Mogelijk kan de hoogte van het deposito afhangen van door de overheid gekozen criteria voor migranten (zoals bij een selectie op basis van een puntensysteem). Naarmate de kandidaatmigrant meer punten scoort, zou het deposito lager kunnen zijn.

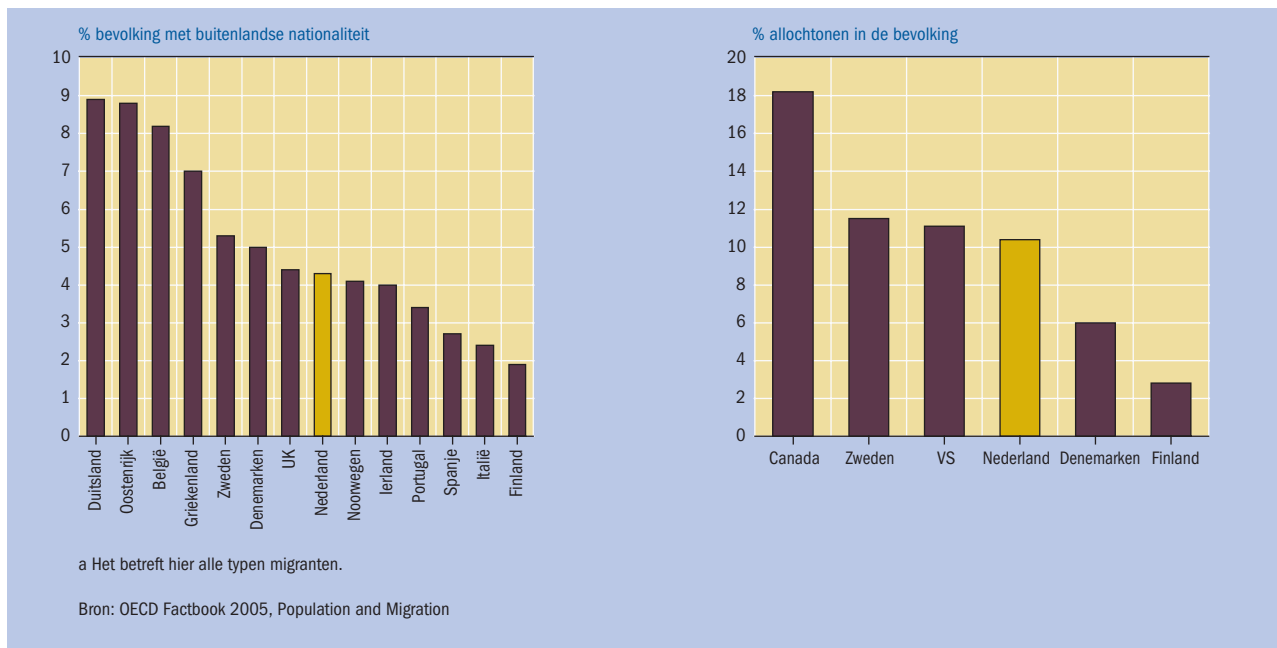
33 De clausule van Meest Begunstigde Natie (MFN) van het WTO-verdrag betekent dat verruimde toegangsrechten die aan één land gegund worden, ook moeten gelden voor alle andere landen die WTO-lid zijn. Ook kunnen problemen ontstaan met het WTO-streven om hoeveelhedsbeperkingen (quota's) om te zetten in beter onderhandelbare tarifaire beperkingen, en met het wederkerigheidsbeginsel (toegang in ene land in ruil voor toegang in andere markt in het partnerland) in het WTO-verdrag. Zie hierover verder Pritchett (2006).

doorberekenen aan alle EU-burgers. Op de derde plaats leidt het hek tot belangrijke consequenties voor de landen om de EU heen. Voor hen betekent het hek een verlies aan potentieel inkomen doordat hun arbeidsmigranten worden geweerd. Het draagt bij aan de inkomenskloof tussen de EU en de ontwikkelingslanden aan haar grenzen. Verschillende kwantitatieve studies becijferen dat het effect van de EU-migratiebeperking op de economische situatie buiten de EU substantieel zijn, zodanig dat ze in omvang de positieve effecten van de EU ontwikkelingshulp en de effecten van welvaartswinsten door handelsliberalisering ruim overtreffen.

Het is zeer de vraag of het beleid in zijn huidige vorm op langere termijn – richting 2030 – te handhaven valt, zelfs als de EU dat zou willen. Het inkomensverschil tussen de EU en een belangrijk deel van de omliggende landen zal tot een toenemende druk van illegale immigratie leiden. Ontwikkelingslanden zullen in internationale onderhandelingen steeds meer politieke druk uitoefenen om het EU-arbeidsmigratiebeleid te versoepelen. Ook vanuit de EU zal als gevolg van vergrijzing en schaarste aan arbeidskrachten voor publieke en private diensten steeds meer druk ontstaan tot versoepeling van het restrictieve toelatingbeleid voor arbeidsmigranten. Een reeks studies laat zien dat de welvaartswinsten bij zulk beleid aanzienlijk kunnen zijn, buiten, maar ook binnen de EU.

Versoepeling van het Europese arbeidsmigratiebeleid is geen kwestie van alles of niets. Een reeks beleidsopties maakt het mogelijk om aan de buitengrenzen soepeler dan nu om te gaan met het toelaten van laagopgeleide migranten in combinatie met maatregelen die zorgen voor selectiviteit. Daarmee kan gewaarborgd worden dat die migranten binnenkomen wier kwaliteiten (taalbeheersing, kennis en kundigheden) overeenkomen met de behoeften. Bovendien kan worden geëxperimenteerd met EU-brede samenwerking rond tijdelijke arbeidsmigratie. De kosten van herziening van het arbeidsmigratie-standpunt van de EU kunnen beperkt zijn. Een voordeel van het hanteren van een langetermijnperspectief (2030!) is dat grote veranderingen in immigratiebeleid geleidelijk in te voeren zijn, zodat grote schoksgewijze aanpassingen en integratieproblemen te voorkomen zijn.

## Bijlage bij B2: figuur en tabel



**Figuur B2.B1**

Het aandeel van immigranten in de bevolking, in termen van buitenlandse nationaliteit en volgens het geboorteplaatscriterium, 2001<sup>a</sup>

	vraagsturing arbeidsimmigratie	aanbodsturing arbeidsimmigratie
werving	<ul style="list-style-type: none"> <li>- werving voor specifieke vacatures door individuele ondernemingen en instellingen;</li> <li>- algemene wervingssite samenwerkende werkgevers;</li> <li>- kosten voor particuliere sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algemene werving door Nederlandse en of Europese overheid (bijv. via website van 'EU Immigration Desk');</li> <li>- beperkte kosten voor overheid</li> </ul>
selectie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- primair door ondernemingen en eventueel kleine rol voor arbeidsmarkttoets;</li> <li>- selectie op basis van duur vacature (geen langetermijnperspectief)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- via puntensysteem (op basis van leeftijd en verdiencapaciteit, opleiding, vaardigheden);</li> <li>- eventueel 'pre-immigration assessment' door ambassades (taal, motivatie, sociale vaardigheden);</li> <li>- controle opgegeven opleiding en diploma's (risico fraude verminderen) hoogopgeleiden;</li> <li>- substantiële selectiekosten overheid</li> </ul>
procedurale barrières	<ul style="list-style-type: none"> <li>- administratieve lasten vooral voor werkgevers;</li> <li>- wachttijden voor werkgever en migrant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- transparante procedure;</li> <li>- werkgevers dingen mee naar beschikbare aanbod toegelaten arbeidsmigranten</li> </ul>
arbeidsmobiliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verblijfsvergunning gekoppeld aan één werkgever, geen arbeidsmobiliteit;</li> <li>- migrant heeft grote afhankelijkheid van eerste werkgever</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- volledig mobiel, gelijk aan binnenlandse arbeidskrachten</li> </ul>
sociale zekerheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- slechts tijdelijke en partiële claim op sociale vangnet voor duur werkcontract;</li> <li>- status onduidelijk na onvrijwillige beëindiging eerste baan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen baan zekerheid bij aankomst;</li> <li>- risico beroep op sociale vangnet in begin (selectie door puntensysteem en 'pre-immigration assessment' verlagen dit risico)</li> </ul>

**Tabel B2.B1**

Aanbodsturing versus vraagsturing bij arbeidsimmigratie: enkele opties en keuzes

## B3 Kapitaal: de macht van Sovereign Wealth Funds

### 3.1 Investeringsfondsen van overheden

*Buitenlandse staatsbedrijf verkrijgt strategische belangen in de Rotterdamse haven, grote Duitse bank in handen van oliestaat en sovereign wealth fund staakt levering van elektriciteit aan Parijse huishoudens*  
– een angstscenario spreekt uit krantenkoppen uit 2030.

*Noodlijgend bedrijf krijgt kapitaalinjectie van buitenlands staatsbedrijf, sovereign wealth funds maken afspraken over transparantie en forse investeringsimpuls door oliestaat in energienetwerk*  
– positieve berichten over SWF's in 2030.

Sovereign wealth funds (SWF's) zijn investeringsfondsen van overheden uit onder andere Singapore, China en een aantal olie-exporterende landen, die belangen verwerven in Amerikaanse en Europese bedrijven. De eerste fondsen zijn al in de jaren vijftig opgericht, maar pas sinds enkele jaren halen ze de voorpagina's van financiële kranten, met berichten over de oprichting van een Chinees fonds, over deelnemingen in Amerikaanse financiële instellingen en over investeringen in een Amerikaanse haven.

SWF's streven economische doelen na, zoals een hoog rendement en spreiding van risico. Maar gezien hun omvang en hun nauwe relatie met de overheden van hun thuisland, kunnen ze in potentie strategische belangen verwerven in West-Europese bedrijven of sectoren. Europese overheden kunnen hierop reageren met protectionistische maatregelen, zoals het afschermen van bedrijven voor buitenlandse deelnemingen of overnames. Protectionisme is echter een zeer kostbare oplossing voor West-Europese landen, die voor hun welvaart sterk afhankelijk zijn van internationale economische relaties. Het is in het belang van de EU om protectionisme te voorkomen, omdat vrij verkeer van kapitaal met vrije mededinging bijdraagt aan economische groei.<sup>1</sup>

Dit essay start met een overzicht van bestaande investeringen door SWF's (§ 3.2), vanuit landen met grote overschotten op hun betalingsbalans. Als deze overschotten blijven bestaan, zullen SWF-landen hun fondsen in de komende decennia fors kunnen uitbreiden (§ 3.3). Dit heeft belangrijke consequenties voor de Europese lidstaten, vooral als SWF's strategische belangen kunnen verwerven: Europese landen worden sterk afhankelijk van Aziatische SWF-landen. Deze afhankelijkheid is wederzijds, want het rendement van SWF-fondsen kan beïnvloed worden door Europees beleid (§ 3.4). Belangrijke vraag voor Europese overheden is hoe zij de investeringen door SWF's in goede banen kunnen leiden. Paragraaf 3.5 schetst de huidige regulering van en toezicht op corporate governance, en laat zien waar deze tekortschiet bij investeringen door buitenlandse staatsfondsen. Paragraaf 3.6 gaat in op de vraag welke beleidsveranderingen gemaakt kunnen worden door de SWF-landen, de Europese lidstaten, of multilateraal, om strategische investeringen door SWF's te reguleren. De conclusie in paragraaf 3.7 is echter dat strategische invloed door buitenlandse fondsen beter voorkomen dan gereguleerd kan worden.

<sup>1</sup> Empirische studies vinden een positief effect van openheid op groei als openheid leidt tot directe buitenlandse investeringen en handel in aandelen. De empirische literatuur laat ook zien dat het juridisch kader voor kapitaalverkeer belangrijk is voor de rol van openheid in economische groei. (Obstfeld en Taylor 2004 en Kose et al. 2009).



### 3.2 Verleden en heden: SWF's zonder strategische invloed

#### 3.2.1 SWF's in plaats van staatsobligaties

SWF's zijn investeringsfondsen van overheden met een breed investeringsmandaat gericht op de lange termijn, op zoek naar (meer) rendement. Een meer precieze definitie zou kunnen zijn 'een pool van binnenlandse en internationale activa die in bezit is en beheerd wordt door overheden om een scala van economische en financiële doelen te bereiken, inclusief het opbouwen en beheren van reserves, het stabiliseren van macro-economische effecten en het verdelen van welvaart over meerdere generaties' (Truman 2007).

SWF's worden gefinancierd met de valutareserves, opgebouwd met buitenlandse handel in grondstoffen (vooral olie en gas) of andere exportproducten.<sup>2</sup> Deze overschotten op de betalingsbalans worden vooral geïnvesteerd in staatsobligaties van met name de Verenigde Staten (vs), dat een groot tekort op de balans kent, maar ook van Europese landen. Op deze wijze circuleren grote kapitaalstromen (dollars stromen naar exportlanden en keren terug in vorm van aankoop van obligaties) zonder al te groot politiek risico: de onderlinge afhankelijkheid was redelijk stabiel en transparant.<sup>3</sup> In toenemende mate echter worden overschotten op de betalingsbalans geïnvesteerd in SWF's, van waaruit investeringen in aandelen, dus in eigendomsrechten van bedrijven, worden gefinancierd.

De primaire reden voor deze verschuiving, in elk geval volgens de SWF's zelf, is economisch: streven naar hoger rendement, waarbij hoger risico wordt geaccepteerd. Hierbij speelt 'goed voorbeeld doet goed volgen' mee: China en andere Aziatische SWF's hopen de successen van bijvoorbeeld Temasek Holdings uit Singapore, dat al in 1974 is opgericht, te kunnen evenaren.

Het verlangen naar hoger rendement is één kant van de medaille. De andere kant is het lage rendement op bestaande leningen en het grote risico op een toekomstige waardedaling van de dollar. In het recente verleden hebben buitenlandse investeringen in de vs een veel lager rendement behaald dan investeringen door de vs in het buitenland (Forbes 2008). In de toekomst kan het tekort op de Amerikaanse betalingsbalans worden omgebogen via een waardedaling van de dollar. Dit betekent dat het verwachte rendement op leningen en beleggingen in de vs onder druk staat. Geconfronteerd met deze waarschijnlijke daling van de dollarkoers hebben buitenlandse investeerders twee mogelijkheden (Setser 2008). Ze kunnen ten eerste kiezen voor belegging van hun spaartegoeden in andere valuta. Dit zal echter leiden tot een onmiddellijke waardedaling van de dollar, en dus tot grote verliezen op korte termijn. Ten tweede kunnen ze blijven beleggen in de vs, maar proberen daar het verwachte wisselkoersverlies te compenseren met een hoger rendement. Dit kan door meer te investeren via SWF's.

<sup>2</sup> Van de 47 fondsen die door het SWF-Institute worden aangewezen als SWF, blijken er 28 uit de verkoop van fossiele brandstoffen gefinancierd te worden, vier uit andere grondstoffen en de rest (vijftien) uit andere export (zie tabel B3.1).

<sup>3</sup> Gilson en Milhaupt 2008. Het grootste risico bestaat bij het herfinancieren van overheidsschuld op het moment dat de lening afloopt. Als de kredietverstrekende landen hun eisen voor nieuwe leningen opschroeven, eventueel in de vorm van politieke eisen, dan kunnen de economische en/of politieke kosten voor de Europese landen en de vs flink oplopen. De kans hierop is echter gering, omdat de EU en de VS kunnen uitwijken naar alternatieven of kunnen besluiten om als tegenmaatregel bestaande leningen niet langer af te lossen. Wederzijdse afhankelijkheid en het bestaan van alternatieven zorgen voor stabiliteit in uitgifte en aankoop van staatsobligaties.

De huidige financiële crisis vormt een onderbreking in de overschotten op de betalingsbalans en dus in de investeringen door SWF's. De crisis maakt echter geen eind aan de achterliggende redenen voor investeringsfondsen door SWF-landen: overschotten zullen blijven bestaan (CPB 2009) en het streven naar rendement maakt beleggen ook in de toekomst aantrekkelijker dan sparen in obligaties.

SWF-land	naam fonds	waarde (mrd USD)	oprichting	bron	transparantie (index SWF Institute) <sup>a</sup>	voice & accountability SWF-land <sup>b</sup>
Verenigde Arabische Emiraten	Abu Dhabi Investment Authority	875	1976	olie	3	23
Singapore	Government Investment Company	330	1981	deviezen-reserves	6	35
Noorwegen	Government Pension Fund	322	1990	olie	10	99
Saudi-Arabië	(diverse)	300	onbekend	olie	2	7
Koeweit	Kuwait Investment Agency	250	1953	olie	6	34
China	China Investment Company	200	2007	deviezen-reserves	6	6
Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority	140	1998	deviezen-reserves	7	65
Rusland	Reserve Fund	127	2003	olie	5	20
Singapore	Temasek	108	1974	deviezen-reserves	10	35
China	Central Huijin Investment Corp.	100	2003	deviezen-reserves	6	6

a Deze index is de zogenaamde Linaburg-Maduell Transparency Index, die beoogt een indicatie te geven van de mate van transparantie van een fonds (op een schaal van 1 tot 10). Voor een beschrijving van de criteria, zie [www.swfinstitute.org](http://www.swfinstitute.org).

b *Voice & Accountability* geeft de procentuele rang aan van een land op de Wereldbanklijst van Kaufman et al. (2008), waarbij 0 het land is met de slechtste institutionele kwaliteit en 100 het beste. Bron: IWG (2008), Kaufmann et al. (2008)

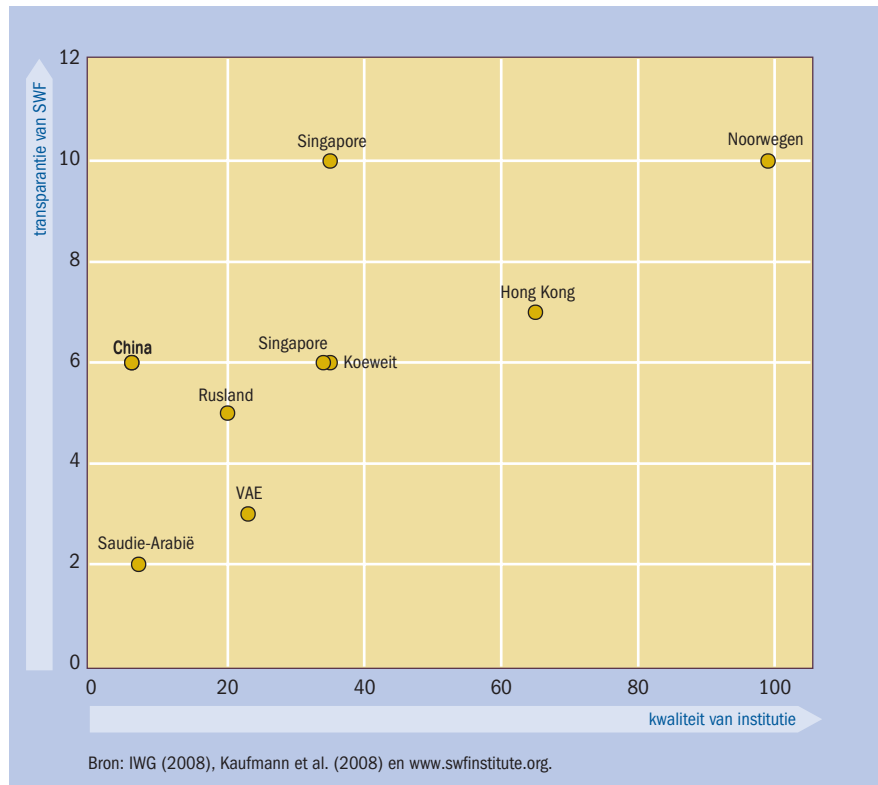
Tabel B3.1

Omvang, oorsprong en transparantie van tien grootste SWF's (2007)

Tabel B3.1 bevat een aantal kengetallen van de grootste SWF's. De voorlaatste kolom geeft de transparantie van het fonds zelf weer. De laatste kolom bevat de score van het thuisland van het SWF op *Voice & Accountability* volgens de Wereldbank. Deze score is gebaseerd op vrijheid van verkiezing, van meningsuiting, van associatie en van pers. Figuur B3.1 laat zien dat er een duidelijk verband bestaat tussen de transparantie van een SWF en de *Voice & Accountability* van het thuisland. Een opvallende uitzondering is Singapore, dat matig scoort op institutionele kwaliteit maar een zeer transparant SWF heeft. In paragraaf 3.5 gaan we verder in op de relatie tussen fonds en thuisland.

