



Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
*Afdeling Economie*  
*Afdeling Sociaal Recht*

# Het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa

Henk Nijboer

Notitie in het kader van het onderzoeksprogramma  
**Hervorming Sociale Zekerheid**

Leiden, 31 augustus 2006



# Het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa

## 1. Aanleiding

Het onderzoeksprogramma “Hervorming Sociale Zekerheid” van de Universiteit Leiden bevat twee onderdelen: 1) de invloed van Europa op de sociale zekerheid en 2) stelselwijzigingen in de sociale zekerheid. Het eerste onderdeel omvat wederom twee delen. In de eerste plaats een theoretische analyse van het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid. Ten tweede een empirische analyse van de mate waarin de nationale stelsels van sociale zekerheid en het beleid van de lidstaten convergeren, met een toepassing op Nederland. In deze notitie wordt het onderzoekskader geschetst voor de invulling van deel 1.1 van het onderzoeksprogramma: een theoretische analyse van het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid.

## 2. Inleiding

Al decennia woedt er een discussie over de gewenste omvang en vorm van de Europese Unie. Na de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal in 1951 is de unie uitgebreid met 19 landen en heeft ze tal van taken vervuld. De introductie van een Economische Monetaire Unie in 1999, de aanvaarding van de Lissabon Agenda met als doelstellingen de stimulering van de kenniseconomie en het versterken van de sociale samenhang en de discussies over de Europese grondwet in 2005 laten zien dat het debat over de gewenste rol van Europa nog niet is afgerond. Gezien de toenemende Europese economische integratie en de gevolgen van de vergrijzing geldt dat voor de discussie over de gewenste rol van Europa op het terrein van de sociale zekerheid in het bijzonder.

In dit rapport zullen wij ingaan op het optimale besluitvormingsniveau van sociale zekerheid in Europa. Dit wordt vanuit economisch oogpunt gezien. In de economische wetenschap betreffende de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden staat de vraag centraal welk niveau van besluitvorming de minste economische verstoringen met zich meebrengt. Welke besluitvormingswijze is het meest efficiënt, zodat de totale welvaart het grootst kan worden? Deze theoretische vraag staat centraal in dit rapport. Er zal derhalve niet worden ingegaan op andere motieven (zoals ideologie en strategische overwegingen) om sociale zekerheid op Europees of op nationaal niveau te regelen.

Met betrekking tot de economische benadering van sociale zekerheid maken we in dit rapport onderscheid tussen twee functies: herverdeling en verzekering. Bij herverdeling gaat het om het sluisen van geld van rijke naar arme personen, met een altruïstisch motief, uit solidariteit of uit welgemeend eigen belang. Bij verzekering in de sociale zekerheid wordt eveneens geld tussen mensen verschoven, alleen op een ander tijdstip dan bij herverdeling. Gebeurt herverdeling ex ante, bij verzekering wordt herverdeeld achteraf (ex post), dus nadat de “polis” is afgesloten. Risico-averse mensen hebben baat bij het delen van onzekerheid. Sociale zekerheid kan –in het bijzonder als de markt niet in staat is deze onzekerheid te mitigeren- helpen om de welvaart te vergroten door de risico’s die mensen lopen te verkleinen.

## 3. Opzet

Het onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt een theoretisch kader opgezet om het optimale besluitvormingsniveau voor sociale zekerheid af te kunnen wegen. Het kader stoelt op een (publiek) economische benadering. Daarin staat de afruil tussen economische voor- en nadelen centraal. Op ideologische en / of strategische drijfveren om te komen tot een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling zal niet nader worden ingegaan. We categoriseren sociale zekerheid in dit onderzoek naar twee hoofdfuncties: herverdeling van inkomen van rijk naar arm en risicoverzekering.

Relevante factoren worden onderscheiden, zoals de locatie van preferenties, de mate van mobiliteit van de productiefactoren, de wijze waarop marktverstoringen geëxporteerd kunnen worden en de beschikbaarheid van informatie. Vervolgens wordt geanalyseerd, op welk niveau en onder welke omstandigheden herverdeling en verzekering vanuit economisch-theoretisch perspectief het best kunnen worden ondergebracht. Dit illustreren we met een verdere differentiatie naar verscheidene instrumenten van sociale zekerheid.

In het tweede deel wordt met behulp van het ontwikkelde theoretisch kader nader ingegaan op de relevante factoren voor het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa. Hiermee kan de centrale vraag worden beantwoord: wat is het optimale besluitvormingsniveau voor verschillende vormen van sociale zekerheid in Europa?

#### 4. Deel I: Ontwikkelen theoretisch kader

##### *Fiscaal federalisme*

De traditionele opvatting van economen als Musgrave (1959) en Oates (1972) is dat herverdeling centraal geregeld dient te worden. Het bieden van sociale zekerheid op decentraal niveau leidt tot beleidsconcurrentie en een *race to the bottom*. Arme mensen verhuizen naar de gebieden, waar de uitkeringen het hoogst zijn, waardoor de belastingdruk voor de rijken stijgt. Rijken verhuizen naar de “lokale” overheden waar de belastingdruk het laagst is. Zo wordt de belastingcapaciteit van de gemeenten (of provincies, of de landen binnen de Europese Unie) die een voorkeur hebben voor relatief veel herverdeling uitgehold. Uiteindelijk resulteert een minimale omvang van sociale zekerheid in deze situatie. Wanneer gekozen wordt voor centrale provisie, kan een hoger en maatschappelijk meer gewenst niveau van sociale voorzieningen worden aangeboden. De theorieën van Musgrave en Oates sluiten uitstekend aan bij het subsidiariteitsbeginsel, dat sedert 1992 in het Verdrag van Maastricht is vastgelegd.<sup>1</sup> Dit beginsel stelt dat zaken nationaal geregeld dienen te worden, tenzij doelstellingen beter op Europees niveau kunnen worden bereikt.

Tegenover deze visie staan echter andere. Regio's kunnen verschillen in de preferentie voor sociale zekerheid. Volledig centrale regeling van herverdeling en verzekering ontnemt decentrale overheden de mogelijkheid aan deze voorkeuren tegemoet te komen. Anderen stellen dat een centrale overheid niet elke regio een zelfde mate van herverdeling hoeft te bieden. Probleem is dan echter de juiste informatie te achterhalen. Doorgaans wordt aangenomen dat decentrale overheden over meer informatie beschikken dan centrale, zodat zij een afweging kunnen maken die het best de wensen van de bevolking representeert.

Wildasin (1991) liet zien dat op decentraal niveau eveneens efficiënte uitkomsten kunnen resulteren. Wanneer sprake is van cofinanciering door centrale overheden kunnen –onder bepaalde aannames– de negatieve externe effecten van belastingconcurrentie volledig worden weggenomen.

Perotti (2001) presenteerde een model, waaruit blijkt dat centrale herverdeling onder omstandigheden kan leiden tot het overbrengen van marktverstoringen in een economie naar een economie die voorheen geen marktverstoringen kende. Herverdeling op decentraal niveau zorgt in dit model dan ook voor een hogere productie dan het centraal regelen van de sociale zekerheid.

Verschillende aannames leiden duidelijk tot verschillende uitkomsten. Een belangrijk doel van het onderzoek is derhalve het in kaart brengen van de voorwaarden die relevant zijn om het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa te bepalen.

Diverse factoren zijn ter bepaling van de optimale verantwoordelijkheidsverdeling van belang. Ten eerste de invloed van de mobiliteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal. Als kapitaal en arbeid mobiel zijn, vergroot decentrale provisie van sociale zekerheid de kans op inefficiënte beleidsconcurrentie. Sociale zekerheidstoerisme met een *race to the bottom* tot gevolg, wordt zo aannemelijker. Als dat niet het geval blijkt, is er meer ruimte voor decentrale provisie.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Oates (1972) stelde onder andere het decentralisatiethorema op. Daarin stelt hij –onder bepaalde aannames– dat decentraal aanbod van goederen en diensten efficiënter is dan centrale provisie.

<sup>2</sup> Volgens de traditionele benadering althans. Inmiddels verschenen diverse artikelen, waarin –onder verschillende aannames– mobiliteit van (delen van) productiefactoren bij decentrale herverdeling toch efficiënt kan zijn. Zie hiervoor bijvoorbeeld Pauly (1973) en Brown en Oates (1987). Leite-Monteiro (1997) stelt zelfs dat door mobiliteit van delen van de bevolking herverdeling excessief wordt. Lejour en Verbon (1997) geven aan dat als herverdeling wordt gezien in een dynamische context, bij enige kapitaalmobiliteit, er zonder centrale coördinatie sprake is van een excessieve herverdeling op lokaal niveau. Bovendien publiceerden Lejour en Verbon (1994) een artikel, waarin Europese coördinatie kan leiden tot minder sociale zekerheid, indien de mobiliteit van werknemers met hoge inkomens groter is dan de mobiliteit van werknemers met lage inkomens.