**Figuur B3.1**

Transparantie SWF en kwaliteit van instituties in het thuisland



#### Karakterisering van de grootste fondsen

- ADIA uit de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) is opgericht in 1976 en is voornamelijk gefinancierd uit olie-export. Het is een volledig onafhankelijke juridische entiteit met volledige bevoegdheid om zijn statutaire mandaat en doelstellingen te bereiken. Ongeveer 75% van de activa wordt beheerd door externe managers, inclusief 60% dat passief in indexfondsen wordt belegd. De doelstelling van ADIA is: *'to receive funds of the Government of Abu Dhabi allocated for investment, and invest and reinvest those funds in the public interest of the Emirate in such a way so as to make available the necessary financial resources to secure and maintain the future welfare of the Emirate.'*
- Door de hoge betalingsbalansoverschotten van de jaren zeventig groeiden de reserves in Singapore snel, waarop de overheid besloot om in langetermijn- en beter renderende beleggingen te stappen. De Government Investment Company (GIC) belegt in een groot scala van activa, zoals in aandelen, valuta, 'alternatieve investeringen', vastgoed en *private equity*. Het bestuur van GIC kan door de Singaporese president aangesteld en vervangen worden.
- De oliebatan van Noorwegen worden beheerd door het Government Pension Fund (GPF), met als doel om voldoende kapitaal op te bouwen om de vergrijzende bevolking in de toekomst van pensioen te kunnen voorzien. De portfolio bevat voor 60% aandelen, 35% vastrentende instrumenten en 5% vastgoedinvesteringen. Er is een duidelijke scheiding tussen de landelijke politiek en het beheer van het fonds dat gedelegeerd is naar Norges Bank, waarbij de overheid bepaalde risicobandbreedtes bepaalt. Bijzonder aan dit fonds zijn de ethische richtlijnen: 1 bereik een hoog rendement in combinatie met een gematigd risico, 2 maak gebruik van de rechten die de aandelenbezittingen geven, en 3 zie af van investering in bepaalde, door de regering aangewezen fondsen.

- In de afgelopen jaren hebben China en Rusland fondsen opgericht. Belangrijke doelstellingen van het Chinese fonds CIC zijn het maximaliseren van investeringsresultaten op lange termijn en het van kapitaal voorzien van binnenlandse financiële instellingen. Belangrijke doelstelling van het Russische fonds is om eventuele tekorten in de federale overheidsbegroting te financieren. Het fonds kan aangesproken worden zodra de opbrengsten uit olie en gas niet meer voldoende blijken te zijn.
- Een schoolvoorbeeld van een transparant fonds is Temasek Holdings uit Singapore, met een *triple-A rating* van zowel S&P als Moody's. Het bedrijf wordt op autonome wijze beheerd, waarbij de meerderheid van de bestuursleden uit de private sector komt. Temasek keert regelmatig dividenden uit aan aandeelhouders en betaalt belasting in de landen waar het opereert.

### 3.2.2 Mogelijke doelstellingen van SWF's

#### Stabilisatie

Vooraf voor olie-exporterende landen is macro-economische stabilisatie een beoogd doel van hun staatsfondsen (Chhaochharia en Laeven 2008). Veel SWF-landen zijn sterk afhankelijk van de export van olie en gas, en daarmee gevoelig voor schommelingen in olieprijs. Opzetten van een binnenlandse industrie naast de mijnbouw is belangrijk voor de toekomst van deze landen. Tegelijkertijd bemoedigt de 'Hollandse ziekte', het verschijnsel waarbij de waarde van een munt stijgt als gevolg van de verkoop van grondstoffen, deze strategie. Als alternatieve aanwending van financiële middelen wordt daarom naar investeringen buiten de landsgrenzen gezocht. Overigens niet zonder risico, zoals de huidige crisis laat zien. En ook niet zonder het gevaar van een ruilverlies, omdat waardevermindering van de munt de waarde van externe investeringen vermindert.

#### Intergenerationeel sparen en rendement

Olieproducerende landen willen hun inkomsten spreiden over meerdere generaties, door hun vermogen onder de grond om te zetten in beleggingen boven de grond. In een aantal SWF-landen, met China als prominent voorbeeld, vergrijst de bevolking (Van der Ploeg en Venables 2008). Voor beide groepen landen wordt het steeds belangrijker om goede rendementen op hun spaartegoeden te behalen, om ook in de toekomst ouderen van inkomen te kunnen voorzien.

#### Grondstoffen en voedsel

Intensieve contacten met het buitenland zijn voor China ook noodzakelijk om de aanvoer van grondstoffen en voedsel veilig te stellen. Meer dan de helft van het geld dat Chinese bedrijven de afgelopen jaren in het buitenland hebben geïnvesteerd, dient dit doel, zo bleek onlangs uit een enquête onder Chinese bedrijven van consultancybedrijf McKinsey.<sup>4</sup>

#### Verticale integratie

Bovengenoemde motieven voor investeringen door SWF's hebben geen directe gevolgen voor de marktwerking in Europese landen. Dit kan anders worden als verticale integratie een belangrijk motief vormt, zoals oliefondsen die investeren in energienetwerken en/of levering in Europese landen.<sup>5</sup>

4 Fem Business, 11 september 2008, <http://archieff.fembusiness.nl/2008/09/11/nummer-36/Chinas-expansiedrift.htm>.

5 Verticale integratie is het opnemen in het bedrijfsproces van een andere stap uit de productieketen, zoals een producent die ook zijn verkooppunten beheert. Bij SWF's gaat het bijvoorbeeld om olie-exporterende bedrijven die raffinaderijen of energieproducenten in Europa willen opkopen.

### Kennisverwerving

Bedrijven kunnen worden overgenomen met als doel om belangrijke kennis of producten over te nemen. In veel gevallen zal de waarde van deze kennis of producten onderdeel vormen van de prijs, en dus geen verstoring vormen van de markt. Volgens Arnout Boot suggereert de angst voor het verliezen van kennis een soort absolute stagnatie, alsof de kennis van vandaag niet meer wordt vernieuwd. Maar het denken staat niet stil. Wie nu kennis koopt, is die voorsprong zo weer kwijt.<sup>6</sup> Bepaalde vormen van kennis zijn echter niet vrij beschikbaar op de markt, maar zijn wel in een aantal private bedrijven bekend. Te denken valt aan nucleaire of militaire technieken (bijvoorbeeld overname door een SWF van Urenco, dat uranium verrijkt, of scheepswerven die moderne fregatten bouwen). Natuurlijk is het ook mogelijk om op legitieme wijze kennis te verwerven door in een bedrijf te investeren. Aangehaalde banden door investeringen kunnen leiden tot kennisuitwisseling, zonder dat er sprake hoeft te zijn van uitbuiting.

### Politieke invloed/belang

Het streven naar marktmacht door verticale integratie is niet voorbehouden aan SWF's. Ook grote multinationals streven naar verticale integratie. Het bijzondere van SWF's is echter dat zij hun potentiële macht kunnen aanwenden voor politiek strategisch gedrag, dat lijnrecht ingaat tegen de belangen van het ontvangende land. Deze politieke macht kunnen ze ook krijgen via het overnemen van overheidsschulden (opkopen van staatsobligaties). Zo bezit China een belangrijk deel van de Amerikaanse staatsschuld, waardoor de VS minder soeverein maar meer afhankelijk van China is geworden (Setser 2008). Deze politieke invloed kan echter veel verder reiken als landen hun financiële middelen inzetten voor de aanschaf van delen van of complete bedrijven. Het vervolg van dit essay is een zoektocht naar de mogelijkheden en beperkingen voor SWF-landen om belangrijke politieke invloed in de EU te verwerven.

### 3.2.3 Investeringsbestemmingen van SWF's

Door hun gebrek aan transparantie is vaak onduidelijk waarin SWF's investeren. Een klein deel (naar schatting 10%) zijn minderheidsinvesteringen in beursgenoteerde bedrijven (zie verder bijvoorbeeld Chhaochharia en Laeven 2008). Een ander deel wordt geïnvesteerd in energienetwerken, waarmee verticale integratie met het moederland (de olie-exporteur) wordt nagestreefd.

### Internationaal

Internationaal lijken SWF's zich sterk te concentreren op de financiële sector; schattingen voor 2008 variëren van 20-40% van het totale door SWF's geïnvesteerde kapitaal in deze sector.<sup>7</sup> Ook lijkt er een focus te zijn op infrastructurele netwerken, zoals havengebieden en overslagterminals, infrastructuur in de energiesector en de automobielen- en vliegtuigindustrie.

Echter, meer transparante SWF's, zoals Temasek uit Singapore en het US Endowment Fund, laten ook grote investeringen in *private equity*, vastgoed en opkomende markten zien. Hierin lijken SWF's dus meer op private fondsbeheerders (Beck en Fidora 2008).

### Nederland

In Nederland concentreren de investeringen zich op logistiek, (petro-)chemie, automobielenindustrie en -financiering, energie/olie, ruimtevaart (European Aeronautic Defense and Space Company, EADS) en vastgoed (zie tabel B3.2). Dit

<sup>6</sup> Intermediair, 1 augustus 2007, <http://www.intermediair.nl/artikel.jsp?id=928786>.

<sup>7</sup> Zie Fotak et al. 2008. De hier gebruikte cijfers zijn afkomstig uit twee databases, de Zephyr-database van Bureau van Dijk en de SDC-database van Thomson Financial.

zijn grotendeels sectoren die min of meer verwant zijn aan de energiesector, wat vanuit het oogpunt van verticale integratie en kennisverwerving logisch is. Het hoeft echter geen kwestie van verticale integratie te zijn. Er is in de landen van herkomst affiniteit met deze sectoren, dus is het niet vreemd dat men zich hier in het buitenland extra op concentreert.

Tabel B3.2 laat zien dat het aantal deelnemingen door SWF's in Nederland anno 2008 niet heel groot is. Het is echter niet gemakkelijk om een volledig beeld te krijgen van deze investeringen door SWF's. Er is geen echt sluitende definitie, deelnemingen kunnen ook indirect geschieden en informatie is vaak fragmentarisch beschikbaar (of niet beschikbaar). Er is slechts een zeer klein aantal deelnemingen in beursgenoteerde bedrijven (voor zover bekend drie) en het totaal aantal bekende deelnemingen (dus beursgenoteerd en niet-beursgenoteerd) staat in tabel B3.2. Verreweg de grootste deelnemingen zijn de deelnemingen in GE Plastics (chemie), Leaseplan (financiën), DSM Petrochemicals (chemie) en EADS (eigenaar van Airbus, dus lucht- en ruimtevaart).

Tabel B3.2

Bekende deelnemingen door SWF's in Nederland

		Deelneming (in %)	Markt- kapitalisatie (in mln euro)	waarde deelneming (in mln euro)
SABIC	GE Plastics	100,0	€ 9.206,35	€ 9.206,35 <sup>a</sup>
ADIA	Leaseplan Corp.	25,0	€ 16.345,33	€ 4.086,33 <sup>a</sup>
SABIC	DSM Petrochemicals	100,0	€ 2.250,00	€ 2.250,00 <sup>a</sup>
Vnesheconombank	EADS	5,0	€ 10.062,00	€ 507,12 <sup>b</sup>
Government of Singapore	Eurocommercial properties	12,8	€ 2.400,00	€ 306,00 <sup>c</sup>
Temasek Holding	HHR Euro CV Hotels	48,0	€ 148,63	€ 71,34 <sup>c</sup>
JSC VTB Bank	EADS	0,1	€ 10.062,00	€ 13,08 <sup>b</sup>
KIA	Celtel International	100,0	€ 9,80	€ 9,80 <sup>c</sup>
ADIA	Spyker Cars	22,8	€ 41,00	€ 9,34 <sup>b</sup>
KIA	Gulf of Oil Benelux	100,0	€ 6,75	€ 6,75
Temasek Holding	Holland Terminals	100,0	€ 6,33	€ 6,33 <sup>c</sup>
Temasek Holding	HHR TRS CV Hotels	70,3	€ 8,18	€ 5,75 <sup>c</sup>
TNSF	Euromax Terminal	12,5	€ 0,73	€ 0,09 <sup>c</sup>
CIC	Euromax Terminal	12,5	€ 0,73	€ 0,09 <sup>c</sup>
Dubai Ports World	Terminal Maasvlakte	20,0	?	?
KIA	Tango	100,0	?	?
Temasek Holding	Terminal Maasvlakte	20,0	?	?
GPF	42 Nederlandse bedrijven	< 1	?	?
APRF	43 Nederlandse bedrijven	< 1	?	?
Totaal				€ 16.478,38

a Overnameprijs.

b Marktkapitalisatie.

c Boekwaarde activa.

Bron: Register Melding Zeggenschap, Autoriteit Financiële Markten; Notitie Ministeries van Financiën en Economische Zaken.

### 3.2.4 Prestaties van SWF's

Tot op heden zijn SWF's weinig succesvol geweest op de Amerikaanse en Europese markten. Chhaochharia en Laeven (2008: 29-30) laten zien dat in de eerste vijf jaar SWF's een veel lager rendement behalen dan het gemiddelde marktrendement. Zij zoeken de oorzaak van dit lage rendement in imperfecte diversificatie van de SWF-portfolio's en zwakke corporate governance. Aangezien SWF's relatief zwaar in de financiële sector investeren, kunnen de slechte prestaties deels ook verklaard worden door de slechte resultaten in deze sector,

die natuurlijk hun weerslag hebben op investeerders. Over het algemeen is er weinig informatie beschikbaar over de prestaties van SWF's. Dit hangt samen met het feit dat een deel van de SWF's geen duidelijke financiële verplichtingen lijken te hebben waaraan gehoor gegeven moet worden. Dit betekent dat zij geen vastomlijnde rendementsdoelen hebben die actief bewaakt worden. Hierover in paragraaf B3.5 meer.

### 3.3 De toekomst: SWF's kunnen strategische belangen verwerven

In dit essay verkennen we de politieke afhankelijkheid die kan ontstaan door investeringen door SWF's in Europese landen. Om deze afhankelijkheid duidelijk voor het voetlicht te brengen wordt de situatie met verregaande invloed van SWF's uitvergroot. Deze situatie zetten we af tegen een scenario waarin het belang van SWF's stabiliseert. Daarnaast is het zeker niet ondenkbaar dat SWF-landen hun investeringen in Europese markten zullen afbouwen.

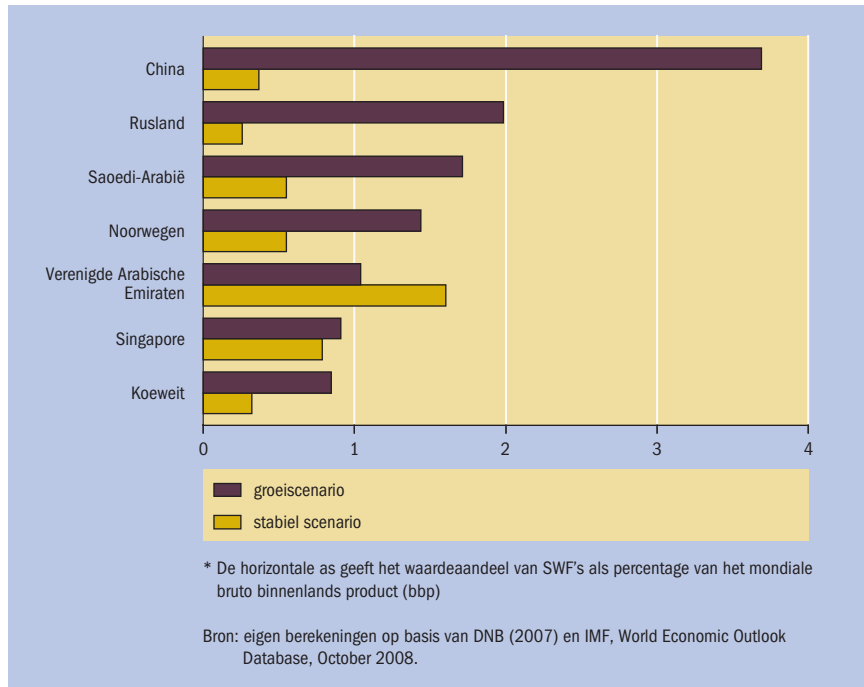
Om duidelijk te maken dat SWF's in de toekomst grote belangen kunnen verwerven in de EU, schetsen we twee scenario's: een groeiscenario waarin SWF's hun belangen in het Westen verder uitbouwen en een stabiel scenario waarin SWF's hun bestaande belangen consolideren, maar geen nieuwe belangen opbouwen.

In het groeiscenario veronderstellen we dat de belangrijkste SWF-landen hun overschotten op de lopende rekening volledig aanwenden voor verdere groei van SWF's en blijven zoeken naar investeringsmogelijkheden in Europa (en de VS). Ze kunnen hiermee in de toekomst grote belangen verwerven in de EU of een van haar lidstaten.

De economische omstandigheden die tot dit scenario leiden zijn allereerst het voortbestaan van overschotten op de betalingsbalans van China en olie-exporterende landen. Voor China speelt het voorzorgsmotief, sparen voor de oude dag, een belangrijke rol. In de olielanden genereert een hoge olieprijs overschotten. De tweede veronderstelling is dat deze landen blijven beleggen in aandelen, vanwege het verwachte hogere rendement op langere termijn dan op obligaties. Strategische overwegingen kunnen een derde reden zijn. Olie-exporterende landen kunnen bijvoorbeeld verticaal integreren door te investeren in Europese energiebedrijven. Een politiek motief voor deze strategie kan zijn om via investeringen door SWF's invloed in Europese landen te verwerven.

Om een aantal redenen kan de groei van SWF's veel lager uitvallen. Allereerst kan de onevenwichtigheid op de internationale markten verschuiven, met dalende tekorten in de VS, afnemende besparingen (overschotten) en wisselkoersaanpassingen in China en relatief lage olieprijsen. In reactie op tegenvallende rendementen kunnen SWF-landen besluiten om substantieel te blijven beleggen in obligaties om hun risico's te spreiden. Dit leidt tot het stabiele scenario, voortzetting van de huidige situatie. De financiële belangen van SWF's zijn en blijven relatief klein en sterk gediversifieerd. Het waardeandeel van SWF's blijft stabiel op ongeveer 5% van het mondiale bruto binnenlands product (bbp).

Figuur B3.2 geeft een cijfermatige impressie van een mogelijke groei van SWF's in de belangrijkste SWF-landen.<sup>8</sup> In het groeiscenario zal het kapitaal dat beheerd wordt door SWF's toenemen van 4 à 5% in 2007 tot ruim 20% van het mondiale bbp in 2030.<sup>9</sup> Vooral het belang van China en Rusland zal substantieel toenemen.



**Figuur B3.2**

Toekomst van SWF's in stabiel en groei-scenario, in 2030

### 3.4 Gevolgen voor Europa

Europese landen hebben belang bij directe buitenlandse investeringen, waaronder investeringen door SWF's. Het inkomend kapitaal kan redding bieden aan bedrijven met financieringsproblemen, zoals door diverse fondsen aan Amerikaanse financiële instellingen in 2007 en het voornemen van Abu Dhabi om een belang van 9% in het Duitse autoconcern Daimler te verwerven.<sup>10</sup> De investeringsrelaties kunnen ondersteuning bieden aan handel met de SWF-landen en dragen mogelijk bij aan verspreiding van kennis.

Deze positieve beoordeling van investeringen door SWF's kan omslaan als buitenlandse bedrijven grote machtsposities verwerven, waardoor de vrije mededinging op Europese markten beperkt wordt. Als daarbij ook strategische belangen in het geding zijn, kunnen de economische en politieke consequenties van investeringen door SWF's groot zijn.

#### 3.4.1 Publieke en strategische belangen

Publieke en strategische belangen kunnen in het geding komen als SWF's grote belangen in Europese bedrijven of sectoren verwerven. Er is sprake van publiek belang als de maatschappelijke kosten (of baten) afwijken van de private kosten

<sup>8</sup> Voor de berekening van de figuur zijn we voor 2007 uitgegaan van de inschatting die De Nederlandsche Bank heeft gemaakt van de omvang van SWF's (DNB 2007). Vervolgens berekenen we het gemiddelde overschot op de betalingsbalans in de periode 2000-2007. Voor het groeiscenario veronderstellen we dat dit overschot ook in de komende decennia gerealiseerd zal worden én volledig beheerd wordt door SWF's. Verder veronderstellen we impliciet dat het rendement van bestaande beleggingen en deelnemingen even hard groeit als het mondiale bbp.

<sup>9</sup> Ter vergelijking, anno 2007 is het bbp van de VS en het eurogebied elk ruim 20% van het mondiale bbp.

<sup>10</sup> Chhaochharia en Laeven (2008) en Financial Times, 23 maart 2009.



(of baten). Een voorbeeld is vervuiling, waarvan de kosten voor de vervuilende partij maar een fractie vormen van de maatschappelijke kosten. Een ander voorbeeld is de uitvinding van een nieuwe technologie, waarbij de baten voor de samenleving veel groter kunnen zijn dan de beloning voor de uitvinder.<sup>11</sup> Anders gezegd, acties van agenten hebben externe effecten die niet in de private kosten en baten tot uitdrukking komen.

Bij strategisch belang gaat het om omvangrijke maatschappelijke kosten of baten, of het risico hierop, die bewust beïnvloed kunnen worden door een overheid of bedrijf. Het eerste deel van deze omschrijving is kwalitatief, wat aangeeft dat strategisch belang geen 0-1-keuze is, maar een glijdende schaal: hoe groter de sociale impact van een handeling (en de mogelijkheid tot handelen) hoe groter het strategisch belang. Het tweede deel legt de nadruk op de mogelijkheid van partijen om (het risico op) de schade te bepalen: iemand moet de schade of het risico in belangrijke mate kunnen beïnvloeden. Een kerncentrale kan als voorbeeld dienen, waarbij het sociale belang van veiligheid enorm is. Ook bij de huidige recessie zijn de sociale kosten groot. Het valt derhalve te beargumenteren dat er een strategisch belang is om te voorkomen dat de financiële sector grote schade kan aanrichten.