Ten tweede is de mate van verschil in voorkeuren voor sociale zekerheid tussen landen relevant. Wanneer Europeanen ongeveer dezelfde mate van herverdeling en verzekering wensen, is centrale provisie met minder kosten te realiseren. Als de preferenties tussen landen ver uiteen lopen, is dat minder het geval. Van belang hierbij is ook hoe electorale en demografische verdelingen het aanbod van sociale zekerheid kunnen beïnvloeden. De verschillen in bevolkingsopbouw tussen de Europese lidstaten kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan een verschil in pensioen- en volksgezondheidsvraag van verschillende landen.<sup>3</sup>

Een derde belangrijk element, dat gerelateerd is aan de preferentieverschillen tussen landen, is de aanwezigheid van a-symmetrische informatie. In de economische theorie wordt doorgaans verondersteld dat decentrale overheden (in dit onderzoek worden daarmee de nationale overheden bedoeld) beter weten wat de voorkeuren zijn op lokaal niveau dan de centrale overheid (in dit onderzoek de Europese Unie). Bij verkiezingen kunnen mensen hun voorkeuren uitspreken voor de mate van herverdeling en verzekeringen en daarvoor betalen de inwoners van een land dan ook de prijs. Wanneer centrale overheden slechter op de hoogte zijn van de preferenties van mensen dan decentrale overheden, brengt centrale provisie (extra) kosten met zich mee.<sup>4</sup>

In de vierde plaats is het relevant om te weten of de landen in de Europese Unie te maken hebben met symmetrische of a-symmetrische economische schokken. De Europese Commissie (Eijffinger en De Haan, 2000) stelt dat er sprake zal zijn van convergentie binnen de Europese Unie. De economieën van de lidstaten zullen steeds meer op elkaar gaan lijken en economische schokken zullen steeds sterker een gelijke invloed op alle landen hebben. Landen maken in dat geval deel uit van een zelfde risicopool, hetgeen centrale verzekering interessant maakt. Krugman (1991) daarentegen stelt dat de regionale specialisatie, die (mede) het gevolg is van de Europese integratie, zal toenemen en economische schokken in regio's (in plaats van de hele unie tegelijk) zullen neerslaan. Deze divergentie impliceert grotere verschillen tussen landen en mogelijk een voorkeur voor een meer decentraal vormgegeven sociale zekerheid.<sup>5</sup>

Ten vijfde wordt de invloed van initiële marktverstoringen in een decentrale economie, die middels centrale herverdeling geëxporteerd kunnen worden, aanschouwd. Perotti (2001) presenteerde een artikel, waaruit blijkt dat onder omstandigheden werkloosheid van het ene land naar het andere land kan worden geëxporteerd als herverdeling wordt gecentraliseerd. Centrale provisie van sociale zekerheid gaat in dit geval met (extra) kosten gepaard.

Tot slot wordt in de *public choice* literatuur uitgebreid aandacht geschonken aan de wijze waarop overheden functioneren in verschillende contexten. Oates (2005) wijst erop, dat de tweede generatie theorieën met betrekking tot het fiscaal federalisme uitdrukkelijk rekening moeten houden met deze verschijnselen, zoals de vormgeving van instituties en gedragingen van kiezers en politici. Van belang voor dit onderzoek is de specifieke besluitvormingsstructuur van de Europese Unie. Wordt in federaties doorgaans bij meerderheid door centrale parlementen (en / of) regeringen beslist, in Europa wegen de gevolgen voor individuele lidstaten zwaarder in het besluitvormingsproces (mede als gevolg van het vetorecht). Cremer en Pestieau (2004) merken dan ook op dat welvaartsmaximalisatie door de Verenigde Staten van Amerika voldoende is om

---

<sup>3</sup> Interessant hierbij is ook te bezien in welke mate heterogeniteit binnen landen aanwezig is. Akai en Mikami (2006) analyseerden dat als er sprake is van grote preferentieverschillen voor publieke goederen binnen lokale overheden, centrale provisie efficiënter kan zijn.

<sup>4</sup> Strikt formeel geredeneerd, kan een centrale overheid met beperkte informatie ook bij toeval de optimale hoeveelheid sociale zekerheid aanbieden, waardoor er geen extra kosten verbonden zouden zijn aan centrale provisie.

<sup>5</sup> Hindriks en Myles (2004) noemen vier fundamentele principes, waaraan voldaan moet worden voor het vormen van een efficiënte risicopool. Ten eerste is risicodeling effectiever als de basis voor risicodeling groter is. Ten tweede is het voordelig als risico's negatief gecorreleerd zijn tussen regio's. In de derde plaats is een minimale symmetrie tussen regio's vereist. Anders zullen gebieden gedwongen worden anderen permanent te ondersteunen en is er sprake van herverdeling in plaats van verzekering. Ten vierde is verwachte reciprociteit van belang. Landen moeten ervan uit kunnen gaan dat anderen hun beloften nakomen.