Hoe hangen economische en politiek-strategische macht samen bij investeringen door SWF's? Laten we als gedachte-experiment veronderstellen dat een SWF een groot marktaandeel verwerft in een Europees land (of in de hele EU). Hoe veranderen hierdoor de kosten en baten van investeringen door SWF's?

We nemen ons startpunt in het stabiele scenario, waarin dit SWF als eerste onderneming een grote Europese multinational overneemt, een grote autofabrikant, een nationale trots. Economisch gezien is er bij deze overname weinig reden tot zorg: de onderneming zal immers moeten concurreren op de interne en internationale markt en heeft daardoor weinig mogelijkheden om marktmacht te misbruiken door het zetten van te hoge prijzen voor een te lage kwaliteit. Het risico bij deze overname is wel dat een deel van de werkgelegenheid verplaatst zal worden naar het moederland, wat kan betekenen dat Europese werknemers op zoek moeten naar een andere baan en tijdelijk werkloos zijn. Een ander risico is dat R&D verplaatst wordt naar het moederland, waardoor hoogwaardige kennisontwikkeling uit Europa wegtrekt.

Vanuit politiek oogpunt levert deze overname slechts beperkte buitenlandse invloed op in Europa. Er is niet of nauwelijks sprake van marktmacht. Het strategisch belang van deze overname is gering, omdat de maatschappelijke kosten van deze overname gering zijn, zelfs in het slechtst denkbare geval dat de autofabrikant volledig verplaatst of failliet verklaard wordt. Het strategisch belang neemt toe als in het groeiscenario de onderneming monopolist is of kan worden op de Europese markt. Toch moet dit strategisch belang niet overschat worden. Stopzetten van de productie vormt de grootste bedreiging voor de economie van het thuisland, met aanzienlijke economische effecten. De huidige

<sup>11</sup> Deze economische definitie van publiek belang wijkt af van een meer sociologische definitie, waarbij een publiek belang ontspruit uit enerzijds gedeelde waarden in de samenleving die anderzijds niet door de eigenstandige organisatiekracht van de maatschappij kunnen worden gerealiseerd. De economische definitie legt de nadruk op de oorzaak van het probleem, waarbij niet uit te sluiten valt dat private partijen het probleem zelf kunnen oplossen. De sociologische benadering accentueert de oplossing (of de onmogelijkheid daarvan), waarbij al snel gekeken wordt naar oplossingen door de overheid. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) kiest voor deze oplossingsdefinitie: 'van een publiek belang is sprake wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'.

crisis in de Amerikaanse auto-industrie illustreert dit: ruim 2% van de Amerikaanse beroepsbevolking werkt in de auto-industrie of daaraan gekoppelde bedrijven. Faillissement van de drie grote autobedrijven in Detroit zal dus grote consequenties hebben voor de Amerikaanse economie, maar zal haar niet verlammen. Werknemers en leveranciers zullen ander werk en afzetkanalen zoeken en vinden, waarvan andere sectoren zelfs kunnen profiteren.<sup>12</sup> Zelfs een SWF met volledige controle over de Amerikaanse autoproductie heeft dus maar een beperkt machtsmiddel in handen.

Verandert het strategische belang bij overnames in de elektriciteitssector? Stel dat in het stabiele scenario het SWF een grote elektriciteitsproducent en -leverancier overneemt. Zolang dit bedrijf moet concurreren met andere producten en leveranciers zijn de publieke belangen van deze overname beperkt: als het SWF besluit om de levering te staken, of als ze onvoldoende kwaliteit biedt, dan hebben de klanten voldoende alternatieven. De maatschappelijke kosten zijn te overzien, zelfs als het SWF zou besluiten tot staken van levering; van strategisch belang is bij deze overname dus geen sprake.

Het strategische belang neemt aanmerkelijk toe als in het groeiscenario het SWF een dominante positie op de elektriciteitsmarkt weet te verwerven. Dit zou kunnen door overnames van concurrenten, waarvoor de Europese Commissie echter geen toestemming zal verlenen. De monopoliepositie kan ook worden verworven door prijsconcurrentie, bijvoorbeeld als het overgenomen energiebedrijf zijn kostprijs laag kan houden met goedkope financiering vanuit het SWF. Als deze monopoliepositie verworven kan worden, dan is de potentiële invloed van het buitenlandse bedrijf verrekend. Het strategisch belang van productie en levering van elektriciteit is immers groot: zonder stroom komt de economie stil te liggen.

Het strategisch belang verandert ook als het energiebedrijf eigenaar is van een kerncentrale. Het publieke belang is vooral de veiligheid van deze kerncentrale: de maatschappelijke kosten van een ramp zijn vele malen groter dan de private kosten voor de eigenaar. Dit publieke belang is zo groot dat hier rustig gesproken kan worden van een strategisch belang: de maatschappelijke risico's van kernenergie zijn enorm, zeker als veiligheidsvoorschriften niet strak gehandhaafd worden.

#### 3.4.2 Wederzijdse afhankelijkheid

Voor elke vorm van directe buitenlandse investeringen geldt dat een deel van de zeggenschap over economische activa wordt overgedragen aan het buitenland. Bij investeringen door SWF's wordt deze zeggenschap de facto overgedragen aan een buitenlandse overheid. Deze zeggenschap wordt aanzienlijk in het groeiscenario. Wat SWF's hierbij onderscheidt van andere institutionele beleggers, is dat ze hun positie kunnen gebruiken voor politieke doeleinden. Ze kunnen er zelfs voor kiezen om politieke doelen na te streven die ten koste gaan van hun eigen economisch belang (bijv. disrupties in aanbod, tijdelijke uitschakeling van netwerken). We kunnen dan spreken van 'kwetsbare afhankelijkheid': de economische afhankelijkheid van een land kan worden aangewend voor politieke invloed (Keohane en Nye 2001). De uiterste consequentie is dat Europese landen sterk afhankelijk worden van buitenlandse overheden, zoals de aan Setser (2008) ontleende illustratie over het Suezkanaal laat zien.

<sup>12</sup> Campbell en Winfree (2008) wijzen daarnaast op een effect via een dalende dollarcoers, doordat auto's geïmporteerd zullen moeten worden.

Het voorbeeld toont dat economische en politieke macht sterk samenhangen. Een financieel afhankelijk land kan geremd worden in de uitoefening van zijn politieke invloed. EU-lidstaten en de VS leveren politieke invloed in als Europese respectievelijk Amerikaanse bedrijven eigendom worden van SWF's. Via deze eigendomsrechten kunnen SWF's direct ingrijpen in de koers van bedrijven, waardoor hun invloed in de Europese economie en indirect op het Europees beleid groter kan zijn dan wanneer Aziatische landen staatsobligaties bezitten. Bij investeringen door SWF's in strategische bedrijven of sectoren wordt de EU politiek nog veel sterker afhankelijk van de SWF-landen. Door te dreigen met hun strategische invloed zullen de SWF-landen in staat zijn om belangrijke concessies af te dwingen van de EU.

#### Het Suezkanaal

Rond 1870 liep de economische reikwijdte van het Brits imperium voor op de Britse politieke macht. De Egyptische *khedive* had dringend geld nodig, verzocht om een lening bij een Britse bank en verkocht in ruil zijn persoonlijk belang in het Suezkanaal aan de Britse overheid.

Een kleine eeuw later besloot de Egyptische president Nasser om het Suezkanaal te nationaliseren. Dit was tegen het zere been van de Britse regering, die deze nationalisatie met geweld probeerde te voorkomen. Financieel gezien was het Verenigd Koninkrijk (VK) echter sterk afhankelijk geworden van de VS. In ruil voor een lening van het Internationale Monetaire Fonds werd de Britse regering gedwongen om af te zien van haar aanspraken op het Suezkanaal. Inperking van de politieke macht volgde op financiële afhankelijkheid.

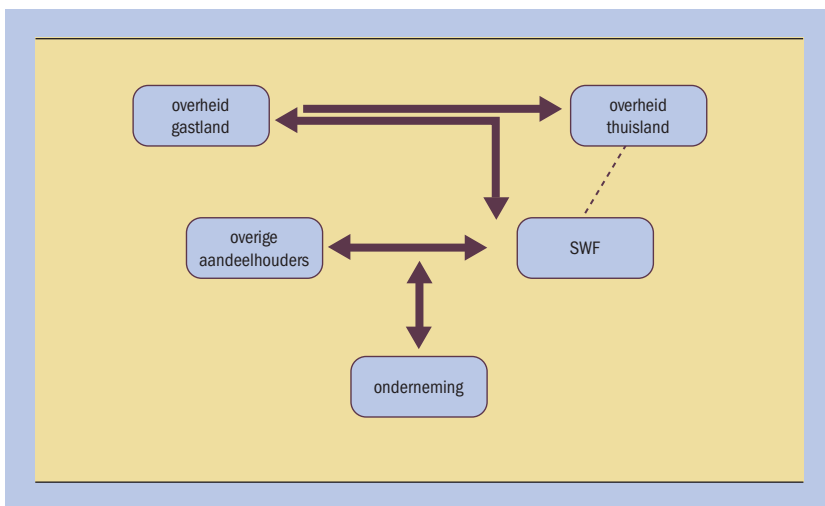
Toch is deze afhankelijkheid nooit eenrichtingsverkeer. Eerder is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Door hun kapitaal te beleggen in (aandelen van) Europese ondernemingen worden SWF-landen afhankelijk van deze Europese landen: niet alleen van hun economische prestaties, maar ook van veranderingen in wet- en regelgeving.

Voor beide landen is deze afhankelijkheid bij investeringen door SWF's sterker dan bij buitenlandse aankoop van staatsobligaties. Bij staatsobligaties is de zeggenschap van de kapitaalverschaffer beperkt. Deze kan er hooguit voor kiezen om nieuwe kredieten al dan niet te verlengen. De ontvangende overheid kan besluiten haar renteverplichtingen niet na te komen, maar dit heeft verstrekkende gevolgen voor haar kredietwaardigheid en daarmee voor de mogelijkheden om nieuwe gelden aan te trekken. Ook bij het verschaffen van vreemd vermogen aan ondernemingen is de zeggenschap beperkt (zie § 3.5.1). Bij het verschaffen van eigen vermogen (ofwel het investeren in aandelen) kunnen buitenlandse overheden via hun SWF's de koers van een deel van het Europese bedrijfsleven meebepalen. Het ontvangende land kan door belastingen of regulering invloed op het rendement en de bedrijfsvoering van een onderneming uitoefenen. Dat raakt ook de belangen van het SWF-land. Bij investeringen door SWF's hebben beide landen dus meer mogelijkheden om de wederpartij te beïnvloeden. Verder zijn beide typen kapitaalverstrekking gevoelig voor schommelingen in de wisselkoers: een daling van de koers van de euro is in het belang van een euroland met uitstaande staatsobligaties, verhandelde aandelen of inkomende directe buitenlandse investeringen, terwijl een stijging van de koers in het belang is van de kapitaalverstrekkende (SWF-)landen.

Deze wederzijdse afhankelijkheid speelt ook bij de politieke invloed die SWF-landen, vooral via hun strategische belangen, kunnen uitoefenen. Het uiterste dreigement dat SWF's kunnen hanteren is het stopzetten van de bedrijfsvoering. Dit dreigement kunnen ze echter maar een keer waarmaken: stopzetten van de bedrijfsvoering betekent immers ook het einde van de politieke invloed. Maar ook in minder extreme situaties kunnen de SWF-landen en de EU elkaar beïnvloeden, over de rug van het overgenomen bedrijf heen. Bij een strategisch belang gaat het om een aanzienlijke investering. De EU kan het rendement van deze investering beïnvloeden door belastingheffing of nieuwe regulering. In het uiterste geval kan de EU (of een lidstaat) besluiten om de SWF te onteigenen en het overgenomen bedrijf te nationaliseren. De EU hoeft dus niet een willoos slachtoffer te zijn, zelfs als buitenlandse overheden strategische belangen in Europa verwerven.

### 3.5 Governance

Hoe kunnen SWF's hun invloed precies uitoefenen, en hoe valt invloed uit te oefenen op SWF's. Dit wordt bepaald door het institutioneel kader waarin SWF's opereren. Om dit helder te analyseren, geven we in figuur B3.3 weer welke belanghebbenden er zijn rond een SWF. De pijlen tussen de partijen geven de relaties weer.



**Figuur B3.3**  
Belangen rond een SWF

De eerste belanghebbende is de onderneming waarin het SWF investeert. Verder hebben acties van aandeelhouders invloed op de andere aandeelhouders. Daarom is ook de relatie tussen SWF en overige aandeelhouders van belang. Daarnaast heeft ook de maatschappij als geheel belang bij de keuzes die het SWF als eigenaar van een in het gastland actieve onderneming maakt. De maatschappij is schematisch vertegenwoordigd als de overheid van het gastland. Omdat SWF's per definitie nauwe banden met de staat van hun thuisland onderhouden, is ook de overheid van het thuisland als partij in het schema opgenomen. We behandelen achtereenvolgens de belangrijkste relaties en de relevante regulering tussen deze partijen. De Europese situatie dient als uitgangspunt. Waar er verschillen zijn tussen Europese landen, beschrijven we de Nederlandse situatie.

#### 3.5.1 Zeggenschap over het ondernemingsbeleid

Wanneer een SWF investeert in een onderneming, doet het dat op precies dezelfde wijze als andere investeerders. We bespreken de relatie tussen SWF en

onderneming dan ook als de relatie tussen willekeurig welke investeerder en een onderneming. Met het (gedeelde) eigendom verkrijgt een SWF macht over de onderneming. De opzet en werking van deze machtsverhouding wordt aangeduid met corporate governance. Kern van de relatie tussen eigenaar en onderneming is het 'principaal-agentprobleem'. De aandeelhouder mandateert in feite de bestuurders van de onderneming om met zijn kapitaal te ondernemen. De aandeelhouder streeft met zijn kapitaal bepaalde doelen na; veelal het behalen van het grootst mogelijke rendement. Hij laat het aan de bestuurders als 'agent' om dit te realiseren. De bestuurders echter hebben geheel eigen motieven: zij kunnen bijvoorbeeld streven naar zoveel mogelijk werknemers en een hoog salaris. Deze doelen zijn niet noodzakelijk in lijn met het doel van de aandeelhouder. Het conflicteren van deze doelen vormt het principaal-agentprobleem.

Om dit conflict beheersbaar te houden, hebben aandeelhouders bepaalde rechten. Hiermee kunnen zij hun agent, het ondernemingsbestuur, bijsturen en disciplineren. Zo oefenen aandeelhouders via de door hen gekozen Raad van Commissarissen toezicht uit. De Raad houdt zich onder andere bezig met het beloningsbeleid, de selectie en benoeming van bestuurders, de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de onderneming en de financiële informatieverstopping van de onderneming. Aandeelhouders hebben verder agenderingsrecht voor de algemene vergadering van aandeelhouders en stemrecht over belangrijke beslissingen.

#### Corporate governance in Europa

De precieze opzet en invulling van de aandeelhoudersvergadering en het toezicht door de Raad van Commissarissen verschilt per land. Er is geen overkoepelend Europees of internationaal regelgevend kader. Wel zijn er een aantal relevante Europese richtlijnen (die verplicht in nationale wetgeving geïmplementeerd moeten worden). Dit zijn bijvoorbeeld richtlijnen over transparantie, het prospectus, overnames, handel met voorkennis en marktmisbruik.

Op andere terreinen van corporate governance is het institutioneel kader vooral nationaal, en gebaseerd op gedragscodes. Voor deze codes geldt vaak *comply or explain*: ondernemingen moeten eraan voldoen, of indien zij ervan afwijken, dit kenbaar maken en duidelijk uitleggen waarom. Het is in eerste instantie aan aandeelhouders om dit te toetsen. Wel toetsen bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten in Nederland en de Financial Services Authority in het VK of ondernemingen melden hoe zij de code toepassen.

Onder invloed van toenemende integratie van de Europese kapitaalmarkten convergeren ook de nationale institutionele kaders in toenemende mate. De Europese Commissie speelt hierin een faciliterende rol. In 2003 heeft zij een actieplan opgesteld ter modernisering van de ondernemingswetgeving en versterking van corporate governance. Als onderdeel hiervan is een European Corporate Governance Forum in het leven geroepen, dat de coördinatie en convergentie van nationale codes moet bevorderen.<sup>71</sup>

#### 3.5.2 Checks-and-balances in de zeggenschap van de aandeelhouder

Regulering richt zich hoofdzakelijk op de macht van aandeelhouders tegenover de onderneming, en de macht tegenover andere aandeelhouders. De Nederlandse Monitoring Commissie Corporate Governance stelt bijvoorbeeld in haar code (2008a: 27):

13 Zie [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/modern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/company/modern/index_en.htm).

*Hoe groter het belang dat de aandeelhouder in de vennootschap houdt, hoe groter zijn verantwoordelijkheid wordt ook jegens de minderheidsaandeelhouders en andere bij de vennootschap betrokkenen, met name indien zijn stemgedrag doorslaggevende invloed kan uitoefenen op de uitslag van de stemming.*

De regulering richt zich vooral op het transparant maken van acties van aandeelhouders, en procedures om ‘coups’ door aandeelhouders te voorkomen. De laatste jaren waren er enkele gevallen waarbij bepaalde ‘activistische’ aandeelhouders werd verweten niet in het belang van de onderneming (en de overige aandeelhouders) te handelen. Voorbeelden in Nederland zijn The Children’s Investment Fund, dat het startsein gaf voor de uiteindelijke overname en opsplitsing van de bank ABN AMRO, en de campagne van Centaurus Capital en Paulson Capital om het technologieconcern Stork op te splitsen.

Om beleggers inzicht te verschaffen in de eigendomsverhoudingen van ondernemingen, heeft Europa een meldingsplicht voor significante belangen. De Transparantierichtlijn verplicht aandeelhouders om belangen vanaf 5% van de stemrechten te melden en periodiek gereguleerde informatie openbaar te maken. Pogingen tot overname middels openbare biedingen zijn gereguleerd op grond van de Europese Overnamerichtlijn die een aandeelhouder verplicht om een bod uit te brengen op de overige aandelen tegen een billijke prijs als hij meer dan 30% stemrecht kan uitoefenen.

De Nederlandse code voor corporate governance (ook wel de code-Tabaksblad genoemd) bevat daarnaast een aantal bepalingen over de verantwoordelijkheid van institutionele beleggers, van wie verwacht wordt dat ze zorgvuldig en transparant opereren. Hier hoort bij dat het beleid over het uitoefenen van stemrecht wordt gepubliceerd, dat over de uitvoering verslag wordt uitgebracht en dat het stemgedrag wordt gepubliceerd. Doel van deze bepalingen is om de belangen van begunstigen van institutionele beleggers te beschermen. Bij SWF’s gaat het dan om de belangen van de overheid van het thuisland. Dit valt onder de jurisdictie van het thuisland, derhalve zijn deze bepalingen niet van toepassing op buitenlandse SWF’s. Wel zou het in het belang van de overheid van het thuisland, en met name in het belang van het electoraat van het thuisland, kunnen zijn om het SWF verantwoording te laten afleggen over het voorgenomen en gevoerde beleid.

Over naleving van codes voor corporate governance door SWF’s is weinig bekend. De naleving door Nederlandse institutionele beleggers wordt getoetst door de Monitoring Commissie. De Commissie kijkt tot op heden niet naar de naleving door buitenlandse institutionele beleggers. Het ligt voor de hand dat ze dit wel gaat doen.

### 3.5.3 Checks-and-balances voor publieke belangen

De tot nu toe behandelde regulering besloeg de onderneming zelf en haar aandeelhouders. Een deel van de zorgen rond SWF’s betreft niet zozeer hun macht over ondernemingen, maar de mogelijke maatschappelijke impact op publieke en met name strategische belangen (zie § 3.4). In feite is de zorg dan dat de SWF geen aandeelhouder is die zijn rendement tracht te optimaliseren, maar dat het SWF een verlengstuk is van zijn overheid die onheuse doelen heeft. Het gaat hier dus om de relatie tussen aan de ene kant de overheid van het gastland (als vertegenwoordiger van het publieke belang), en aan de andere kant niet alleen het SWF, maar ook de overheid die eigenaar is van dat SWF.

Deze relatie is niet gereguleerd, in die zin dat SWF's – en aandeelhouders in het algemeen – bij het bepalen van hun investeringsstrategie en opstelling als aandeelhouder geen bijzondere rekening hoeven te houden met het publieke belang. Dit is een basisprincipe van onze vrijemarkteconomie: marktpartijen zijn vrij in hun inhoudelijke strategische afwegingen en daaruit voortvloeiende beslissingen, zolang zij zich procedureel gezien bewegen binnen de institutionele grenzen die de overheid gesteld heeft. Deze grenzen worden geacht de publieke belangen afdoende te waarborgen. Van tijd tot tijd wordt deze aanname getoetst. Dat is bijvoorbeeld zo bij de actuele verkoop van energiebedrijven aan buitenlandse partijen, en het is evengoed zo bij SWF's. Feit is dat de vrijemarkteconomie zich moeilijk laat verzoenen met de bescherming van maatschappelijk strategisch geachte belangen.