Hieruit volgt, dat als er sprake is van continue negatieve schokken op dezelfde regio's, een Europese verzekering niet voor de hand ligt. Zoals blijkt uit de derde voorwaarde zal dan sprake zijn van herverdeling tussen landen en is er geen sprake meer van verzekering.

beleid te vormen, terwijl centrale provisie van sociale zekerheid in Europa alleen gevormd kan worden als er sprake zal zijn van Pareto-verbeteringen.<sup>6</sup>

De overheid wordt door Niskanen (1968) als een veelkoppig monster (een zogenaamde Leviathan) gezien, met een bestuur dat uit is op budgetmaximalisatie in plaats van welvaartsmaximalisatie. Het overheidsbestuur wordt op deze wijze veel te groot. Anderen wijzen op de activiteiten van lobbyisten, die winst zoeken voor kleinere groepen. Centrale provisie kan de macht van deze groepen vergroten. Weer anderen wijzen op de aanwezigheid van corruptie en vriendjespolitiek bij verschillende overheidslagen.<sup>7</sup> Hindriks en Myles (2004) besteden aandacht aan de decentralisatie van bevoegdheden om volledige afscheiding van landen en / of regio's te vermijden.<sup>8</sup> Al deze onderwerpen zullen in de context van de verantwoordelijkheidsverdeling van sociale zekerheid kort worden geanalyseerd.

### *Tussenvormen*

In algemene zin zal er dikwijls sprake zijn van een afruil van de verschillende kosten en baten van centrale provisie van sociale zekerheid. Dit kan zo zijn als voordelen van centrale provisie (bijvoorbeeld schaalvoordelen en rekening houden met de aanwezigheid van externe effecten) moeten worden afgewogen tegen de nadelen van centrale beslissingsbevoegdheid (bijvoorbeeld minder informatie en minder beleid op maat).

Er zijn echter tussenvormen denkbaar, die de kosten die gepaard gaan met volledige centrale of decentrale provisie (deels) mitigeren. Wildasin (1991) liet bijvoorbeeld zien dat decentrale overheden met behulp van centrale cofinanciering een efficiënte uitkomst kunnen bereiken.<sup>9</sup> Hieraan zijn echter ook diverse nadelen verbonden, zoals budgetverkleining voor andere doelen van nationale overheden en het zogenoemde *flypapereffect*.<sup>10</sup>

Een andere mogelijkheid om de kosten van centraal "ingrijpen" te verlagen is door middel van coördinatie en *benchmarking*. Deze methodes worden sinds de aanvaarding van het verdrag van Nice in 1992 toegepast in de Europese Unie. De Lissabon Agenda van 2000 heeft het belang van sociale coördinatie (naast economische groei) verder bekrachtigd. Gezamenlijke sociale doelstellingen werden opgesteld (Cantillon, 2004). Lidstaten zijn vrij in de keuze voor de manier, waarop zij deze willen bereiken.

Goudswaard en Van Riel (2004) stellen, dat een effectievere implementatie van de gezamenlijk opgestelde doelstellingen gewenst zou zijn. Als argumentatie worden enige schaalvoordelen (als leereffecten, druk van anderen om afspraken na te komen en commentaar van externen op het gevoerde beleid) en de ondersteuning door Europese coördinatie voor de nodige hervormingen van de sociale zekerheid in de lidstaten, genoemd. Ook Geelhoed (2004) pleit voor een effectievere Europese coördinatie. Hij wijst erop dat marktintegratie en sociaal beleid sterk met elkaar verbonden zijn en niet onafhankelijk van elkaar kunnen worden gezien: "...dat bij een min of meer voltooide marktintegratie een onbelemmerde beleidsconcurrentie op sociaal gebied ertoe

---

<sup>6</sup> Pareto-verbeteringen worden in deze context bereikt als een lidstaat er beter van wordt, zonder dat een andere erop achteruit gaat. In de welvaartsmaximaliserende situatie voldoet de voorwaarde dat de totale welvaart moet stijgen om een beslissing te nemen. De laatste voorwaarde is dus minder restrictief.

<sup>7</sup> Arikian (2004) vindt in een empirische analyse van 85 landen bijvoorbeeld een lichte negatieve relatie tussen de mate van fiscale decentralisatie en de hoeveelheid corruptie. Dit effect wordt eveneens gevonden voor ontwikkelde landen. Anderen vonden geen of zelfs een positief verband, zoals Tanzi (2001) in een overzicht aantoonde.

<sup>8</sup> Tanzi (2001) schetst afscheiding zelfs als een alternatief voor decentralisatie.

<sup>9</sup> Oates (1972), Boadway en Flatters (1982) en Gordon (1982) toonden al eerder aan dat dit mogelijk was bij publieke goederen. Figuières en Hindriks (2002) analyseerden dat wanneer decentrale overheden de kosten van de cofinanciering van de centrale overheid meenemen in hun beslissing geen optimaal herverdelingsniveau meer kan worden bereikt: Ricardianse equivalentie leidt in hun model tot inefficiënte uitkomsten.

<sup>10</sup> Met het *flypapereffect* wordt bedoeld, dat geld dat decentrale overheden krijgen van hogere overheden bij hen blijft plakken (aan het vliegpapier). Dit effect is empirisch onderzocht voor lokale overheden en blijkt substantieel te zijn, zie b.v. Hines en Thaler (1995) en Allers en Sterks (1996). Een gekregen euro wordt veel makkelijker uitgegeven dan een zelf bij de burgers opgehaalde euro.

zou leiden dat de aan de lidstaten verbleven bevoegdheden op dat terrein hun materiële betekenis zouden verliezen (p. 918).”<sup>11</sup>

Cantillon (2004) bepleit proportionele minimumnormen op het gebied van sociale zekerheid. Dit zou gewenst zijn om erosie in de meest ontwikkelde Europese landen te voorkomen en het kan minder rijke lidstaten helpen om een adequaat systeem van sociale zekerheid op te zetten.