#### 3.5.4 Verantwoording aan de begunstigen van het SWF

Net zoals een onderneming verantwoording verschuldigd is aan zijn aandeelhouders, is een institutioneel belegger verantwoording verschuldigd aan zijn begunstigen. Bij een pensioenfonds zijn dit de gepensioneerden. Tegenover de beleggingen aan de linkerkant van de balans staan de huidige en toekomstige verplichtingen van het pensioenfonds aan de rechterkant. Het geïntegreerde beheer van activa en passiva dicteert deels al de strategie die het fonds moet volgen. Gaat het om een jong pensioenfonds met verplichtingen hoofdzakelijk in de toekomst, dan richt de beleggingsstrategie zich logischerwijs op de lange termijn. Gaat het om een volwassen fonds met veel gepensioneerden, dan zal de strategie ook onttrekkingen op korte termijn moeten toestaan.

In tegenstelling tot pensioenfondsen hebben de verplichtingen van SWF's meestal geen duidelijk tijdsprofiel. Dit maakt dat ze voor de buitenwereld geen duidelijke focus hebben, in termen van de afruil tussen rendement en risico die ze wensen te maken, de geografische en sectorale spreiding van hun beleggingen en andere strategische afwegingen (Mitchell et al. 2008). De verantwoording die een SWF eventueel aflegt aan zijn begunstigde (de overheid van het thuisland of breder, de bevolking), valt geheel onder de jurisdictie van het thuisland. Op dit punt kunnen vanuit Europa dus niet direct regels opgelegd en gehandhaafd worden. De governance van SWF's in het thuisland blijkt afhankelijk van de mate waarin democratische instituties aldaar ontwikkeld zijn. De feiten stemmen hier niet heel hoopvol: SWF-landen hebben weliswaar wat beter ontwikkelde instituties dan andere ontwikkelende landen, maar de democratie in SWF-landen is relatief laag ontwikkeld. Dit geldt in het bijzonder voor de olie-exporterende landen (Aizenman en Glick 2008).

#### 3.5.5 De rol van de overheid van het thuisland

De achterdocht jegens SWF's komt eruit voort dat ze verlengstuk kunnen zijn van overheden. Het Europese governance-kader is slecht toegerust om regels te stellen voor de belangrijkste speler in het spel: de overheid van het thuisland. Dit betekent dat SWF's de mogelijkheid hebben om juridische conflicten in Europa om te zetten in politieke conflicten tussen Europa en het thuisland. Voor zover SWF's en de ondernemingen waarvan ze aandeelhouder zijn wetten of regels overtreden, kunnen ze in Europa worden aangepakt zoals iedere andere rechtspersoon. Er kunnen dus ook sancties worden opgelegd. Het SWF heeft echter de mogelijkheid om een juridisch geschil om te zetten in een politiek conflict. Het SWF kan immers een beroep doen op zijn overheid/eigenaar. Gezien de wederzijdse afhankelijkheid (zie § 3.4.2) zijn er situaties denkbaar waarin de overheid van het gastland de politieke eisen van het SWF en zijn overheid niet zomaar naast zich kan neerleggen. Deze wetenschap alleen al kan de geloofwaardigheid en uitvoerbaarheid van sancties tegen SWF's aantasten.

### 3.6 Mogelijke beleidsreacties

In de toekomst kunnen SWF's een factor van betekenis worden. In het groei-scenario zullen de SWF-landen beschikken over grote financiële bronnen, waarmee ze grote belangen in ondernemingen verwerven. Het economische belang staat bij deze investeringen voorop, zowel voor het fonds dat streeft naar rendement en economische macht, als voor de EU die financiële middelen aantrekt maar beducht is voor monopolievorming en andere vormen van oneerlijke concurrentie. De beleidsreactie die past bij dit economische belang wijkt niet af van de reactie op private (buitenlandse) investeringen, namelijk streven naar vrije kapitaalmarkten waarin vrije mededinging wordt afgedwongen. Niet protectionisme maar de Lissabon-agenda is de adequate beleidsreactie.<sup>14</sup> Ook als publieke belangen in het geding zijn, is aanvullend beleid voor SWF's niet per se nodig. Allereerst vraagt publiek belang niet noodzakelijkerwijs om publieke interventie, zoals Teulings et al. (2005) betogen. Zij laten zien dat interventie lonend is als de externe effecten complex en de kosten van interventie (relatief) laag zijn. Vervolgens hangt de aanpak van het publieke belang vaak niet of nauwelijks af van de veroorzaker van het externe effect: het maakt niet uit of een SWF dan wel een nationaal bedrijf vervuult: de vervuiler betaalt.

We zagen al dat buitenlandse staatsfondsen naast economische belangen ook strategische belangen kunnen verwerven. Deze belangen zijn politiek uit te spelen. De Europese toetsing en correctie van strategieën van SWF's in hun thuisland is onmogelijk is, en juridische conflicten binnen Europa kunnen door SWF's worden herschapen in politieke conflicten tussen Europa en het thuisland. Welke stappen kunnen de EU (of haar lidstaten) en de SWF-landen, unilateraal of gezamenlijk, zetten om conflicten over strategische belangen te voorkomen?

#### 3.6.1 Zelfregulering door SWF-landen

In reactie op de internationale roep om meer transparantie heeft een groep van 26 SWF's de zogenoemde Santiago-principes opgesteld. Deze zijn eind 2008 gepubliceerd (IWG 2008). Deze principes gaan ervan uit dat SWF's willen

- bijdragen aan een stabiel wereldwijd financieel systeem en vrije kapitaalstromen;
- voldoen aan alle relevante regulering en disclosure-vereisten;
- investeren op basis van economische, financiële en risico-overwegingen;
- streven naar een transparante en goede governancestructuur.

Op basis hiervan zijn 24 principes opgesteld over governance, vaststelling en uitvoering van beleid, en verantwoording. Naleving geschiedt op vrijwillige basis, waarbij de principes onderworpen zijn aan de wetten, regulering, vereisten en verplichtingen die gelden in het thuisland. De naleving door SWF's is nog niet geëvalueerd.

Belangrijk nadeel van zelfregulering is het probleem van tijdsinconsistentie (Kydland en Prescott 1977): in bepaalde situaties kan het voordelig zijn voor een SWF om bepaalde principes te onderschrijven, en vervolgens, nadat andere stakeholders hun gedrag hierop hebben aangepast, een andere strategie uit te voeren. Maar omdat andere spelers ook weten dat het voordelig kan zijn voor het SWF om zich niet te houden aan zelfopgelegde principes, zullen zij geen geloof hechten aan de zelfregulering. Zelfregulering is dus alleen zinvol

<sup>14</sup> Zie A. van der Horst en A. Lejour, Europese innovatiedoelstellingen moeten SMART worden, in *Me Judice*, jg. 1, 16 december 2008.



wanneer SWF's zich er geloofwaardig aan kunnen committeren. Voorwaarde is wel dat SWF's een duidelijke investeringsstrategie hanteren, waaraan het echter bij een aantal fondsen duidelijk ontbreekt. Dit probleem kan alleen aangepakt worden door de governance van het SWF in het thuisland te verbeteren. Als SWF's in hun thuisland hun strategie moeten formuleren en over het gevoerde beleid verantwoording moeten afleggen (naar Noors model), wordt ook duidelijk in hoeverre de zelfregulering hiermee in overeenstemming is. De geloofwaardigheid van zelfregulering door een SWF staat of valt echter met de geloofwaardigheid van de overheid die achter het SWF zit, waarvan tabel B3.1 heeft laten zien dat deze voor een aantal SWF-landen te wensen over laat.

### 3.6.2 Beleidsopties voor Europa bij verworven belangen

De EU of de lidstaten zullen dus zelf hun strategische belangen moeten beschermen. We gaan hier niet uitgebreid in op de vraag of de bescherming nationaal of communautair geregeld moet worden. Artikel 188C van het Verdrag van Lissabon, waarin de Europese bevoegdheid rond directe buitenlandse investeringen wordt geregeld, maakt communautaire oplossingen mogelijk. De wenselijkheid van gezamenlijk optreden zal sterk afhangen van de reikwijdte van het strategische belang, beperkt tot een enkele lidstaat of grensoverschrijdend.

#### *Mededingingsregulering en -sanctionering*

De invloed van SWF's (en andere monopolies) kan ingeperkt worden door mededingingsregulering en sancties op oneerlijke concurrentie. Deze regulering en sanctionering hebben betrekking op de ondernemingen waarin SWF's belangen hebben. Dit kan op nationaal niveau of door het Directoraat-Generaal Interne markten van de Europese Commissie. Deze bestaande regulering volstaat bij de meeste investeringen door SWF's, waarbij geen sprake is van strategisch belang. Bij investeringen in strategische bedrijven of sectoren bestaat echter het risico dat juridische maatregelen ontaarden in een politiek conflict met het thuisland van het SWF. In het extreme geval kan de EU besluiten buitenlandse staatsbedrijven de toegang tot de Europese markt te ontnemen, of hiervoor hoge barrières op te werpen. De kosten van deze afscherming, waarmee het vrij verkeer van kapitaal sterk wordt ingeperkt, zijn echter hoog. In het ergste geval glijdt de wereld af naar protectionisme. Maar ook in een minder extreem scenario stelt de wederzijdse afhankelijkheid politieke beperkingen aan mededingingsregulering en -sanctionering. Het is dus onvoldoende om op dit soort regulering te vertrouwen om de invloed van SWF's hanteerbaar te houden.

#### *Vergroting van transparantie*

Transparantie van governance en investeringen van een SWF helpen om onnodige achterdocht weg te nemen. Zelfopgelegde transparantie is een stap in deze richting (zie § 3.6.1). Daarnaast zou registratie en publicatie van informatie rond financiering, strategie en concrete aan- en verkopen afgedwongen kunnen worden.<sup>15</sup> Tegelijkertijd moeten we beseffen dat transparantie geen doel op zich is. Het dreigt dan te ontaarden in opvoeren van de kwantiteit aan informatie. Het gaat echter niet alleen om de kwantiteit van de informatie, maar ook, en misschien wel juist, om de kwaliteit ervan. Deze kwaliteit valt af te meten aan de bruikbaarheid, toegankelijkheid en juistheid.

In tabel B3.1 is een lijst met fondsen te vinden met daarbij een aantal indices, welke trachten op een aantal punten de transparantie van een fonds te meten. Een aantal van deze punten is vrij gemakkelijk op juistheid te controleren, bij-

<sup>15</sup> Vergelijk de roep om transparantie bij hedgefondsen, die neergeslagen is in de aanbevelingen van De Larosière (2009).

voorbeeld de publicatie van periodieke cijfers of van allerlei sectorale, geografische of typische eigenschappen van investeringen. Echter, ook hier kunnen problemen optreden; juistheid betekent nog niet volledigheid, en omissies kunnen vrij gemakkelijk voor een vertekend beeld zorgen.

Hoewel transparantie kan helpen om SWF's minder onbekend en dus onbemind te maken, doet zich daarbij hetzelfde probleem voor als bij mededingingsregulering: eventuele juridische conflicten kunnen door het SWF naar de politieke arena getild worden. Bovendien schiet dit middel tekort om inhoudelijke strategieën van SWF's te toetsen en sanctioneren. Dit punt is te adresseren door SWF's te verplichten om, wanneer zij grote belangen verwerven, hun intenties te melden. Maar voor de geloofwaardigheid van intentiemelding geldt hetzelfde caveat als voor de geloofwaardigheid van zelfregulering: uiteindelijk gaat het vertrouwen van gastlanden in de gemelde intenties niet verder dan het vertrouwen dat ze kunnen hebben in de thuislanden van SWF's.

#### Nationalisatie

Een vergaande mogelijkheid zou zijn de overheid de mogelijkheid te geven om ondernemingen te nationaliseren, wanneer strategische belangen in het geding zijn. Deze optie wordt om andere redenen op dit moment in sommige landen voor financiële instellingen overwogen. Groot nadeel is de rechtsonzekerheid die dit creëert: in feite krijgt de overheid een mogelijkheid om aandeelhouders te onteigenen. Onzekerheid over hoe en wanneer ze deze bevoegdheid zal inzetten, kan leiden tot een relatief lage waardering van aandelen, in vergelijking met landen zonder een dergelijke bevoegdheid (zie ook de overwegingen in § 3.7). Alleen al het wettelijk creëren van de mogelijkheid van nationalisatie kan worden uitgelegd als protectionisme. Verder geldt ook voor nationalisatie dat het een sterke politieke tegenreactie kan oproepen, en gezien wederzijdse afhankelijkheden niet altijd een wenselijke of haalbare optie is. Nationalisatie kan met recht een paardenmiddel genoemd worden dat alleen in geval van strategische dreiging overwogen moet worden.

#### 3.6.3 Multilaterale afspraken over regulering

De wederzijdse afhankelijkheid (§ 3.4) kan de basis vormen van multilaterale afspraken over regulering van SWF's. Een voorbeeld hiervan is het streven van de OECD-landen om samen met een aantal niet-leden het internationale investeringsklimaat te verbeteren. Hierbij is vertrouwen 'trust and confidence' het sleutelwoord.<sup>16</sup>

De zwakte in deze afspraken is dat SWF-landen een deel van hun invloed in Europese economieën moeten opgeven, terwijl de EU zal moeten vertrouwen op SWF-landen voor de naleving van reguleringsafspraken. Bij conflicten binnen landen, of binnen de EU, kan de overheid of de Europese Commissie optreden als scheidsrechter. Zij kunnen sancties opleggen als lidstaten hun afspraken niet nakomen. Bij internationale conflicten bestaat zo'n scheidsrechter niet. Supranationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN) bestaan bij de gratie van de leden en hebben zeer geringe mogelijkheden om actief in te grijpen.<sup>17</sup> Ten diepste gaat het conflict over macht en invloed tussen marktgeoriënteerde kapitalistische economieën uit Europa en mercantilistische regimes uit Azië. De rode draad bij de besproken opties is dat regulering binnen de marktgeoriënteerde gastlanden systematisch tekortschiet om (strategische) belangenconflicten tussen deze gastlanden en de SWF-landen te adresseren.

<sup>16</sup> OECD, Building trust and confidence in international investment. Report by governments participating in the Freedom of Investment process, March 2009.

<sup>17</sup> Gilpin (2001).

Deze belangenconflicten krijgen snel een politiek karakter, wat slecht rijmt met de vrijmarktgedachte in westerse gastlanden.

### 3.7 Voorkomen is beter dan genezen

Het is uiterst moeilijk en politiek erg kostbaar om een SWF in te perken als het eenmaal belangen heeft verworven. Daarom geldt hier sterk het aloude adagium ‘voorkomen is beter dan genezen’. Dit kan door strategische belangen in publiek beheer te houden door eigenaar te blijven van strategische bedrijven en netwerken. Een alternatief is om via wetgeving de kaders te bepalen waarbinnen SWF's met strategische belangen moeten opereren. Overheden kunnen bijvoorbeeld de mogelijkheid creëren om aandeelhoudersbeslissingen te blokkeren. Een alternatieve optie is om SWF's te laten afzien van hun stemrecht (Gilson en Milhaupt 2008). Het verwachte rendement is voor alle aandeelhouders, inclusief SWF's, gelijk, maar directe invloed over het management is dan voorbehouden aan private investeerders.<sup>18</sup> In alle gevallen vraagt dit om keuzes die nu gemaakt moeten worden om conflicten over strategische belangen in de toekomst te voorkomen.

Een belangrijke vraag die de politiek moet beantwoorden, en waarvoor paragraaf 3.4 een aanzet geeft, is welke sectoren ze als strategisch moet kwalificeren en of zij tegen alle buitenlandse invloeden beschermd moeten worden of alleen tegen inmenging door buitenlandse overheden. Een volgende vraag is hoe de overheid zichzelf disciplineert.<sup>19</sup> Het vetorecht bij aandeelhoudersbeslissingen geeft de overheid grote vrijheden zich te mengen in de koers van de onderneming. Om niet in protectionisme te vervallen is het van belang om bevoegdheden goed af te bakenen en te beperken tot strategische sectoren.

De EU moet protectionisme zoveel mogelijk vermijden en alleen strategische belangen zorgvuldig beschermen, bij voorkeur door deze belangen in eigen beheer te houden.

<sup>18</sup> ‘To be sure, vote suspension does not address the more deeply rooted and significant frictions that arise from the interactions of different capitalist systems, which do involve issues of real protectionism. However, it does effectively address the high profile concern over SWF's that, left unaddressed or addressed too broadly, has the potential to seriously disrupt the global capital market through heavy handed regulation and protectionism’ (Gilson en Milhaupt, 2008: 11).

<sup>19</sup> De Nederlandse Ministeries van Financiën en Economische Zaken (2008) noemen de volgende (zogenaamde) strategische sectoren: energie, post, elektronische communicatie, financiële dienstverlening, media, watervoorziening en -beheer en infrastructuur. Actuele discussies rondom splitsing van energiebedrijven en openstelling van de postmarkt geven aan dat deze lijst onvoldoende houvast biedt voor een heldere afbakening.

## B4 Grondstoffen: de dominantie van nationale olie- en gasbedrijven

### 4.1 De internationale energiemarkten

Het energieverbruik in Europa zal in 2030 naar verwachting nog voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op fossiele brandstoffen zoals olie, gas en steenkool. De World Energy Outlook 2008 van het International Energy Agency (IEA) voorspelt in een referentiescenario dat fossiele brandstoffen in 2030 nog goed zijn voor 80% van het energieverbruik. Voor olie en gas is het aandeel 52%. Ook bij een stringent klimaatbeleid zal het aandeel van olie en gas nauwelijks afnemen (met 1% in 2030).

De toekomstige beschikbaarheid van fossiele brandstoffen is in principe geen probleem indien markten efficiënt werken. Het marktmechanisme zorgt er dan voor dat bedrijven voldoende investeren in nieuwe productie en dat consumenten efficiënt met energie omgaan. Het is echter de vraag of er efficiënt werkende markten voor olie en gas zullen zijn. Een van de factoren die de marktwerking verstoren zijn de nationale olie- en gasbedrijven (NOC's, *national oil and gas companies*). Deze bedrijven spelen ook nu al een belangrijke rol op internationale energiemarkten, zowel in termen van productie als van reserves. Dit heeft gevolgen voor de werking van olie- en gasmarkten. Vaak hebben NOC's het monopolie in de landen waar ze gevestigd zijn, zoals in Saudi-Arabië, of is er sprake van een oligopolie met een beperkt aantal spelers. Toegang voor andere bedrijven is verboden of wordt bemoeilijkt. De dominante positie van NOC's in de belangrijke energieproducerende landen heeft ook consequenties voor de marktstructuur van de wereldwijde oliemarkt en voor continentale gasmarkten zoals de Europese gasmarkt.

NOC's verschillen van private bedrijven. Waar private bedrijven als doelstelling hebben om winst te maken, gelden voor NOC's andere of aanvullende doelstellingen, opgelegd door de overheid die eigenaar is van het bedrijf. Deze additionele doelstellingen kunnen invloed hebben op het gedrag van NOC's, zoals hun efficiëntie, omvang en tijdstip van investeringen, en daarmee op de toekomstige productie. Dat heeft op zijn beurt consequenties voor de toekomstige energievoorziening van importerende landen en regio's, zoals de EU.

In dit essay schetsen we de gevolgen van de groeiende dominantie van NOC's voor de efficiëntie van internationale energiemarkten en voor de toekomstige energievoorziening in Europa. In paragraaf 4.2 geven we een overzicht van de huidige rol van NOC's in de olie- en gaswinning en van de ontwikkelingen richting 2030. We bekijken wat de doelstellingen zijn van NOC's en wat die betekenen voor onder andere de efficiëntie en investeringen van NOC's (§ 4.3). We brengen in paragraaf 4.4 in beeld wat de gevolgen zijn voor de energiemarkten in Europa en voor de voorzieningszekerheid. In paragraaf 4.5 beschrijven we de beleidsopties van de EU om mogelijke negatieve gevolgen van de dominantie van NOC's te mitigeren.

### 4.2 Verleden, heden en toekomst van NOC's

NOC's zijn door de staat gecontroleerde bedrijven die zowel upstream als downstream actief zijn in de olie- of gasindustrie (World Bank 2009). Overheden kunnen controle uitoefenen over een NOC doordat ze een controlerend aandeel hebben in het bedrijf (zoals een meerderheidsaandeel), of doordat

ze op een andere manier de beslissingen van een bedrijf kunnen beïnvloeden (zoals door de aanstelling van de directie). NOC's zijn geen homogene groep bedrijven. Zo verschillen ze van elkaar in omvang, organisatie, technologische kennis en relatie met de controlerende overheid. Een ander belangrijke karakteristiek is de positie van NOC's in de productieketen, van exploratie en productie tot raffinage en marketing. NOC's zijn veelal monopolist op de thuismarkt, al zijn er uitzonderingen. Zo heeft Gazprom niet het monopolie op gasproductie in Rusland maar zijn er andere, zij het beduidend kleinere, bedrijven. Toegang van private bedrijven op de markten waarop de NOC's actief zijn in hun thuisland is in de meeste landen verboden of aan beperkingen onderhevig.

NOC's verschillen ook sterk in hun reserves. Zo hebben Saudi Aramco en het Iraanse NIOC ruime voorraden relatief goedkope olie, terwijl andere bedrijven, zoals het Mexicaanse Pemex, over beperkte voorraden beschikken of nieuwe productie alleen tegen hoge kosten kunnen realiseren, zoals het Braziliaanse Petrobras, dat vooral via dure diepzee-exploratie en -exploitatie zijn toekomstige productie kan realiseren.

NOC's bestaan niet alleen in olie- en gasexporterende landen, maar ook in landen die netto-importeur zijn, zoals China en India. Dergelijke bedrijven kunnen ook actief zijn in exploratie en exploitatie in het buitenland. Zo heeft CNPC (China National Petroleum Corporation), de grootste NOC in China in termen van productie en reserves en het vierde grootste oliebedrijf wereldwijd in termen van reserves, momenteel projecten lopen voor olie- of gaswinning in 27 landen in Afrika, Zuid-Amerika en Azië.<sup>1</sup>

De eerste NOC's stammen uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. In de jaren vijftig en zestig controleerden de *Seven Sisters* de oliemarkt. De *Seven Sisters* of *supermajors* waren de grote internationale oliebedrijven uit westerse landen; na fusies zijn er nu vijf over: ExxonMobil, Shell, BP, Total en Chevron. De overheden van de olieproducerende landen hadden in die periode geen invloed op productievolumes en prijzen. Bovendien bezaten de oliebedrijven uitgebreide en langlopende concessies, waardoor ze de facto een staat in de staat werden. In een periode van dekolonisatie en nationalisme riep dit steeds meer weerstand op. Daar kwam bij dat de lokale overheden weinig inzicht hadden in het opereren van de oliebedrijven, zodat zij niet de benodigde informatie konden krijgen om effectief te onderhandelen met de oliebedrijven (Van der Linde 2000: 98).

Dit alles leidde in de jaren zeventig tot nationalisaties en de vorming van NOC's, controle over de prijs door de organisatie van olieproducerende landen OPEC (1973) en het uitsluiten van private bedrijven uit de oliewinning. In de loop van de jaren tachtig en negentig keerde het tij voor NOC's. Evenals de private oliebedrijven voor hen werden NOC's meer en meer een staat in de staat, gericht op *rent-seeking* voor het bedrijf in plaats van voor de overheid, en lastig te controleren door de overheid vanwege de ongelijke toegang tot informatie. Inefficiënties en achterblijvende investeringen hadden een negatief effect op de inkomsten uit de olie- en gaswinning, inkomsten die toch al sterk onder druk stonden vanwege de lage prijzen in die periode. Bovendien lagen nieuwe velden in moeilijk toegankelijke gebieden of waren geologisch lastiger te winnen. Dit alles bracht de olieproducerende landen ertoe om weer (beperkt) private bedrijven toe te laten. De private bedrijven beschikten over technologie die nodig was om lastiger winbare velden te ontginnen, hadden toegang tot kapitaalmarkten en verschaften een benchmark waarmee de prestaties van NOC's te beoordelen waren.

<sup>1</sup> Zie [www.cnpc.com.cn/eng/](http://www.cnpc.com.cn/eng/).

De toegang voor private bedrijven tot exploratie en exploitatie in de olie- en gasproducerende landen bleek een tijdelijk fenomeen. De sinds 2000 stijgende prijzen leidden tot een sterke groei van de inkomsten voor de overheden, waardoor de druk om de productie verder uit te breiden afnam. Voor geavanceerde technologie kunnen NOC's ook terecht bij servicebedrijven die diensten leveren en niet zelf produceren. Bovendien hebben sommige NOC's tegenwoordig zelf geavanceerde technologieën in huis, zoals Petrobras met diepwatertechnologie.<sup>2</sup>

NOC's nemen momenteel 51% van de wereldwijde productie van olie en gas voor hun rekening (IEA 2008). In de olieproductie was hun aandeel in 2007 57%. De *supermajors* produceerden 12% van de olie in 2007 en 46% van het gas. In termen van bewezen reserves is het aandeel van de NOC's aanzienlijk groter: 71% voor gas en olie tezamen. De *supermajors* beschikken slechts over 3% van de wereldwijde reserves. Tabel B4.1 geeft een overzicht van de olie- en gasreserves van de belangrijkste NOC's (gerangschikt op basis van de huidige olie- en gasproductie).

bedrijf		oliereserves (in miljoen vaten)	Gasreserves (tcm)
Saudi Aramco	Saudi-Arabië	264,3	7,1
Gazprom	Rusland	10	29,8
NIOC	Iran	138,4	26,8
Pemex	Mexico	12,2	0,4
CNPC	China	22,4	2,3
Sonatrach	Algerije	12,2	4,5
Adnoc	VAE	92,2	5,6
PDVSA	Venezuela	87	4,7
KPC	Koeweit	101,5	1,6
INOC	Irak	115	3,2
Petrobras	Brazilië	9,6	0,4
Rosneft	Rusland	13,4	0,2
LNOC	Libië	32,4	0,9
Qatar Petroleum	Katar	10,9	18,3
Petronas	Maleisië	7,9	3
NNPC	Nigeria	22	3,2
StatoilHydro	Noorwegen	2,4	0,6
Sinopec	China	3	0,2
ONGC	India	4,1	0,5
Turkmengas	Turkmenistan	-	2,9
EGPC	Egypte	1,9	1
PDO	Oman	3,4	0,6
Sonangol	Angola	4	0,3
CNOOC	China	1,6	0,2
Kazmunaigas	Kazakstan	3	0,1
Ecopetrol	Ecuador	1	0,1
SPC	Syrië	2,5	0,2

Bron: IEA 2008 (tabel 14.1)

Tabel B4.1

Olie- en gasreserves van de belangrijkste NOC's

Wat mag worden verwacht van het aandeel van NOC's in de olie en gasproductie in 2030? Om die vraag te beantwoorden is allereerst van belang hoe de groei

<sup>2</sup> Zie Stevens 2008 voor een overzicht van de geschiedenis van NOC's.

van de energievraag zich zal ontwikkelen en wat het aandeel van olie en gas daarin is. In de World Energy Outlook 2008 geeft de IEA een aantal scenario's voor het energieverbruik tot 2030. Naast het referentiescenario worden twee klimaatbeleidscenari'o's gepresenteerd, een scenario waarmee de concentratie broeikasgassen wordt beperkt tot 550 ppm<sup>3</sup> en een verdergaand klimaatbeleidscenario dat naar 450 ppm gaat. In het referentiescenario groeit de olieproductie wereldwijd van circa 80 miljoen vaten per dag in 2007 tot ruim 100 miljoen vaten per dag in 2030 en de gasproductie van circa 3000 bcm gas in 2006 tot bijna 4500 bcm in 2030. Het aandeel van de olieproductie van NOC's neemt toe van 57% in 2007 tot 62% in 2030, de gasproductie van NOC's groeit van 44% tot 55% van de wereldwijde productie in 2030.

In het verdergaande klimaatbeleidscenario (450 ppm) van de IEA groeit de vraag minder hard. Het verbruik van olie wereldwijd ligt 16% lager, waardoor het ten opzichte van 2007 nog slechts een lichte stijging laat zien. Maar ook dan zal het aandeel van NOC's toenemen, omdat de afname van de productie in bestaande velden vooral gecompenseerd zal moeten worden door NOC's. Het gasverbruik valt 20% lager uit vergeleken met het referentiescenario, maar stijgt toch nog met 23% ten opzichte van 2007.

Niet alleen de ontwikkeling van het energieverbruik is van belang, ook de ontwikkeling van de NOC's zelf. Gaan zij plaats maken voor private bedrijven of komen er juist meer? In de analyse hierboven is aangenomen dat de huidige NOC's als NOC zullen blijven bestaan. Een verschuiving waarbij een groter aandeel van de wereldwijde reserves in eigendom komt van private bedrijven ligt ook niet in de verwachting. De laatste jaren zijn er alleen maar meer staatsbedrijven bij gekomen, zoals in Venezuela, waar president Chavez de olie-industrie heeft genationaliseerd en de bezittingen heeft ondergebracht in PdVSA (Petróleos de Venezuela S.A.). NOC's hebben de laatste jaren bovendien een groot aandeel gehad in de overnames en fusies in de olie- en gaswinning (IEA 2008: 340), wat hun invloed nog verder heeft uitgebreid ten koste van private bedrijven.

De NOC's zullen aanzienlijke investeringen moeten realiseren om de productie uit te breiden en de afname van de productie van bestaande velden te compenseren. Of zij in staat zijn om de benodigde investeringen te realiseren is een vraag die aan de orde komt in paragraaf 4.4.

### 4.3 De invloed van overheidsbemoeienis op NOC's

#### 4.3.1 Additionele doelstellingen van overheden

De overheden die de NOC's in eigendom hebben leggen veelal additionele doelstellingen op naast de winstmaximalisatie die ook van een privaat bedrijf verwacht mag worden, zoals bijdragen aan de economische en sociale ontwikkeling van het land, inkomensherverdeling, inzet van olie- en gasleveranties als instrument voor buitenlands beleid en garantie van de nationale voorzieningszekerheid.

NOC's kunnen op verschillende manieren bijdragen aan economische en sociale ontwikkeling. Zij kunnen banen creëren en voorrang geven aan lokale toeleveranciers. Een deel van de olie- en gasopbrengsten kan ook direct worden ingezet voor de sociale zekerheid in een land. Een voorbeeld is Venezuela, waar het staatsoliebedrijf PdVSA in 2005 6,5 miljard dollar aan sociale programma's

3 Ppm is parts per million, het aantal deeltjes broeikasgas per miljoen deeltjes in de atmosfeer.

besteedde, meer dan de 5,8 miljard dollar die in dat jaar werden geïnvesteerd in de oliewinning (Barnes en Chen 2007). Naast de productie van olie en gas kan een NOC zijn activiteiten uitbreiden binnen de keten, zoals raffinage, marketing en detailhandel, en naar aanpalende markten zoals de chemie. Olie- en gaswinning zijn in grondstofrijke landen een belangrijke inkomstenbron voor de overheid. Tabel B4.1 geeft een overzicht van het aandeel in het staatsbudget van de olie- en gasinkomsten in een aantal landen met NOC's voor de periode 1992–2005. Het betreft hier gemiddelde cijfers. De laatste jaren zullen de inkomsten hoger zijn geweest. Inkomsten uit olie en gaswinning droegen in Saudi-Arabië en Koeweit recent voor circa 80% bij aan het overheidsbudget.<sup>4</sup>

Algerije	64,8
Iran	58,8
Kazakstan	22,2
Koeweit	68,3
Mexico	31,8
Noorwegen	17,2
Rusland	17,0
Saudi-Arabië	77,0
Verenigde Arabische Emiraten	62,6
Venezuela	52,5

Bron: Bornhorst et.al. 2008

**Tabel B4.2**

Aandeel van olie en gas in overheidsinkomsten in tien landen, 1992 – 2005 (in procenten)

In veel landen met NOC's worden de energieprijzen gesubsidieerd, waardoor inwoners en lokale bedrijven worden afgeschermd van de hogere wereldprijzen. Dit is een vorm van herverdeling van de rent naar de inwoners en verschaft de lokale bedrijven een kostenvoordeel ten opzichte van buitenlandse concurrenten. De consequentie is wel een inefficiënt gebruik van energie en weinig prikkels tot besparing. Dit blijkt onder andere uit de olieconsumptie in het Midden-Oosten die met 46% steeg tot 6,2 miljoen vaten per dag in de periode 2000-2007, vergeleken met een wereldwijde groei van 12% (IEA 2008). Dit was het gevolg van de sterke groei van de economie in de olie-exporterende landen, gecombineerd met de gesubsidieerde lage energieprijzen in die landen. Iran is een extreem voorbeeld. De subsidies zijn dermate hoog dat de prijs van benzine circa 10 dollarcent per liter is. Dit heeft geleid tot een sterke groei van de vraag, met als consequentie dat Iran olieproducten zoals benzine heeft moeten importeren tegen wereldmarktprijzen. Dit heeft de inkomsten van NIOC, het Iraanse nationale oliebedrijf, onder druk gezet en daarmee ook de mogelijkheden voor nieuwe investeringen. De sterk stijgende vraag in de olie-exporterende landen gaat bovendien ten koste van de export. Daarnaast kunnen dergelijke subsidies leiden tot smokkel naar naburige landen waar een aanzienlijk hogere prijs wordt betaald, en tot corruptie.

Ook directe overheidsbemoeienis kan gevolgen hebben voor het opereren van een NOC. Dit kan gaan om politieke benoemingen van managers zonder de benodigde vaardigheden en het kan leiden tot fraude en corruptie. Van NOC's die volledig in handen zijn van de overheid worden geen aandelen verhandeld op de markt. Deze bedrijven hoeven daardoor niet te voldoen aan eisen van toezicht en transparantie. De consequentie is dat dergelijke NOC's beperkt of geen

4 Bron: CIA Factbook, 2008. In maart 2009 gedownload van [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook).



toegang hebben tot internationale kapitaalmarkten en investeringen moeten dekken uit hun eigen inkomsten. NOC's waarvan een deel van de aandelen wel in handen is van private partijen, of met dochterbedrijven waarvoor dit het geval is, hebben wel toegang tot buitenlandse kapitaalmarkten. Het ontbreken van publieke aandelen heeft ook gevolgen voor de aansturing van en incentives voor de managers. Voor private bedrijven geeft de prijs van de aandelen een indicatie van het presteren van het bedrijf en zijn leiding. Dat stimuleert managers om de winstgevendheid en de cashflow van een bedrijf in stand te houden, een mechanisme dat nog kan worden versterkt door beloningsstructuren zoals aandelenopties. Dergelijke signalen ontbreken bij overheidsbedrijven zoals NOC's.

#### 4.3.2 De efficiëntie van NOC's versus private bedrijven

De vraag is wat de consequenties zijn van de verschillende doelstellingen en de overheidsbemoediging voor het functioneren van NOC's, vergeleken met private bedrijven. De verwachting is dat NOC's minder efficiënt zijn dan private bedrijven. Dit wordt bevestigd door een empirische analyse van 80 olie- en gasbedrijven over de periode 2001-2004 (Eller et al. 2007). Met een *Data Envelop Analysis* is gekeken wat het potentiële inkomen van een bedrijf zou kunnen zijn. Daarbij wordt op basis van inputparameters (de olie- en gasreserves en werkgelegenheid) en de productie voor alle bedrijven de maximaal haalbare productie per bedrijf vastgesteld, als het op de meest efficiënte wijze zou produceren. Deze meest efficiënte productie is gebaseerd op het meest efficiënte gebruik van de input in de verzameling van bedrijven. Uit deze analyse blijkt dat de *supermajors* tot de efficiëntste bedrijven wereldwijd behoren, terwijl NOC's tot de meest inefficiënte bedrijven behoren (Eller et al. 2007). Ook in termen van inkomen per werknemer behoren de *supermajors* tot de meest efficiënte bedrijven en staan de NOC's wederom onderaan de lijst. Dit is deels te verklaren doordat NOC's relatief veel personeel in dienst hebben per eenheid reserves, een gevolg van de mogelijke additionele doelstelling om banen te creëren. Ook blijkt dat overheidseigendom een belangrijke verklarende variabele is voor de geconstateerde inefficiënties van NOC's. Wolf (2008) laat eveneens zien dat NOC's gemiddeld genomen meer werknemers in dienst hebben per eenheid reserves en dat ze minder winstgevend zijn dan private bedrijven. Binnen de groep NOC's zijn er wel verschillen. Zo blijken NOC's uit OPEC-landen winstgevender te zijn dan de andere NOC's. Een mogelijke verklaring is dat de productiekosten van eerstgenoemde NOC's lager zijn.

De empirische resultaten over de prestaties van NOC's worden voor een deel theoretisch onderbouwd door Hartley en Medlock (2007). Zij ontwikkelen een model van een NOC waarin ze verschillende doelstellingen en inmenging van de overheid modelleren. Deze doelstellingen en inmenging zijn een kortere tijdshorizon voor de politiek dan een gemiddeld privaat bedrijf,<sup>5</sup> lagere prijzen voor energie voor binnenlandse consumenten en bevorderen van de werkgelegenheid. Onderzocht is wat het effect hiervan is op de investeringen. Al deze factoren blijken op termijn te leiden tot lagere investeringen vergeleken met het optimale investeringspad. De kortere tijdshorizon vertaalt zich in het model in een hogere discontovoet vergeleken met een privaat bedrijf. Dit gaat ten koste van de investeringen, waardoor er minder winbare reserves worden ontwikkeld en de productie op de langere termijn lager uitvalt (en op de kortere termijn hoger) vergeleken met een privaat bedrijf. De cumulatieve productie over de jaren heen valt daardoor ook lager uit.

5 Het is de vraag of de politiek daadwerkelijk slechts een paar jaar vooruitkijkt en daardoor meer waarde hecht aan inkomsten op de korte termijn dan op de lange termijn. Het beleid in landen met grote olie- en gasreserves kan er ook juist op gericht zijn om een deel van de reserves in de grond te laten voor toekomstige generaties.

Stimuleren van lokale werkgelegenheid via een NOC, een impliciete subsidie op arbeid, vermindert de inzet van reserves in de productie omdat arbeid relatief goedkoper wordt vergeleken met reserves. Investerings- en productie op de langere termijn zijn dan eveneens lager. De effecten van de prijssubsidie zijn vergelijkbaar met die van de impliciete subsidie op arbeid, maar beperkter in omvang omdat het aandeel van de binnenlandse consumptie in de totale productie klein is.

#### 4.3.3 Investerings- van NOC's versus private bedrijven

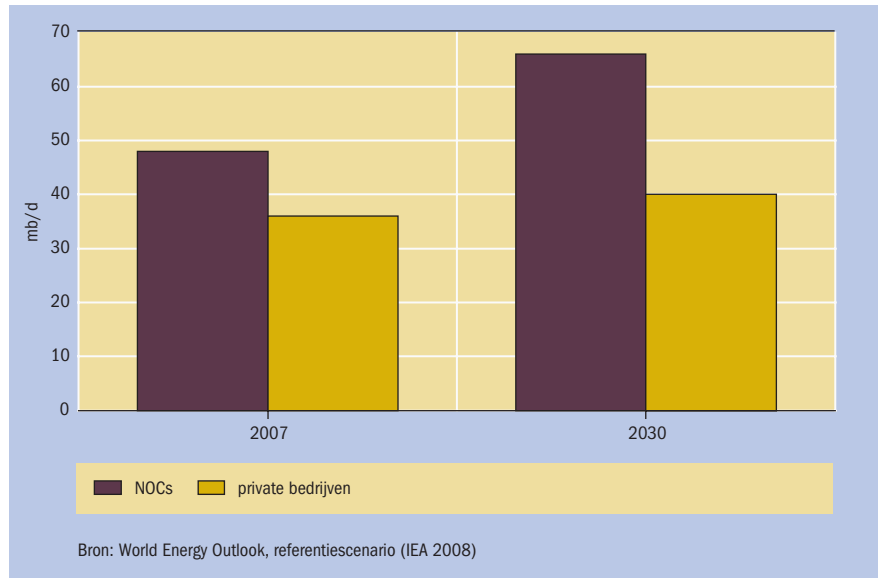
De additionele doelstellingen en de lagere efficiëntie van NOC's zullen naar verwachting ook gevolgen hebben voor hun investeringen in olie- en gaswinning (zoals ook geïllustreerd in de empirische analyse in 4.3.2). Door uitgaven aan andere doelstellingen (zoals sociale zekerheid, subsidies op energieprijzen en activiteiten lager in de keten of elders) en de geconstateerde inefficiënties zullen NOC's minder kapitaal beschikbaar hebben voor investeringen in olie- en gaswinning dan private bedrijven. Bovendien verminderen de lagere opbrengsten vergeleken met private bedrijven de mogelijkheid om extern kapitaal aan te trekken. Dit wordt nog versterkt wanneer NOC's weinig transparant zijn in hun financiële boekhouding, wat vooral geldt voor NOC's die volledig in handen zijn van de overheid. Voor NOC's die wel deels in privaat eigendom zijn en waarvan de aandelen verhandelbaar zijn, gelden internationale boekhoudkundige en institutionele regels, wat hun transparantie en daarmee de toegang tot vreemd vermogen vergroot.

Voor de World Energy Outlook (IEA 2008) heeft de IEA onderzoek gedaan naar de investeringen van de 50 belangrijkste olie- en gasbedrijven. Dit laat zien dat de private bedrijven 46% van de upstream-investeringen voor hun rekening namen in de periode 2000-2007. De supermajors namen hiervan het grootste deel voor hun rekening, 29% van de totale investeringen in de survey. Het aandeel van NOC's in die periode was 40%. Op basis van een overzicht van de plannen en projecten van de 50 onderzochte bedrijven concludeert de IEA dat het beeld in de periode 2008-2012 nauwelijks zal veranderen; het aandeel van NOC's neemt toe tot 41%, dat van private bedrijven met 1% af tot 39%. Vergeleken met private bedrijven investeren NOC's weinig per eenheid reserves. Dit blijkt ook uit het feit dat er vooral geïnvesteerd is in bestaande productie: investeringen in exploratie waren 15% van het totaal, beduidend lager dan de 20% in 2007 (IEA 2008). Een reden kan zijn dat de private bedrijven beperkt toegang hebben tot gebieden met potentieel de meeste reserves, omdat die voor een belangrijk deel liggen in landen met NOC's. Daarnaast zijn de kosten voor exploratie in de periode 2000-2007 sterk gestegen door gebrek aan machines en personeel.