Sinn en Ochel (2003) wijzen op de kosten die gepaard kunnen gaan met harmonisatie van sociaal beleid in Europa. Zij stellen in het theoretische artikel, dat harmonisatie van sociaal beleid gepaard gaat met hoge werkloosheid in de nieuwe lidstaten, hoge overheidsuitgaven in dezelfde landen en een tragere economische convergentie.<sup>12</sup>

### *Sociaal federalisme*

Naast het volledig centraal of decentraal aanbieden van sociale zekerheid en het bestaan van tussenvormen is het concept van het sociaal federalisme ontworpen. Waarschijnlijk is dat bepaalde instrumenten van sociale zekerheid zich beter lenen voor centrale provisie dan andere. Op deze wijze kan een sociale federatie ontstaan, waarbij verschillende functies van sociale zekerheid onder een verschillend besluitvormingsniveau worden ondergebracht (zie bijvoorbeeld Sakellariopoulos, 2005). Hiernaar verwijst Cantillon (2004) bij haar beschrijving van de Verenigde Staten als een “Sociale federatie.” In Nederland is bijvoorbeeld onlangs (mede) in verband met de aanwezigheid van meer informatie (en betere prikkels) op lokaal niveau de Wet Werk en Bijstand geïntroduceerd. Voor andere functies kan juist een centrale rol worden bepleit. Een instrument dat mogelijk supranationaal efficiënter kan worden aangeboden is de werkloosheidsverzekering. Als er sprake is van convergentie, zoals de Europese Commissie veronderstelt, is een Europees risicopool naderbij. Is er sprake van divergentie, dan is het behoud van een nationale werkloosheidsverzekering mogelijk efficiënter.

Een eerder voorstel van Pieters en Vansteenkiste is gerelateerd aan het sociaal federalisme. Deze auteurs ontwikkelden in 1993 het concept van *the thirteenth state*.<sup>13</sup> Dit omvatte een Europees stelsel van sociale zekerheid voor alleen die mensen die daarbij direct baat hebben, zoals internationale werknemers. Op dit moment kunnen daar als interessante groepen studenten en de nu zoveel aandacht krijgende “pensionado’s” aan worden toegevoegd.

Het doel van het eerste deel van het onderzoek is het ontwikkelen van een theoretisch kader, waarin de afruil tussen de kosten en de baten van centrale provisie van sociale zekerheid inzichtelijk worden gemaakt. Hierin zullen herverdeling en verzekering worden onderscheiden. Tevens zal aandacht worden besteed aan de besproken tussenvormen voor het ingrijpen van de centrale overheid en het concept van het sociaal federalisme.

---

<sup>11</sup> Daarnaast geeft Geelhoed (2004) twee argumenten tegen het opleggen van communautaire normen en herverdelende gemeenschapsinitiatieven: 1) de grote verschillen in welvaart en arbeidsproductiviteit tussen de lidstaten; 2) de herverdelende capaciteit van de gemeenschap, die veel te gering is voor grootschalige inkomensherverdeling.

<sup>12</sup> Harmonisatie zou hogere uitkeringen vergen in de nieuwe lidstaten. Dit leidt in het model tot hoge(re) overheidsuitgaven en een hogere werkloosheid en daardoor minder investeringen in kapitaal en een lagere convergentiesnelheid. De auteurs menen deze ontwikkeling na de hereniging van Duitsland in het voormalige Oost-Duitsland te hebben waargenomen.

<sup>13</sup> Europa bestond toen nog uit twaalf lidstaten, als geciteerd in Begg en Berghman (2002).

## 5. Deel II: Een nadere analyse van Europa

Met behulp van het ontwikkelde theoretisch kader zal in het tweede deel worden gekeken welke condities voor Europa gelden. Hiervoor wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de empirische economische literatuur. Aandacht wordt geschonken aan de zes factoren die in het eerste deel werden onderscheiden: 1) de mate van arbeids- en kapitaalmobiliteit; 2) de mate van gelijke preferenties; 3) de aanwezigheid van a-symmetrische informatie; 4) convergentie of divergentie; 5) de aanwezigheid van initiële marktverstoringen en 6) de vormgeving van instituties en gedragingen van kiezers en politici.

Voor het vaststellen van de mate van arbeids- en kapitaalmobiliteit in de Europese Unie wordt gebruikt gemaakt van meta-analyses in de economische literatuur. Verschillende auteurs stellen vast dat de mobiliteit van arbeid relatief beperkt is, terwijl die van kapitaal grotere vormen aanneemt. Cantillon (2004) en Goudswaard en Van Riel (2004) lieten reeds zien dat van een *race to the bottom* met betrekking tot sociale zekerheid in Europa (vooralsnog) geen sprake is.

Het analyseren van de mate van gelijke preferenties tussen landen in de Europese Unie is niet eenvoudig. Allereerst kan gekeken worden naar de vormgeving van sociale zekerheid in landen. Goudswaard en Caminada (2003) concluderen op basis van empirisch onderzoek dat er verrassend kleine relatieve verschillen in werkloosheidsuitkeringen tussen de toen 15 lidstaten zijn waar te nemen.<sup>14</sup> Aan de andere kant is de discussie bekend over de verschillen tussen de Europese welvaartsstaten. Bonoli (1997) deelt de Europese landen in vier categorieën in, met als onderscheid hoge of lage uitgaven aan sociale zekerheid en de wijze waarop deze wordt gefinancierd. De vier groepen vallen uiteen in de Scandinavische landen, de Angelsaksische welvaartsstaten, de continentale- en de Zuid-Europese welvaartsstaten. De Mooij (2006) laat zien, dat ook Nederland in deze discussie diverse keuzes kan maken.

De vraag kan worden opgeworpen in hoeverre de preferenties voor sociale zekerheid tussen landen verschillen.

Aan de andere kant kan naar de voorkeuren van mensen voor een Europees sociaal stelsel worden gerefereerd. Mau (2005) concludeert op basis van een uitgebreide enquête, dat Europese inwoners (sterk) verschillen in hun voorkeur voor Europees sociaal beleid. De Scandinavische en Angelsaksische welvaartsstaten voelen weinig voor een Europese provisie van sociale zekerheid, terwijl de inwoners van de continentale en Zuid-Europese landen daar sympathieker tegenover staan.

Het vaststellen of er sprake is van a-symmetrische informatie tussen verschillende overheden is voor dit onderzoek relevant, maar tegelijkertijd moeilijk te bepalen. Wel kan met behulp van literatuur worden aangegeven, voor welke instrumenten van sociale zekerheid de mate van a-symmetrie mogelijk groter is dan voor andere onderdelen. Zo wordt voor het aanbieden van werkloosheidsuitkeringen, bijstand en reïntegratie doorgaans aangenomen dat decentrale overheden beter in staat zijn om “maatwerk” te verrichten, terwijl voor pensioenen een dergelijke a-symmetrie mogelijk kleiner is.

Na het debat tussen Krugman (1991) en de Europese Commissie over de convergentie of divergentie van de Europese economieën verschenen vele artikelen die deze vraag voor Europa analyseerden. Van de Coevering (2003) geeft hiervan een goed overzicht. Daaruit komt naar voren dat een eenduidig antwoord met betrekking tot convergentie of divergentie moeilijk is te geven. Van de Coevering (2003) laat zien dat de productiestructuren en handel tussen de 15 “oude” en nieuwe lidstaten veel van elkaar verschillen. Van intra-industriële handel is nauwelijks sprake tussen de oude en de nieuwe lidstaten, hetgeen het risico op a-symmetrische schokken doet vergroten. Aan de andere kant kan worden gesteld, dat de eenwording zelf zorgdraagt voor een

---

<sup>14</sup> In dit onderzoek werd gekeken naar de bruto en de netto uitkeringen voor drie, respectievelijk vier familietypen die gedurende korte en langere tijd werkloos waren. In deze berekeningen werden de tegemoetkomingen van overheden in woonlasten en de te betalen belastingen en premies verwerkt.

meer gelijke productiestructuur in Europa. De zuidelijke lidstaten hebben een dergelijke ontwikkeling reeds doorgemaakt.

Er zal in het onderzoek (kort) nader worden ingegaan op de beschikbare empirische literatuur, zodat kan worden gezien of Europese sociale verzekeringen efficiënt zijn.

Over de aanwezigheid van initiële marktverstoringen in verschillende Europese landen is voldoende informatie aanwezig. De reeds aangehaalde studie van Bonoli (1997) biedt daarvoor aanknopingspunten. Een andere, veel geciteerde analyse die hierbij kan worden gebruikt is die van Calmfors e.a. (1988). Dit artikel beschrijft wat vanuit economische optiek het optimale niveau is om loononderhandelingen te voeren. Hierin wordt - onderbouwd met empirische gegevens - beweerd, dat zowel centrale als decentrale loononderhandelingen leiden tot de minste economische verstoringen. Bij tussenvormen (bijvoorbeeld onderhandelingen op bedrijfstakniveau) worden de externe effecten van hoge lonen (zoals werkloosheid) onvoldoende gewogen, aldus de auteurs. Deze analyse is zeer dienstbaar om het door Perotti (2001) gevreesde effect, de export van initiële marktverstoringen van de ene Europese economie naar de andere nader te analyseren.