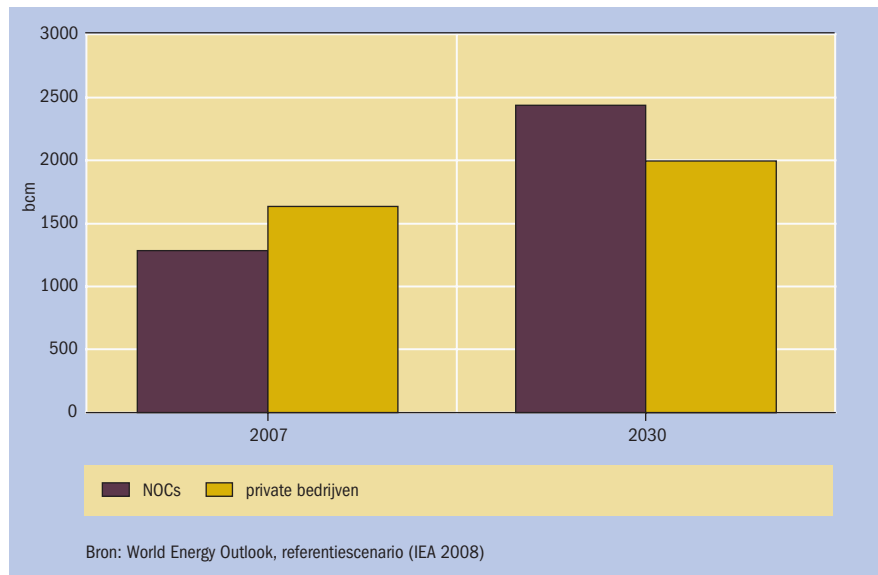
De benodigde groei van de productie om aan de stijgende vraag te voldoen én compensatie van de afnemende productie van bestaande velden zal voor een belangrijk deel door NOC's moeten worden gerealiseerd. De figuren B4.1 en B4.2 laten dit zien voor het referentiescenario van de WEO 2008. De netto groei zit voor zowel olie als gas grotendeels bij de NOC's.

**Figuur B4.1**

Aandeel van NOC's en private bedrijven in groei van olieproductie, 2030

**Figuur B4.2**

Aandeel van NOC's en private bedrijven in groei van gasproductie, 2030



Gegeven de additionele doelstellingen waaraan NOC's moeten voldoen en de consequenties daarvan voor hun functioneren is het niet zeker of die investeringen echt gaan plaatsvinden. Achterblijvende investeringen zullen gevolgen hebben voor de aanvoer van olie en gas in de periode tot 2030 en daarmee voor de voorzieningszekerheid van de EU. In paragraaf 4.4 geven wij aan wat dit kan betekenen voor de energievoorzieningszekerheid van de EU.

#### 4.4 Gevolgen voor de energievoorziening van Europa

Wat betekent de toenemende rol van NOC's voor de zekerheid van de energievoorziening voor Europa. Nadat we hebben aangegeven wat onder voorzieningszekerheid wordt verstaan, schetsen we een aantal mechanismen waarmee NOC's de voorzieningszekerheid in Europa kunnen beïnvloeden. Deze hebben enerzijds te maken met (misbruik van) marktmacht (al dan niet in de vorm van een kartel), anderzijds met het functioneren van NOC's en dan met name met hun investeringen in de toekomstige energiewinning.

#### 4.4.1 Interpretaties van voorzieningszekerheid

Voorzieningszekerheid is een vaag begrip dat meerdere interpretaties kent. Zo definieert de IEA voorzieningszekerheid als een ‘adequate, affordable and reliable energy supply’.<sup>6</sup> Maar wat daarmee precies wordt bedoeld, is niet duidelijk. In economische termen kan het worden beschouwd als een efficiënt werkende energiemarkt die zorgt voor optimale prijzen en allocatie. Op dergelijke efficiënte energiemarkten wordt de welvaart gemaximaliseerd. Markten, en zeker de energiemarkt, zijn echter niet perfect. Er kunnen zich allerlei problemen voordoen, ook wel marktfalen genaamd, waardoor markten niet goed werken. Daardoor wordt er minder welvaart gecreëerd dan mogelijk zou zijn. Marktmacht is een voorbeeld van marktfalen dat zich in meer of mindere mate op energiemarkten kan voordoen (zoals het oliekartel OPEC of de marktmacht van Gazprom). Bedrijven met marktmacht hebben een dermate sterke positie op de markt dat ze in staat zijn om de prijs te beïnvloeden. Dat zal in het algemeen leiden tot hogere prijzen vergeleken met een markt waar producenten de prijs niet kunnen beïnvloeden.

Marktfalen op energiemarkten zal leiden tot welvaartsverlies. Energievoorzieningszekerheid kan worden gedefinieerd als een verlies aan welvaart als gevolg van een verandering in de prijs of beschikbaarheid van energie (Bohi et al. 1996). Een verandering van de prijs kan verschillende redenen hebben, zoals een politieke crisis (de inval van Irak in Koeweit in 1990) of natuurrampen (de orkaan Katrina in 2005 in de vs).<sup>7</sup> In dit essay ligt de focus op een verandering in prijs of beschikbaarheid die het gevolg is van het feit dat er NOC's actief zijn op de olie- en gasmarkten.

Bohi en Toman geven een overzicht van de interpretaties van voorzieningszekerheid in de economische literatuur en beoordelen of inderdaad sprake is van een marktfalen. Zij onderscheiden langetermijnkosten die het gevolg zijn van prijsstijgingen, zoals de hogere overdrachten naar het buitenland, en kosten als gevolg van verstoringen die prijsschokken veroorzaken. Daarbij gaat het met name om effecten op de macro-economische ontwikkeling van prijsschokken, zoals aanpassingskosten. Een laatste categorie is militaire uitgaven gerelateerd aan het zeker stellen van de voorzieningszekerheid.<sup>8</sup> Zij komen tot de conclusie dat de kosten van plotselinge schokken de meest relevante effecten zijn voor voorzieningszekerheid (zie ook CPB 2004, Leiby 2007 en Hedenus 2008).

Marktfalen kan in het algemeen een reden zijn voor overheidsingrijpen. Dat wil echter niet zeggen dat elk marktfalen moet leiden tot overheidsingrijpen. Overheidsingrijpen kan onderhevig zijn aan overheidsfalen, waardoor de kosten van ingrijpen niet opwegen tegen de baten. Bovendien is niet elk marktfalen op te lossen door overheidsingrijpen. Zo is bijvoorbeeld marktmacht bij de producenten van olie of gas niet per definitie op te lossen door overheidsingrijpen vanuit importerende landen. Bohi et al. concluderen dat de volgende elementen van belang zijn om ingrijpen door de overheid vanwege voorzieningszekerheid te beoordelen:

- monopsonie-effect: individuele kopers van olie houden geen rekening met het effect van hun vraag op de marktmacht van producenten zoals OPEC. Een lagere vraag naar olie of gas kan welvaartsverhogend werken doordat het de prijs van olie doet dalen;

6 Dit sluit aan bij de doelstellingen van het Nederlandse energiebeleid: een betaalbare, betrouwbare en schone energievoorziening.

7 In theorie kan de aanvoer van olie of gas ook volledig stokken. Maar de kans dat olie of gas niet meer verkrijgbaar is, ongeacht de prijs, is klein.

8 Op deze categorie wordt in dit essay verder niet in gegaan.

- disruptie-effect: een plotselinge olieprijschok als gevolg van bijvoorbeeld een verstoring van het energieaanbod leidt tot een toename van de vermogensoverdracht naar buitenlandse producenten en aanpassingskosten voor de economie, afname van de groei en verlies aan bruto binnenlands product (bbp). De vraag is in hoeverre de markt rekening houdt met deze effecten, in hoeverre de markt deze effecten al heeft geïnternaliseerd. Zo kan een bedrijf futures-markten gebruiken om zich in te dekken tegen prijsrisico's. Of het kan gebruik maken van 'dual fired'-capaciteit, zodat het kan switchen tussen bijvoorbeeld olie en gas. De mate waarin markten anticiperen op het risico van plotselinge prijschokken is niet met zekerheid vast te stellen (Leiby 2007);
- beleidskosten: een verminderde afhankelijkheid van de import van olie en gas kan de kosten van het zekerstellen van olie- en gasaanvoer door militaire aanwezigheid verminderen.

#### 4.4.2 Risico's van NOC's voor de voorzieningszekerheid

NOC's kunnen op verschillende manieren bijdragen aan marktfalen op energiemarkten. We bespreken de volgende effecten:

- 1 marktmacht
- 2 inefficiënties en achterblijvende investeringen
- 3 politiek ingrijpen in levering door NOC's
- 4 geschillen tussen NOC's en transitolanden bij gas
- 5 NOC's uit importerende landen met exclusieve toegang tot productie.

Bij de eerste twee vormen van marktfalen, marktmacht en achterblijvende investeringen, gaat het met name om langetermijnkosten als gevolg van hogere olie- of gasprijzen. De inefficiënties en achterblijvende investeringen van NOC's kunnen echter ook tot verstoringen en prijschokken leiden. Politiek ingrijpen en geschillen over transport van gas veroorzaken kosten door verstoringen en prijschokken. Het effect van investeringen van NOC's uit importerende landen in productie in andere landen is minder eenduidig; die investeringen zouden gevolgen kunnen hebben voor zowel de prijzen op lange termijn als voor prijschokken, maar zeker is dat niet.

Verstoringen op energiemarkten kunnen ook veroorzaakt zijn door incidenten, hetzij natuurlijke, zoals de orkaan Katrina die de oliewinning in de Golf van Mexico tijdelijk stillegde, of politieke, zoals aanslagen op olieproductie en -transport in Nigeria of Irak. Dergelijke incidenten zijn echter niet specifiek voor NOC's; ook private bedrijven worden er door getroffen. In dit essay gaat het om de effecten van NOC's op de voorzieningszekerheid, niet om voorzieningszekerheid in het algemeen. Marktfalen dat niet gerelateerd is aan NOC's wordt verder niet behandeld.

#### Marktmacht

Op een efficiënt werkende markt is voorzieningszekerheid geen probleem. Maar een markt waarin producenten van olie en gas marktmacht hebben kan leiden tot hogere prijzen. NOC's kunnen de marktmacht op olie- en gasmarkten op twee manieren vergroten. NOC's met monopolies in hun thuisland verminderen het potentiële aantal spelers op de markt, waardoor de concentratie toeneemt. Neem bijvoorbeeld Saudi Aramco en NIOC (het Iraanse staatsoliebedrijf). Beide bedrijven hebben een monopolie op de productie van olie in hun thuisland. Bovendien zijn er toetredingsbarrières voor andere bedrijven die toegang zouden willen krijgen tot de voorraden in die landen. Zo is in zowel Saudi-Arabië als Iran exploratie en exploitatie alleen toegestaan door de NOC's.

NOC's geven overheden uitgebreide controle over de productie in een land. Overheden kunnen ook bij private bedrijven de productie beïnvloeden. Zo geldt in Nederland een plafond voor de jaarlijkse productie van gas uit Slochteren en wordt productie uit velden op de Noordzee gestimuleerd. Maar NOC's geven staten de meest directe controle over de productie, inkomsten en budgetten van de olie- en gasbedrijven.

De betekenis van NOC's voor de marktmacht op energiemarkten verschilt in de praktijk tussen de olie- en de gasmarkt. De oliemarkt is een wereldwijde markt met een groot aantal spelers. Weliswaar beschikken de NOC's op de oliemarkt over de grootste reserves, maar ook in de toekomst zal de concentratiegraad op de markt laag blijven. Bepalend voor marktmacht op de oliemarkt is het opereren van OPEC als kartel. NOC's zijn daarbij wel instrumenteel omdat ze staten de mogelijkheid geven om OPEC-afspraken over productieniveaus uit te voeren. Ze dragen bij aan de coördinatie binnen de OPEC van het productiebeleid en geven de overheden meer invloed op de olieprijzen vergeleken met landen waar private bedrijven olie en gas produceren. Maar verder creëren NOC's op de oliemarkt geen marktmacht en daarmee ook geen afname van de voorzieningszekerheid in termen van welvaartsverlies.

Op de gasmarkt ligt de situatie anders. De gasmarkt is vooral een regionale markt, gebaseerd op een pijpleidingennetwerk tussen producenten en consumenten. Op de gasmarkt beschikt het Russische Gazprom over de grootste reserves, gevolgd door Sonatrach in Algerije en Statoil in Noorwegen.<sup>9</sup> Het aandeel van deze drie NOC's op de Europese markt zal toenemen, gegeven de afnemende voorraden binnen de EU (Nederland en het Verenigd Koninkrijk). Naast Gazprom zijn er nog andere gasbedrijven actief in Rusland, zoals Rosneft (eveneens in staatshanden) en Lukoil (privaat), maar zij hebben een beperkte productie en, zeker in verhouding tot Gazprom, kleine reserves. In 2030 zullen naar verwachting de producenten in Rusland, Noorwegen en Algerije een dermate grote positie op de markt hebben dat ze de prijs kunnen beïnvloeden. Met als gevolg een verlies aan welvaart voor de EU of, anders geformuleerd, negatieve consequenties voor de voorzieningszekerheid.

De mogelijkheid om de prijs te beïnvloeden is voor een oligopolie, zoals de toekomstige Europese gasmarkt, beduidend kleiner dan voor een monopolie. Als bijvoorbeeld Gazprom de productie zou beperken om de prijs op te drijven kan dit tot meer aanbod leiden van de andere aanbieders. Zo kan Noorwegen zijn productie aanzienlijk uitbreiden (Finon 2007).

De marktmacht van de drie grote producenten (Gazprom, Sonatrach en Statoil) wordt bovendien beperkt door de mogelijkheid voor *Liquid Natural Gas*<sup>10</sup> (LNG) op de toekomstige Europese markt. De mate waarin LNG een rol zal spelen zal afhangen van de prijzen voor LNG op de wereldmarkt. Naarmate de LNG-prijzen lager zijn zal het aandeel LNG in Europa groter zijn en de marktmacht van Rusland, Noorwegen en Algerije kleiner. Dit wordt geïllustreerd door Mulder en Zwart (2006), die met een simulatiemodel van de Europese gasmarkt (NATGAS) zien dat de gasprijs in Nederland onder de veronderstelling van relatief lage LNG-prijzen in 2030-2035 circa 10% boven de prijs bij volledige competitie ligt. Bij hogere LNG-prijzen kan dit echter oplopen tot meer dan 70%. De gasmarkt in Europa is door de mogelijkheid om LNG aan te voeren een zogenaamde betwistbare markt, een markt waar de marktmacht van de zit-

9 Zie [www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/NaturalGas.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/NaturalGas.html).

10 Liquid Natural Gas is door koeling vloeibaar gemaakt en met tankers verscheept aardgas.

tende bedrijven beperkt wordt door de mogelijkheid voor nieuwe producenten om via LNG toe te treden.

Welvaartsverlies doordat NOC's over marktmacht beschikken op de toekomstige wereldwijde oliemarkt of de Europese gasmarkt, en daardoor prijzen kunnen opdrijven, lijkt beperkt. De concentratie op de oliemarkt is daarvoor te laag. Op de toekomstige gasmarkt hebben de genoemde grote producenten meer mogelijkheden, maar ook daar zal de omvang van het welvaartsverlies naar verwachting beperkt zijn, afhankelijk van de kosten van LNG.

#### *Inefficiënties en achterblijvende investeringen*

De komende decennia zal aanzienlijk geïnvesteerd moeten worden om aan de groeiende vraag te voldoen (zie § 4.2). Er zal ook geïnvesteerd moeten worden om de afnemende productie van de huidige velden te compenseren, een afname die de IEA schat op 6,7% per jaar. We beschreven al dat de situatie reëel is dat NOC's niet in staat zijn om de benodigde investeringen te realiseren, terwijl private bedrijven geen of beperkt toegang hebben tot landen met relatief goedkoop te exploiteren voorraden. Een achterblijvend aanbod kan leiden tot aanzienlijke prijsstijgingen, zeker in periodes van aanhoudende groei. We hebben dat gezien aan de recente ontwikkeling van de olieprijs. Door achterblijvende investeringen in de jaren negentig kon het aanbod op de oliemarkt de sterke groei van de vraag slechts met moeite bijhouden. De reservecapaciteit op de oliemarkt nam af tot 1 tot 2 miljoen vaten per dag, het laagste niveau in jaren, wat er mede aan bijdroeg dat de prijs per vat in de zomer van 2008 steeg naar meer dan 140 dollar. Een consequentie van achterblijvende investeringen is niet alleen hogere prijzen gedurende een langere periode maar ook een grotere absolute volatiliteit van de prijzen. Dat vergroot de kans op prijsschokken, wat leidt tot meer vermogensoverdracht naar buitenlandse producenten en aanpassingskosten voor de economie.

Ook het binnenlandse prijsbeleid dat NOC's opgelegd wordt door de controlerende overheden zal het aanbod beïnvloeden. Aanhoudend lage prijzen in de exporterende landen verminderen niet alleen de financiële middelen voor investeringen, maar verkleinen ook de hoeveelheid olie of gas beschikbaar voor de export. Dit verhoogt de kans op sterke prijsstijgingen. Een kwantitatieve inschatting van deze effecten is in het kader van dit essay niet mogelijk. Maar dat achterblijvende investeringen bij NOC's ongunstig kunnen zijn voor toekomstige prijzen en de beschikbaarheid van olie en gas is te verwachten. En dat heeft gevolgen voor de voorzieningszekerheid van de EU.<sup>11</sup>

#### *Politiek ingrijpen in levering door NOC's*

Een van de additionele doelstellingen van NOC's is bijdragen aan het buitenlands beleid van de staat. Dat kan de vorm krijgen van verminderen of stilleggen van de aanvoer, met als gevolg een prijsschok. Op de oliemarkt vereist dit, evenals het gebruik van marktmacht om de prijzen gedurende een langere periode op te drijven, coördinatie binnen een kartel. Voorbeelden hiervan zijn dan ook beperkt. OPEC heeft slechts twee maal het oliewapen ingezet, ten tijde van de Zevendaagse oorlog (1967) en tijdens de Jom Kipoeroorlog (1973).

Saudi-Arabië heeft als 'swing producer'<sup>12</sup> meer mogelijkheden om als individueel land olieleveranties in te zetten voor politieke doeleinden. Een voorbeeld is de compensatie van het wegvallen van de olieproductie van Koeweit na de Iraakse

<sup>11</sup> Zie ook Correljé en Van der Linde (2006).

<sup>12</sup> Een swing producer heeft voldoende restcapaciteit om schokken in vraag en aanbod op te vangen.

inval in 1990. Saudi-Arabië gebruikte toen zijn positie om prijsschokken te voorkomen in plaats van ze te veroorzaken. In mindere mate kunnen andere landen eveneens prijsschokken veroorzaken. Zo zal stopzetting van de levering door een land als Iran (met een productie in 2007 van 4,4 miljoen vaten per dag, circa 5% van het wereldwijde verbruik) een effect hebben op de prijs, met name wanneer de reservecapaciteit op de markt beperkt is. Het effect zal echter beperkter zijn dan wanneer bijvoorbeeld Saudi Aramco zijn leveringen zou stopzetten (wat in de praktijk nooit is gebeurd). Bovendien geldt dat een dergelijke maatregel de olie-exporterende landen veel geld kost door gemiste olie-inkomsten. Gegeven het belang van de olie-inkomsten voor de begroting van deze landen heeft dit grote consequenties voor de staat. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid, zoals dat ook het geval is bij investeringen door Sovereign Wealth Funds (SWF's) in Europa (zie hoofdstuk B3). Europa is weliswaar afhankelijk van de aanvoer van olie uit onder andere het Midden-Oosten, maar de exporterende landen zijn afhankelijk voor hun inkomsten van de importerende landen.

Het is ook niet mogelijk om één land specifiek te treffen met opschorten van de olieaanvoer. De oliemarkt is een wereldwijd geïntegreerde markt met één prijs; het is alleen mogelijk om de wereldwijde prijs te beïnvloeden. Daardoor zijn de kosten hoog en de baten in de vorm van een effect op één specifiek land of groep van landen klein.

Op de (toekomstige) gasmarkt is de positie van Rusland dermate groot dat het land de levering door staatsbedrijven zoals Gazprom kan inzetten voor politieke doeleinden. Maar ook hier geldt dat inzet van de gasleveranties aan Europa als politiek drukmiddel niet kosteloos is. Vermindering van de afzet aan de EU vermindert de inkomsten voor Gazprom en daarmee voor de Russische begroting.<sup>13</sup> Het gaat om aanzienlijke bedragen. Ter illustratie, in 2006 bedroegen de inkomsten van de Russische Federatie uit olie- en gasverkoop 109 miljard dollar (prijzen 2006), 47% van de overheidsinkomsten. Een interruptie van de export van twee weken zou de Russische overheid gemiddeld circa 4 miljard dollar kosten, bijna 2% van de overheidsinkomsten in 2006.