Op de relatie tussen de *public choice* literatuur en de instituties van de Europese Unie zal kort worden ingegaan. Het besluitvormingsproces, zoals omschreven door Cremer en Pestieau (2004) is daarbij relevant. Dit impliceert dat Europese besluitvorming door de vereiste meerderheden en het dagelijkse proces (extra) inefficiëntie met zich meebrengt.

Daarnaast zullen enkele empirische (meta)analyses met betrekking tot corruptie en invloed van lobbygroepen op de verschillende besluitvormingsniveaus worden besproken. Zo is er empirisch onderzoek verricht naar de mate van corruptie op centraal en decentraal niveau in Europa (zie bijvoorbeeld Arikan, 2004).

Met het theoretisch kader en de nadere analyse van Europa kunnen de voor- en nadelen van (gedeeltelijke) centralisatie van sociale zekerheid in kaart worden gebracht. Tevens wordt een indicatie gegeven van een aantal instrumenten, dat zich onder nader bepaalde omstandigheden meer lenen voor centrale provisie en een aantal instrumenten, dat vanuit economisch oogpunt onder de huidige omstandigheden beter decentraal kunnen worden aangeboden. Op deze wijze trachten we een antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling van dit onderzoek: "Wat is het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa?"

## **6. Tijdspad**

De bedoeling is het eerste deel, de ontwikkeling van het theoretisch kader voor het optimale besluitvormingsniveau van sociale zekerheid, eind oktober 2006 af te ronden. Het tweede deel, een nadere analyse van de relevante factoren voor Europa, kan in december 2006 worden verwacht.

## **7. Indicatieve hoofdstukindeling “Het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa.” Deel I: Een theoretische benadering**

### **1. Inleiding**

- a. Introductie debat rol verschillende overheden in Europa
- b. Onderzoeksvraag: wat is vanuit een publiek-economische benadering het theoretisch kader ter bepaling van het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa?
- c. Definitie sociale zekerheid (herverdeling en verzekering)
- d. Definitie publiek-economische benadering
- e. Indeling van het rapport

### **2. Federalisme**

- a. Fiscaal federalisme (herverdeling centraal)
- b. Uiteenzetten relevante factoren om besluitvormingsniveau te bepalen
- c. Tussenvormen (cofinanciering, coördinatie, minimumnormen)
- d. Sociaal federalisme

### **3. Herverdeling**

- a. Focus op interpersonele herverdeling (versus interregionale)
- b. Mobiliteit van arbeid en kapitaal
- c. Voorkeuren (is altruïsme lokaal?)
- d. A-symmetrische informatie
- e. Convergentie of divergentie
- f. Aanwezigheid van marktverstoringen
- g. Vormgeving van instituties en gedragingen van politici en kiezers

### **4. Verzekering**

- a. Definieren verschil met herverdeling (herverdeling ex post)
- b. Mobiliteit van arbeid en kapitaal
- c. Voorkeuren
- d. A-symmetrische informatie
- e. Convergentie of divergentie (is de risicopool lokaal?)
- f. Aanwezigheid van marktverstoringen
- g. Vormgeving van instituties en gedragingen van politici en kiezers

### **5. Tussenvormen**

- a. Cofinanciering
- b. Coördinatie / minimumnormen
- c. Sociaal federalisme

### **6. Conclusie: theoretisch kader**

- a. Wat is vanuit een publiek-economische benadering het theoretisch kader voor het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa?
- b. Herverdeling
- c. Verzekering
- d. Op welke wijze (supranationaal, decentraal, een tussenvorm, verschil per functie)

## **Indicatieve hoofdstukindeling “Het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa.” Deel II: Een nadere analyse van Europa**

### **1. Inleiding**

- a. Onderzoeksvraag: wat is vanuit een publiek-economische benadering het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa?
- b. Samenvatting deel I
- c. Beschrijving belangrijkste conclusies deel I
- d. Indeling van het rapport

### **2. Hoe ziet Europa eruit met betrekking tot:**

- a. Mobiliteit van arbeid en kapitaal
- b. Voorkeuren
- c. A-symmetrische informatie
- d. Convergentie of divergentie
- e. Aanwezigheid van marktverstoringen
- f. Vormgeving van instituties en gedragingen van politici en kiezers

### **3. Verbinden Europa aan theoretisch kader**

- a. Herverdeling
- b. Verzekering
- c. Tussenvormen
- d. Sociaal federalisme

### **4. Conclusie**

- a. Wat is vanuit een publiek-economische benadering het optimale besluitvormingsniveau ten aanzien van sociale zekerheid in Europa?
- b. Herverdeling
- c. Verzekering
- d. Op welke wijze (supranationaal, decentraal, een tussenvorm, verschil per functie)