Ook hier is sprake van wederzijdse afhankelijkheid, evenals op de oliemarkt en bij SWFs. De belangen voor Rusland als aanbieder en Europa als afnemer lopen dan ook deels parallel. Beide hebben belang bij een ononderbroken levering: Rusland voor de (staats)inkomsten, Europa om de kosten van verstoringen te vermijden. In de praktijk zien we dan ook dat Rusland de gastoevoer tot nu toe niet heeft afgesloten vanwege een politiek geschil met de EU, alleen vanwege geschillen met transitolanden (zie hieronder).

Momenteel is Europa veruit het belangrijkste afzetgebied voor Russisch gas en zijn andere opties voor verkoop van gas beperkt. Het is echter niet gegarandeerd dat dat zo blijft. De aanleg van pijpleidingen naar China en andere Aziatische landen of van LNG-terminals geeft Rusland meer *outside options*, afzetkanalen waarmee het een tijdelijk stilzetten van de levering aan Europa (deels) kan compenseren. De kosten van inzet van gasleveranties in het buitenlands beleid worden dan navenant lager. De belangen van Rusland en de EU lopen dan niet meer parallel, wat de kans op inzet van de gasleverantie aan Europa als politiek drukmiddel vergroot. De verwachte kosten (kans op een

13 Gemiste inkomsten worden uiteindelijk wel weer goed gemaakt, doordat het gas op een later tijdstip wordt verkocht. Voor de netto contante waarde van de inkomsten uit gas zal een korte onderbreking daarom relatief weinig uitmaken. Maar voor de inkomsten binnen het jaar zelf maakt het wel veel uit, zeker voor de staatsbegroting.



politiek incident maal het welvaartsverlies voor de EU) vanwege de voorzieningszekerheid voor gas nemen dan toe, waardoor voorzieningszekerheidsbeleid voor de EU belangrijker wordt.

#### NOC's en transitolanden bij gas

Het transitoverkeer van gas brengt additionele risico's met zich mee (Stern 2002). Naast politieke en commerciële geschillen tussen exporteurs en importeurs kunnen ook geschillen tussen enerzijds exporteurs of importeurs en anderzijds transitolanden tot een verstoring van de gasaanvoer leiden. Het gaat daarbij niet alleen om politieke geschillen, maar kan ook gaan om economische geschillen tussen (staats)bedrijven en overheden.

De disruptie begin 2009 van de aanvoer van gas uit Rusland door de Oekraïne is een voorbeeld van een geschil tussen een exporteur en een transitoland. Strijdpunt was de vergoeding voor de gasleveranties van Rusland aan de Oekraïne en de transitotarieven. Sinds de onafhankelijkheid van de Oekraïne zijn gasprijzen en transitotarieven gezamenlijk in bilaterale onderhandelingen vastgesteld tussen de betrokken bedrijven. In de laatste jaren is het verschil tussen de Europese gasprijzen en de kosten om gas in West-Europa op de markt te brengen (de *net-back*) aanzienlijk gestegen. Dit ging een belangrijke rol spelen in de onderhandelingen. Gazprom accepteerde niet meer dat de inkomsten uit de gasverkoop aan de Oekraïne aanzienlijk lager waren dan bij verkoop van het gas op de (EU-)markt zou zijn gerealiseerd. Daardoorheen speelde de discussie over de tarieven voor transport van aardgas naar West-Europa door Oekraïense pijpleidingen. De capaciteit van het transportnetwerk door de Oekraïne is noodzakelijk om aan Europa te kunnen leveren; de pijpleiding door Wit-Rusland alleen is niet voldoende. De Oekraïne beschikt daarmee over een essentieel complementair goed, te weten transportcapaciteit.

Hoewel in oorsprong een economisch geschil heeft de politiek wel invloed. Dit blijkt ook uit een vergelijking van de relatie tussen Rusland en Wit-Rusland en het transport van gas door Wit-Rusland (Pirani 2008). Mede vanwege de betere politieke verhoudingen tussen het Kremlin en Wit-Rusland zijn de gasprijzen voor Wit-Rusland momenteel lager dan de prijzen die de Oekraïne in rekening worden gebracht. Daarnaast ligt er in principe een akkoord dat Gazprom een aandeel in het transportnetwerk door Wit-Rusland mag nemen. Dit is een vorm van verticale integratie tussen gasproductie en -levering enerzijds en gastransport anderzijds waardoor geschillen over tarieven en rent worden vermeden.<sup>14</sup>

#### NOC's uit importerende landen met exclusieve toegang tot productie

Een speciale positie op de markt nemen NOC's uit olie- en gasimporterende landen in die actief zijn in de exploratie en winning in andere landen. Met name bedrijven uit landen als China, Maleisië en India investeren in olie- en gaswinning in landen in Azië, Afrika en Zuid-Amerika.<sup>15</sup> Dergelijke investeringen door NOC's uit consumerende landen verzekeren deze bedrijven van de beschikbaarheid van olie.

Wat zijn de gevolgen van deze investeringen voor de voorzieningszekerheid van de EU? Wat betreft de investeringen in oliewinning moet worden bedacht dat de oliemarkt een wereldwijde markt is, ook in 2030. Investeringen in extra

<sup>14</sup> Gazprom heeft ook geprobeerd om een aandeel te krijgen in het transportnetwerk door de Oekraïne, onder andere in een deal over de betalingsachterstand van de Oekraïense afnemer van gas. Dat is echter om politieke redenen tegengehouden.

<sup>15</sup> Waaronder landen zoals Sudan of Myanmar die vanwege het regime, schending van mensenrechten of de kwaliteit van het bestuur niet toegankelijk zijn voor private bedrijven en geen toegang hebben tot de internationale kapitaalmarkt.

productie hebben dus een effect op de olieprijs in alle landen, ongeacht of er afspraken zijn over exclusieve levering aan het investerende staatsbedrijf. Een groter aanbod op de markt vermindert het prijseffect van een eventuele verstoring op de oliemarkt en verkleint daarmee de macro-economische kosten en de vermogensoverdracht bij prijsschokken. Dergelijke investeringen hebben dus een positief effect voor de voorzieningszekerheid van de EU. Een mogelijk negatief effect kan zijn dat de concentratie op de markt kan toenemen als NOC's het alleenrecht krijgen op de productie in het betrokken land of als het NOC's betreft die reeds een sterke positie op de relevante markt hebben. Te denken valt aan de plannen van Gazprom voor samenwerking met gasproducenten in Afrika, wat de concentratie op de markt kan vergroten en dus nadelig kan zijn voor de voorzieningszekerheid in Europa.

De EU zou, net als de NOC's uit importerende landen, zelf ook via een EU- of lidstaat-NOC kunnen investeren in olie- en gaswinning buiten de EU. De vraag is echter of dit bijdraagt aan de voorzieningszekerheid van de EU. Zoals aangegeven dragen op de oliemarkt ook de investeringen door andere bedrijven bij aan de voorzieningszekerheid van de EU. Bovendien investeren de private bedrijven uit de EU eveneens buiten Europa. De overheid (EU en lidstaten) kan wel een bijdrage leveren aan de toegang tot olie- en gasvelden in andere landen voor bedrijven uit de EU. Dit is met name van belang in de concurrentie met NOC's die door flankerende maatregelen van hun overheden, zoals leningen voor landen tegen gunstige voorwaarden,<sup>16</sup> een concurrentievoordeel hebben. Voor de voorzieningszekerheid voor de EU maakt het echter weinig uit, behalve wanneer het helpt om verdergaande concentratie op de markt te voorkomen.

#### 4.5 Mogelijke beleidsreacties

Wat kan de EU doen om de negatieve effecten van NOC's op de voorzieningszekerheid te verminderen? De mogelijkheden voor de EU om de verschillende vormen van marktfalen die zich voordoen rond NOC's te adresseren wisselen sterk tussen de verschillende opties. Het probleem van marktmacht door de aanwezigheid van NOC's zal zich, zij het in beperkte mate, met name voordoen op de gasmarkt. Dit is een gegeven waar overheden uit importerende landen weinig invloed op hebben. Beleid zal dan vooral gericht moeten zijn op maatregelen die de vraag vanuit de EU beïnvloeden en daarmee, vanwege de omvang van de EU als vrager op de Europese gasmarkt, van de prijs (het monopsonie-effect).

Bij de onderinvesteringen is een deel van het probleem rond de voorzieningszekerheid dat de prijzen aanzienlijk hoger kunnen zijn dan de prijs op een efficiënt werkende markt. Het marktfalen ligt bij het functioneren van de NOC's. Maatregelen vanuit de EU zouden idealiter zo veel mogelijk gericht moeten zijn op het functioneren van NOC's. Het probleem is echter dat de EU daar weinig zeggenschap over heeft. Dat beperkt de mogelijkheden en effectiviteit van EU-beleid.

NOC's kunnen de kans op disrupties vergroten vanwege politiek ingrijpen, conflicten tussen producenten en transitolanden en ook door de achterblijvende investeringen. De oorzaken van deze verstoringen zijn vanuit de EU beperkt of niet te beïnvloeden. Beleid zal daarom met name gericht moeten zijn op maatregelen die de prijsschok zelf verminderen of die de macro-economische aanpassingskosten verminderen (zie ook CPB 2004).

<sup>16</sup> In 2005 verschaftte China aan Angola een lening van 2,5 miljard dollar tegen 1,5% rente over 17 jaar, gelieerd aan toekomstige olieproductie (Chen en Jaffe 2007).

### Onderinvesteringen

Eén van de meest serieuze effecten van NOC's op de voorzieningszekerheid in Europa is naar verwachting het achterblijven van de investeringen. Daardoor kunnen op termijn de prijzen sterk oplopen en kan de volatiliteit op olie- en gasmarkten toenemen. Het probleem bij dit marktfalen is dat de mogelijkheden voor de EU om invloed uit te oefenen op het beleid van olie- en gasproducerende landen en het functioneren van de NOC's beperkt zijn. Het gaat dan met name om opties zoals het bevorderen van samenwerking tussen private bedrijven uit de EU en andere landen en om samenwerking en dialoog tussen de producerende en importerende landen.

Samenwerking tussen NOC's en private bedrijven, zoals de *supermajors*, andere multinationale oliebedrijven en servicebedrijven<sup>17</sup>, kan voor beide partijen voordelen hebben. Private bedrijven hebben toegang tot kapitaal, gespecialiseerde technologische kennis (waar NOC's niet altijd over beschikken) en managementvaardigheden om complexe projecten te ontwikkelen (IEA 2008). Toekomstige velden zullen technologisch steeds ingewikkelder worden, omdat de eenvoudig winbare voorraden uitgeput raken. Nieuwe velden liggen in moeilijk toegankelijke gebieden zoals diepe zeeën en poolgebieden, en leveren minder vloeibare oliesoorten die lastiger te winnen zijn. De kennis en technologie van private bedrijven biedt NOC's de mogelijkheid om die voorraden te ontwikkelen.

Samenwerking tussen private bedrijven en NOC's zal mede afhangen van de toekomstige integratie van markten en landen. Correljé en Van der Linde (2006) onderscheiden twee mogelijke toekomstige werelden: 'markten en instituties' en 'regio's en wereldrijken'. In de eerste variant raken landen en markten steeds meer verweven, is er verdergaande samenwerking op velerlei terrein en worden internationale instituties steeds belangrijker. In een dergelijke wereld is samenwerking tussen NOC's en private bedrijven een reële optie. In de tweede variant, regio's en wereldrijken, zal daarentegen minder ruimte zijn voor joint ventures. Welke van de twee werelden realiteit zal worden is de vraag. Enerzijds is er een trend naar globalisering en verdergaande economische integratie van landen en markten, anderzijds is er een trend naar afscherming van de markt en belemmeringen voor bedrijven uit andere landen. De EU kan niet bepalen welke trend de overhand zal krijgen, maar kan wel inzetten op het versterken van markten en internationale instituties, zoals de WTO en het EU-Energiehandvest. Daarnaast draagt uitbreiding van de handel bij aan verdergaande economische integratie<sup>18</sup>, die bevorderlijk is voor samenwerking tussen bedrijven en die de wederzijdse afhankelijkheid van producenten en consumenten versterkt.

### Marktmacht

De marktmacht van NOC's op de Europese gasmarkt kan tot hogere prijzen leiden, afhankelijk van de prijs van LNG op de wereldmarkt. Maatregelen die de prijsverhoging beperken door vermindering van de vraag (het monopsonie-effect) zouden in principe de kosten van voorzieningszekerheid door marktmacht kunnen verminderen. Dit vergt maatregelen zoals de inzet van andere energiebronnen (zon, wind, water, kolen of nucleair) of besparing op gasconsumptie. Besparingen kunnen worden gestimuleerd door belastingen en regulering zoals standaarden voor het energieverbruik van woningen. Of dergelijk beleid zinvol is hangt af van kosten van dergelijke maatregelen. Bovendien is het voor verbruikers aantrekkelijk om besparingsmaatregelen te nemen wanneer de gasprijzen hoger zijn of om, waar mogelijk, te switchen naar andere ener-

<sup>17</sup> Bedrijven die specifieke diensten leveren in de olie- en gasindustrie, maar zelf geen velden ontginnen.

<sup>18</sup> Zie ook de Dekker et al. (2008) over handelsrelaties.

giebronnen. Aanvullend overheidsbeleid is alleen nodig voor het effect van de lagere vraag op de gasprijs, een extern effect waar individuele verbruikers geen rekening mee houden.<sup>19</sup> De omvang van dit effect is bepalend voor de vraag of beleid nodig is in aanvulling op energiebesparing en inzet van andere brandstoffen die bedrijven en huishoudens zelf al zullen ondernemen, gegeven de hogere prijzen.

### Disrupties

Bij disrupties door politiek ingrijpen en onderinvesteringen heeft de EU weinig mogelijkheden om de oorzaken weg te nemen. Bij transitogeschillen zijn er wel opties. Problemen tussen producenten en transitolanden, zoals het recente geschil tussen Rusland en de Oekraïne, bestaan bij de gratie van de marktmacht van de Oekraïne op het gebied van transport van gas. Als er meer infrastructuur wordt aangelegd, neemt de macht van de Oekraïne op deze markt af. Het risico van transitogeschillen die bedreigend zijn voor de gasleveranties aan Europa wordt dan kleiner (zie ook Hirschhausen et al. 2005 voor een analyse van het effect van de pijpleiding door Wit-Rusland op de positie van de Oekraïne, Rusland en de prijzen voor de EU). Bovendien is het in het belang van zowel Rusland als de EU om alternatieve transportroutes te ontwikkelen. Momenteel zijn er plannen voor extra transportcapaciteit van Rusland naar Europa, zoals Nord Stream, een pijpleiding die via de Baltische Zee directe toegang van Rusland naar West-Europa verschaft, en South Stream, een pijpleiding van Rusland door de Zwarte Zee naar Bulgarije, Griekenland en verder naar West-Europa. Een ander project is Nabucco, de aanleg van een pijpleiding door Turkije via de Balkan naar Oostenrijk, waardoor gas uit Azerbeidzjan, Turkmenistan en eventueel ook Rusland naar Europa kan worden vervoerd.

Het EU-beleid kan zich ook richten op vermindering van het effect van disrupties op de prijs of op de economie. Dat kan door bijvoorbeeld strategische reserves voor olie aan te houden en, in het geval van Nederland, de swingcapaciteit van het Slochteren-veld in stand te houden. Ook maatregelen die bijdragen aan vraagvermindering, zoals alternatieve brandstoffen en energiebesparing, kunnen de kosten van disrupties verminderen.

Of maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan vraagvermindering hangt af van de markten waar ze invloed op hebben. Zo zal extra windenergie in de elektriciteitsproductie vooral worden ingezet als basislast<sup>20</sup> en daarmee in de plaats komen van kolengestookte opwekking. Meer windenergie heeft daarom naar verwachting weinig effect op het gebruik van gas in de elektriciteitsopwekking en leidt niet of nauwelijks tot een vermindering van de vraag naar gas. Daarnaast moeten de mogelijke baten in vermeden kosten van disrupties worden afgewogen tegen de kosten. Bepalend is de verwachting over de frequentie van disrupties, over de economische aanpassingskosten en over het effect op de prijs van olie en gas. In recente studies zijn de kosten en baten in beeld gebracht van maatregelen voor voorzieningszekerheid (CPB 2004, Hedenus 2008). Hedenus onderzoekt beleidsopties om de kosten van disrupties in de olieaanvoer te reduceren. Hij laat zien dat de kosten van inzet van bio-ethanol (zowel binnen de EU geproduceerde ethanol als geïmporteerde) in de transportsector,

19 Marktfalen op andere markten kan ook een reden zijn voor overheidsingrijpen. Zo valt er iets te zeggen voor het stimuleren van energiebesparing in de gebouwde omgeving vanwege split incentives; verhuurders worden door hoge prijzen minder gestimuleerd om aan energiebesparing te doen omdat zij niet direct profiteren van de opbrengsten.

20 Basislast is het niet-fluctuerende gedeelte van de elektriciteitsvraag en de daarmee samenhangende productie. Hiervoor wordt de productie met de laagste marginale kosten ingezet, zoals kolen, nucleaire energie en windenergie. Gascentrales hebben de hoogste marginale kosten en worden met name ingezet bij piekbelasting.

energiebesparing bij auto's en gebruik van biomassa door huishoudens groter zijn dan de baten (gegeven de vormgeving van de beleidsopties). Bij ethanol wordt dit onder andere veroorzaakt doordat de prijzen van ethanol mee zullen stijgen met de olieprijs. Bij binnenlands geproduceerde ethanol en biomassa is er geen vermogensoverdracht naar het buitenland, maar niettemin vallen de kosten toch hoger uit dan de baten. In de kosten-batenanalyse van het CPB (2004) zijn beleidsopties geanalyseerd voor Nederland voor onder andere de olie- en gasmarkt. Daarbij is voor elke maatregel berekend wat de *break even*-frequenties zijn voor disrupties op olie- en gasmarkten (de frequenties waarbij de kosten en baten van de maatregel gelijk zijn). Vergroting van de strategische oliereserves met 33% bleek alleen een kosteneffectieve maatregel te zijn indien een disruptie (gedefinieerd als een vermindering van de olieproductie met 10 miljoen vaten per dag gedurende zes maanden) op de oliemarkt frequent (eens in de 6,9 jaar) plaatsvindt. Inzet van biomassa in de transportsector en de chemische sector brengt hoge kosten met zich mee die niet opwegen tegen de baten. Ook voor gasvoorzieningszekerheid bleken de onderzochte maatregelen (een plafond op de jaarlijkse productie van het Slochteren-veld waardoor dit langer beschikbaar blijft om disrupties op te vangen en inzet van alternatieve energiebronnen in de elektriciteitsopwekking) niet rendabel te zijn. Disrupties kunnen weliswaar kosten met zich meebrengen waar individuele verbruikers geen rekening mee houden, de onderzochte beleidsmaatregelen bleken hogere kosten met zich mee te brengen.

#### 4.6 Conclusies

De dominantie van NOC's op de olie- en gasmarkten zal de komende decennia toenemen. Nu al is meer dan de helft van de productie van olie en gas afkomstig van staatsbedrijven, een aandeel dat in 2030 nog zal zijn toegenomen. Ruim drie kwart van de wereldwijde olie- en gasreserves is in handen van NOC's; bovendien betreft het vaak ook nog de reserves met de laagste productiekosten.

NOC's functioneren anders dan private bedrijven. Ze moeten vaak aan additionele doelstellingen voldoen, zoals ondersteuning van de economische ontwikkeling, financiering van sociale programma's, subsidiëring van brandstoffen en ondersteuning van de buitenlandse politiek. Dit heeft gevolgen voor het functioneren van deze bedrijven en voor hun mogelijkheden om te investeren in nieuwe productiecapaciteit

Het heeft ook consequenties voor de voorzieningszekerheid van de EU. Door de achterblijvende investeringen van NOC's neemt de kans op prijsschokken en perioden met hoge prijzen toe. Dit veroorzaakt kosten voor de Europese economieën in de vorm van hogere afdrachten voor olie en gas aan producerende landen en aanpassingskosten voor de economie. Maatregelen vanuit de EU zouden idealiter zo veel mogelijk gericht moeten zijn op het functioneren van NOC's. Het probleem is echter dat de EU daar weinig zeggenschap over heeft. De EU kan wel inzetten op het versterken van markten en internationale instituties, zoals in het kader van de WTO en het Energiehandvest van de EU. Daarnaast draagt uitbreiding van de handel bij aan verdergaande economische integratie, wat bevorderlijk is voor samenwerking en de wederzijdse afhankelijkheid tussen de olie- en gasproducerende landen en hun afnemers.

NOC's kunnen de kans op disrupties vergroten vanwege politiek ingrijpen, conflicten tussen producenten en transitolanden en ook door de achterblijvende investeringen. Dergelijk ingrijpen is echter niet kosteloos. De overheden

van producerende landen zijn veelal voor een belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk van olie- en gasrevenue. Interrupties in de levering hebben daarom grote gevolgen voor de begroting van olie- en gasexporterende landen. In de praktijk zien we dan ook dat dergelijk ingrijpen in het verleden slechts sporadisch heeft plaatsgevonden.