## 8. Referenties

- Allers, M.A. en C.G.M. Sterks (1996), "De Lokale Lastendruk en het "Flypaper" Effect," *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 4053, p. 324-326
- Akai, Nobuo en Kazuhiko Mikami (2006), "Fiscal Decentralization and centralization under a Majority Rule: A Normative Analysis," *Economic Systems*, Vol. 30, p. 41-55
- Arikan, Gulsun G. (2004), "Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?" *International Tax and Public Finance*, Vol. 11, p. 175-195
- Begg, I. en J. Berghman (2002), "Introduction: EU Social (exclusion) Policy Revisited?" *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 3, p. 179-194
- Boadway, Robin en Frank Flatters (1982), "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results," *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, No. 4, p. 613-633
- Bonoli, Giuliano (1997), "Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach," *Journal of Social Policy*, Vol. 26, No. 3, p. 351-372
- Brown, Charles C. en Wallace E. Oates (1987), "Assistance to the Poor in a Federal System," *Journal of Public Economics*, Vol. 32, p. 307-330
- Calmfors, Lars, John Driffil, Seppo Honkapohja en Francesco Giavazzi (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance," *Economic Policy*, Vol. 3, No. 6, p. 13-61
- Cantillon, Bea (2004), "From Belgium: Bea Cantillon on Lessons from the US, What Future for the Dutch Welfare State in Europe? Lessons from American Social Federalism," Ch. 9 in De Gier, De Swaan en Ooijens (eds.), *Dutch Welfare reform in an Expanding Europe, The Neighbour's View*, Het Spinhuis, Amsterdam, p.171-199
- Coevering, Clement van de (2003), "Structural Convergence and Monetary Intergation in Europe," De Nederlandsche Bank, *MEB Series*, No. 2003-20
- Cremer, Helmuth en Pierre Pestieau (2004), "Factor Mobility and Redistribution a Survey" in Henderson en Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, Elsevier, Amsterdam, 46 p.
- Eijffinger, Sylvester C.W. en Jakob de Haan (2000), *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford University Press, Oxford
- Figuières, Charles en Jean Hindriks (2002), "Matching Grants and Ricardian Equivalence," *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, p. 177-191
- Geelhoed, L.A. (2004), "Economisch, Monetair en Sociaal Beleid," in Kapteyn (eds.), *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Kluwer, Deventer, Hfd. X, p. 735-926
- Gordon, Roger H. (1983), "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 4, p. 567-586
- Goudswaard, Kees en Koen Caminada (2003), "Convergence of Social Protection Reviewed," in A.R. Ros (eds.) *Ontwikkeling en Overheid*, Sdu, Den Haag, p. 97-105

- Goudswaard, Kees en Bart van Riel (2004), "Social Protection in Europe: Do We Need More Co-ordination?" *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol. 20, No. 3, p. 236-248
- Hindriks J. en G.D. Myles (2004), *Intermediate Public Economics*, The MIT Press, Cambridge, Hfd. 19 en 20, p. 457-506
- Hines, James R. Jr. en Richard H. Thaler (1995), "Anomalies: The Flypaper Effect," *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 4, p. 217-226
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Leite-Monteiro Manuel (1997), "Redistributive Policy with Labour Mobility Across Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 65, p. 229-244
- Lejour, Arjan M. en Harrie A.A. Verbon (1994), "Labour Mobility and Decision Making on Social Insurance in an Integrated Market," *Public Choice*, Vol. 79, p. 161-185
- Lejour, Arjan M. en Harrie A.A. Verbon (1997), "Tax Competition and redistribution in a Two-Country Endogenous-Growth Model," *International Tax and Public Finance*, Vol. 4, p. 485-497
- Mau, Steffen (2005), "Democratic Demand for a Social Europe? Preferences of the European Citizenry," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 14, p. 76-85
- Mooij, Ruud de (2006), "Reinventing the Welfare State," *CPB Bijzondere Publicatie*, No. 60, 222 p.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw Hill
- Niskanen, W.A. (1968), "The Peculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, Vol. 57, No. 2, p. 293-321
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich
- Oates, Wallace E. (2005), "Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, p. 349-373
- Pauly, Mark V. (1973), "Income Redistribution as a Local Public Good," *Journal of Public Economics*, Vol. 2, p. 35-58
- Perotti, R. (2001), "Is a Uniform Social Policy Better? Fiscal Federalism and Factor Mobility," *American Economic Review*, Vol. 91, p. 596-610
- Sakellariopoulos, Theodoros (2005), "Social Federalism. Subsidiarity and Open Method of Co-ordination," *I Working Papers*, No. 56, 24 p.
- Sinn, Hans-Werner en Wolfgang Ochel (2003), "Social Union, Convergence and Migration," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 5, p. 869-896
- Tanzi, Vito (2001), "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization," *Carnegie Endowment Working Papers*, Vol. 19, 16 p.
- Wildasin, D. (1991), "Income Redistribution in a Common Labor Market," *American Economic Review*, Vol. 81, p. 757-774