De oorzaken van verstoringen zijn vanuit de EU beperkt of niet te beïnvloeden. Beleid zal daarom met name gericht moeten zijn op maatregelen die de prijsschok zelf verminderen of die de macro-economische aanpassingskosten verminderen (zie ook CPB 2004). Analyses van beleidsopties hebben laten zien dat, uitgaande van de frequentie van prijsschokken in het verleden, de kosten van veel maatregelen (zoals een groter aandeel windenergie of ethanol als motorbrandstof) niet opwegen tegen de baten in termen van lagere kosten van disrupties. Of dergelijk beleid wel zinvol kan zijn om de kosten van prijsschokken op de olie- of gasmarkt als gevolg van onderinvesteringen te beperken zal afhangen van de frequentie en de omvang van prijsschokken als gevolg van achterblijvende investeringen. Daar valt nu echter nog weinig over te zeggen.

## Literatuur bij Deel B

- Acemoglu, D. en J.A. Robinson (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: University Press.
- Aizenman, J. en R. Glick (2008). *Sovereign wealth funds: Stylized facts about their determinants and governance*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 14562).
- Baker Institute (2007). *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*. Houston: Baker Institute Policy Report.
- Barnes, J. en M.E. Chen (2007). *NOCs and U.S. Foreign Policy*. Houston: mimeo Rice University.
- Beck, R. en M. Fidora (2008). *The impact of sovereign wealth funds on global financial markets*. (ECF Occasional Paper Series, no. 91).
- Berkhout, E., C. Dustmand en P. Emmer (2007). *Mind the gap - International Database on Employment & Adaptable Labour*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Boeri, T. en H. Brücker (2005). *Why are European so tough on migrants?*. In: *Economic Policy*, p. 629-703.
- Bohi, D.R. en M.A. Toman (1996). *The Economics of Energy Security*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Borenstein, S. (2008). *Cost, Conflict and Climate: U.S. Challenges in the World Oil Market*. Berkeley: Center for the Study of Energy Markets (Working Paper 177R).
- Borjas, G. (2005). *The labor-market impact of high-skill immigration*. In: *American Economic Review - AEA papers and proceedings*, jg. 95, nr 2, p: 56-59.
- Borjas, G., R. Freeman en L. Katz (1997). *How much do immigration and trade affect labor market outcomes?* In: *Brookings Papers on Economic Activity*, nr. 1, p. 1-90.
- Borjas, G. (1999). *The Economic Analysis of Immigration*. In: O. Ashenfelter en D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, p. 1697-1760. Amsterdam: North-Holland.
- Bornhorst, F., S. Gupta en J. Thornton (2008). *Natural Resource Endowments, Governance, and the domestic Revenue Effort: Evidence from a panel of Countries*. Washington DC: International Monetary Fund (Working Paper WP/08/170).
- Bourguignon, F. en C. Morrison (2002). *Inequality among world citizens: 1820-1992*. In: *American Economic Review*, jg. 92, nr. 4, p. 727-744.
- Campbell, K. en P. L. Winfree (2008). *Bankruptcy of Detroit's Big Three Automobile Companies: New Economic Impact Estimates*. ([www.heritage.org/research/economy/wm2160.cfm](http://www.heritage.org/research/economy/wm2160.cfm)).
- Chen, M.E. en A.M. Jaffe (2007). *Energy Security: Meeting the Growing Challenge of National Oil Companies*. In: *The Whitehead Journal of Diplomacy and International relations*, Summer/Fall 2007, p. 9-21.
- Chen, S. en M. Ravallion (2008). *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*. Washington DC: World Bank (Policy Research Working Paper 4703).
- Chhaochharia, V. en L. Laeven (2008). *Sovereign Wealth Funds: Their Investment Strategies and Performance*. Londen: Center for Economic Policy Research (CEPR Discussion Paper 6959).
- Chiswick, B. (2008). *The economics of language: an introduction and overview*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA Discussion Paper 3568).
- Chiswick, B. en T. Hatton (2002). *International Migration and the Integration of Labor Markets*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA Discussion Paper 559).
- Clark, X., T. Hatton en J. Williamson (2002). *Where do US immigrants come from? Policy and sending country fundamentals*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 8998).
- Clemens, M., C. Montenegro en L. Pritchett (2008). *The place premium: wage differences for identical workers across the US border*. Washington DC: World Bank / Harvard Kennedy School (World bank Policy Research Working Paper 4671).
- Clemens, M. en L. Pritchett (2008). *Income per natural: measuring development for people rather than places*. In: *Population and Development Review*, jg. 34, nr. 3, p. 395-434.
- Coleman, D. (2008). *The demographic effects of international migration in Europe*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, jg. 24, nr. 3, p. 453-477.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2000). *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid*. Brussel: COM (757 definitief).

- Cornelius, W. (2001). *Death at the border: the efficacy and 'unintended' consequences of U.S. immigration control policy 1993–2000*. San Diego: University of California Center for Comparative Immigration Studies (Working Paper 27).
- Correljé, A. en C. van der Linde (2006). Energy supply security and geopolitics: A European perspective. In: *Energy Policy*, nr. 34, p. 532-543.
- CPB (2009). *Centraal Economisch Plan*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2004). *Sociaal Europa (Europese Verkenning 2, bijlage bij Staat van de Europese Unie 2004)*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2005). *Bestemming Europa – immigratie en integratie in de Europese Unie (Europese Verkenning 3, bijlage bij Staat van de Europese Unie 2005)*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2007). *Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie (Europese Verkenning 5)*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2008). *Europa's bureu. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie (Europese Verkenning 6)*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dalen, H.P. van en K. Henkens (2005). The rationality behind immigration policy preferences. In: *The Economist*, jg. 153, nr. 1, p. 67–83.
- De Larosière, J. (2009). *The high-level Group on financial supervision in the EU*. Brussel: report European Commission.
- Demenev, P. (2003). Population policy dilemmas in Europe at the dawn of the twenty-first century. In: *Population and Development Review*, jg. 29, nr. 1, p. 1-28.
- De Nederlandsche Bank (2007). *Financiële stabiliteit: vormen Sovereign Wealth Funds een bedreiging? Amsterdam: DNB (Kwartaalbericht september 2007)*.
- DeVoretz, D. (2004). *Immigration policy: methods of economic assessment*. Genève: Global Commission on International Migration (Global Migration Perspectives 4).
- DeVoretz, D. (2008a). An auction model of Canadian temporary immigration for the 21<sup>st</sup> century. In: *International Migration*, jg. 46, nr. 1, p. 3-17.
- DeVoretz, D. (2008b). The Economics of Citizenship: A Common Intellectual Ground for Social Scientists? In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 34, nr. 4, p. 679-693.
- Docquier, F. (2006). *Brain drain and inequality across nations*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA Discussion Paper 2440).
- Dustmann, C., A. Glitz en T. Frattini (2008). The labour market impact of immigration. In: *Oxford Review of Economic Policy*, jg. 24, nr. 3, p. 478-495.
- Eller, S.L., P. Hartley en K.B. Medlock III (2007). *Empirical Evidence on the Operational Efficiency of National Oil Companies*. Houston: mimeo Rice University.
- Europese Commissie (2007). *A Strong European Neighbourhood Policy*. Brussel: Communication from the Commission (COM(2007) 774 final).
- Faini, R. (2001). *Development, trade and migration*. Washington: International Monetary Fund.
- Finon, D. en C. Locatelli (2007). Russian and European gas interdependence: Could contractual trade channel geopolitics? In: *Energy Policy*, nr. 36, p. 423-442.
- Fischer, G., K. Frohberg, M.A. Keyzer, K.S. Parikh en W. Tims (1991). *Hunger: beyond the reach of the invisible hand*. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis (Research Report 91-15.)
- Forbes, K.J. (2008). *Why do Foreigners Invest in the United States?* Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 13908).
- Fotak, V., B. Bortolotti en W. Megginson (2008). *The Financial impact of Sovereign Wealth Fund Investments in Listed Companies*. Norman: mimeo University of Oklahoma.
- Freeman, R. (2005). *Does globalization of the Scientific/Engineering workforce threaten US economic leadership?* Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 11457).
- Freeman, R. en R. Oostendorp (2000). *Wages around the world: pay across occupations and countries*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 8058).
- Gilpin, R. (2001). *Global political economy. Understanding the international economic order*. Princeton: University Press.
- Gilson, R.J. en C.J. Milhaupt (2008). *Sovereign Wealth Funds and Corporate Governance: A Minimalist Response to the New Mercantilism*. Stanford: Stanford University Law and Economics (Olin Working Paper 355).



- Hamilton, R. en J. Whalley (1984). Efficiency and distributional implications of global restrictions on labor mobility. In: *Journal of Development Economics*, nr. 14, p. 61-75.
- Hanson, G., 2008. *The economic consequences of the international migration of labor*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working paper 14490).
- Hartley, P. and Medlock (2007), *A Model of the Operation and Development of a National Oil Company*. Houston: mimeo Economics Department, Rice University.
- Hatton, T. en J. Williamson (2006). *Global migration and the world economy: two centuries of policy and performance*. Cambridge MA: MIT Press.
- Hatton, T. en J. Williamson (2004). *International migration in the long-run: positive selection, negative selection and policy*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA Discussion Paper 1304).
- Hatton, T. en J. Williamson (1998). *The age of mass migration: causes and economic impact*. New York: Oxford University Press.
- Hedenus, F. (2008). *Energy security policies in EU-25 – the expected cost of oil supply disruptions*. Paper presented at the 2008 EAERE conference, [www.webmeets.com/files/papers/EAERE/2008/241/241.pdf](http://www.webmeets.com/files/papers/EAERE/2008/241/241.pdf).
- Hendricks, L. (2002). How important is human capital for development? Evidence from immigrant earnings. In: *American Economic Review*, nr. 92, p. 198-219.
- Hirschhausen, C. von, B. Meinhart en F. Pavel (2005). Transporting Russian gas to Western Europe – A simulation Analysis. In: *Energy Journal*, jr. 26, nr. 2, p. 49-68.
- Horst, A. van der en A. Lejour (2008). Europese innovatiedoelstellingen moeten SMART worden. In: *Me Judice*, jg. 1, 16 december 2008.
- IEA (2008). *World Energy Outlook 2008*. Parijs: Organisation for Economic Cooperation and Development/International Energy Agency.
- IWG (2008). *Sovereign wealth funds – Generally accepted principles and practices – “Santiago principles”*, [www.iwg-swf.org](http://www.iwg-swf.org).
- Jaffe, A.M. en R. Soligo (2007). *The International Oil Companies*. Houston: Rice University.
- Jandl, M. (2004). The estimation of illegal migration in Europe. In: *Studi Emigrazione/Migration Studies*, jg. 61, nr. 153, p. 141-55.
- Joode, J. de, D. Kingma, M. Lijesen, M. Mulder en V. Shestalova (2004). *Energy Policies and Risks on Energy Markets: A cost-benefit analysis*. Den Haag: Centraal Planbureau (Bijzondere Publicatie 51).
- Kaufmann, D., A. Kraay en M. Mastruzzi (2008). *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007*. Washington DC: World Bank (Policy Research June 2008).
- Keohane, R.O. en J.S. Nye (2001). *Power and interdependence*. New York: Longman (3<sup>rd</sup> ed.).
- Keijzer, M. (1998). Economische gevolgen van internationale migratie. In: K. Heins en H. Kox (red.), *Mensen op drift – migratie en ontwikkeling*, p. 138-153. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Keijzer, M. en W. Tims (1994). Voluntary transfers and the rights of the poor. In: J. Gunning, H. Kox, W. Tims en Y. de Wit (red.), *Trade, Aid and Development*, p. 145-71. Houndmills / New York: MacMillan.
- Keijzer, M.A., H. Linnemann en W. Tims (1991). Gevolgen van vrijere handel en migratie voor het hongervraagstuk. In: H. Silvis et al. (red.), *Landbouwpolitiek tussen diagnose en therapie*. Wageningen: Landbouwuniversiteit.
- Killian, L. (2008). The Economic Effects of Energy Price Shocks. In: *Journal of Economic Literature*, jg. 46, nr. 4, p. 871-909.
- Kose, M.A., E.S. Prasad en M.E. Terrones (2009). *Does Openness to International Financial Flows Raise Productivity Growth?* Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 14558).
- Kydland, F. en E. Prescott (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. In: *Journal of political economy*, nr. 85, p. 473-490.
- Laitinen, I. (2008). Frontex; an inside view. In: *EIPASCOPE*, nr. 3, p. 31-34.
- Laxton, E. (1996). *The famine ships: the Irish exodus to America 1846-51*. Londen: Bloomsbury.
- Leiby, P.N. (2007). *Estimating the energy security benefit of reduced US oil imports*. Oak Ridge: mimeo National Laboratory.
- Linde, C. van der (2000). *The State and the International Oil Market*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Longi, S., P. Nijkamp en J. Poot (2006). *The impact of migration on the employment of natives in regional labour markets: a meta-analysis*, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA Discussion Paper 2044).

- Maddison, A. (2001). *The world economy: a millennial perspective*. Parijs: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Ministeries van Financiën en Economische Zaken (2008). *Sovereign Wealth Funds*. Den Haag: Bijlage bij Brief Staatsfondsen, Tweede Kamer 2007-2008, 31 350, nr. 1 (gezamenlijk notitie, MR versie, februari 2008).
- Ministry of Finance of the Russian Federation (2008). *Main results and trends of Budget Policy 2008-2010*, [www1.minfin.ru/en/budget\\_reform](http://www1.minfin.ru/en/budget_reform).
- Mitchell, O.S., J. Piggott en C. Kumru (2008). *Managing public investment funds: best practices and new challenges*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research (NBER working paper 14078).
- Mitchell, J.V. en P. Stevens (2008). *Ending Dependence, Hard Choices for Oil-Exporting States*. Londen: Chatham House Report.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2008a). *Rapport over de evaluatie en actualisering van de Nederlandse corporate governance code*. Den Haag:
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2008b). *De Nederlandse corporate governance code*. Den Haag:
- Mulder, M. en G. Zwart (2006). *NATGAS: a model of the European natural gas market*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Memoranda 144).
- Nickell, S. (2003). *A picture of European unemployment: Success and failure*. Londen: LSE Centre of Economic Performance (Discussion Paper 577).
- Noailly, J., D. Waagmeester, B. Jacobs, M. Rensman en D. Webbink (2005). *Scarcity of science and engineering students in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Document 92).
- Obstfeld, M. en A.M. Taylor (2004). *Global capital markets: integration, crisis and growth*. Cambridge: University Press.
- OECD (2006). *International Migration Outlook 2006*. Parijs: OECD-SOPEMI.
- Pedersen, P., M. Pytlikova en N. Smith (2008). Selection and network effects—Migration flows into OECD countries 1990–2000. In: *European Economic Review*, nr. 52, p. 1160–1186.
- Peridy, N. (2006). *Welfare Magnets, Border Effects or Policy Regulations: What Determinants Drive Migration Flows into the EU?* Nottingham: University of Nottingham (Research Paper Series 2006/06 Nottingham).
- Pirani, S. (2007). *Ukraine's gas sector*. Oxford: mimeo Institute for Energy Studies.
- Ploeg, F. van der en A.J. Venables (2008). *Harnessing Windfall Revenues in Developing Economies: Sovereign Wealth Funds and Optimal Tradeoffs Between Citizen Dividends, Public Infrastructure and Debt Reduction*. Londen: Center for Economic Policy Research (CEPR Discussion Paper 6954).
- Pomp, M. en S. Vujic (2008). *Rising health spending, new medical technology and the Baumol effect*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Discussion Paper 115).
- Pritchett, L. (2006). *Let their people come – breaking the gridlock on global labor mobility*. Washington: Center for Global Development.
- Roodenburg, H., R. Euwals en H. Ter Rele (2003). *Immigration and the Dutch economy*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Bijzondere Publicatie 47).
- Ruhs, M. (2008). Economic research and labour immigration policy. In: *Oxford Review of Economic Policy*, jg. 24, nr. 3, p. 404-427.
- Setser, B.W. (2008). *Sovereign Wealth and Sovereign Power, The Strategic Consequences of American Indebtedness*. New York: Council on Foreign Relations (Special Report no. 37).
- Stern, J. (2002). *Security of European natural gas supplies, the impact of import dependence and liberalization*. Londen: The Royal Institute of International Affairs.
- Stevens, P. (2008). National oil companies and international oil companies in the Middle East: Under the shadow of government and the resource nationalism cycle. In: *Journal of World Energy Law & Business*, jg. 1, nr. 1, p. 5–30.
- Teulings, C., L. Bovenberg en H. van Dalen (2005). *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*. Amsterdam: University Press.
- Timmer, A. en J. Williamson (1997). Immigration policy prior to the Thirties: labor markets, policy interaction, and globalization backlash. In: *Population and Development Review*, jg. 24, nr. 4, p. 739-771.
- Truman, E. (2007). *Sovereign Wealth Funds: The Need for Greater Transparency and Accountability*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics (Policy Brief PBO7-6).
- Venturini, A. (2004). Do illegal migrants compete with national workers? In: *Intereconomics*, jg. 39, nr. 1, p. 11-13.
- Walmsley, T. en L. Winters (2005). Relaxing the restrictions on the temporary movements of natural persons: a simulation analysis. In: *Journal of Economic Integration*, jg. 20, nr. 4, p. 688-726.

- Weinstein, E. (2002). Migration for the benefit of all. In: *International Labour Review*, jg. 141, nr. 3, p. 225-252.
- Weizsäcker, J. von (2008). *Divisions of labour: rethinking Europe's migration policy*. Brussel: Bruegel (Blueprint 6).
- Winters, A., T. Walmsley, Z. Wang en R. Grynberg (2002). *Negotiating the liberalization of the temporary movement of natural persons*. Brighton: University of Sussex (Discussion Paper 87).
- Wolf, C. (2008). *Does Ownership Matter? The Performance and Efficiency of State Oil vs. private Oil*. Cambridge: University of Cambridge Electricity Policy Research Group (EPRG WP 0813).
- World Bank (2006). *Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration*, Washington DC: World Bank.
- World Bank (2009). *The World Bank Oil, Gas, and Mining Policy Division Study on NOCs and Value Creation*, ESW Concept Note, [http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/Study\\_NOCs\\_and\\_Value\\_Creation\\_Concept\\_Note.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/Study_NOCs_and_Value_Creation_Concept_Note.pdf).
- WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering nr. 56. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zwart, G.T.J. (2008). *European natural gas markets: resource constraints and market power*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Discussion paper 116).

## Publicaties van CPB en SCP

Onderstaande lijst bevat de vorige Europese Verkenningen en een selectie van recente publicaties van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau die betrekking hebben op Europa en op het thema van deze Europese Verkenning. Een complete lijst en pdf-versies van publicaties zijn te vinden op de websites van het cpb ([www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)) en het scp ([www.scp.nl](http://www.scp.nl)).

Europese Verkenningen (door CPB en SCP; ook beschikbaar in Engelstalige versies)

- CPB/SCP (2008). *Europa's buren: Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie.*
- CPB/SCP (2007). *Marktplaats Europa: vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie.*
- CPB/SCP (2006). *Divers Europa: de Europese Unie in de publieke opinie & verscheidenheid in cultuur, economie en beleid.*
- CPB/SCP (2005). *Europese tijden: de publieke opinie over Europa & arbeidstijden, vergeleken en verklaard.*
- CPB/SCP (2004). *Bestemming Europa: immigratie en integratie in de Europese Unie.*
- CPB/SCP (2003). *Sociaal Europa.*
- SCP (2002). *Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs.*

CPB-publicaties

- Gelauff, G., I. Grilo en A. Lejour (red.) (2008). *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Berlijn: Springer.
- Horst, A. van der, H. Rojas-Romagosa en L. Bettendorf (2009). *Does employment affect productivity?* (CPB Discussion Paper 119).
- Koutstaal, P. en P. Veenendaal (2008). *Economische gevolgen van schoon en zuinig in 2020?* (CPB Document 174).
- Lejour, A.M. en H. Rojas-Romagosa (2008). *International spillovers of domestic reforms: the joint application of the Lisbon Strategy in the EU* (CPB Discussion Paper 105).
- Straathof, S.M., G.J. Linders, A.M. Lejour en J.L. Möhlmann (2008). *The internal market and the Dutch economy: implications for trade and economic growth* (CPB Document 168).
- Zwart, G.T.J. (2008). *European natural gas markets: resource constraints and market power* (CPB Discussion Paper 116).

SCP-publicaties

- Dekker, P. en E. Steenvoorden (2008). *COB (continu onderzoek burgerperspectieven) kwartaalbericht 2008*|1.
- Pommer, E., E. van Gameren, J. Stevens, I. Woittiez (2007). *Verschillen in verzorging. De verzorging van ouderen in negen EU-landen.*
- Schnabel, P., R. Bijl en J. de Hart (red.; 2008). *Betrekkelijke betrokkenheid; sociaal en cultureel rapport 2008.*
- Steenvoorden, E., P. Schyns en T. van der Meer (2009). *COB (continu onderzoek burgerperspectieven) kwartaalbericht 2009*|1.
- Wennekers, C. (2008). *De veranderlijkheid van opvattingen over de EU. Onderzoeksverslag van een survey-experiment.*