

Het is herfst in Europa

De achtereenvolgens opkomende crises buitelen over elkaar. Zo hebben we nu een kredietcrisis, een bankencrisis, een hypotheekencrisis, een eurocrisis, een huizen crisis, een pensioen crisis, een werkgelegenheids crisis. En deze crises verdwijnen niet vanzelf; ze accumuleren en versterken elkander. En steeds weer laten de autoriteiten zich verrassen en komen ze met tijdelijke lapmiddelen om de wonden te stelpen.

BERNARD VAN PRAAG
Emeritus Universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Het feit dat deze crises zich niet alleen voordoen in Nederland, maar in de meeste landen om ons heen, is in de eerste plaats een teken dat er eigenlijk geen nationale economieën meer zijn, maar dat alle economieën met elkaar verknoot zijn. In de tweede plaats doet het vermoeden dat er sprake is van gemeenschappelijke achterliggende factoren. In de derde plaats roept het de suggestie op dat een doelmatige crisisbestrijding alleen maar mogelijk is in gecoördineerd internationaal verband, dat wil zeggen, in het kader van de Europese Unie en OESO.

Tot nu toe werd de noodzaak van pijnlijke beslissingen vaak ontkend, maar aan de tijd van voortdurend vooruitschuiven is zo langzamerhand een einde gekomen. Wij mensen worstelen met een zekere bijziendheid waar het de toekomst betreft. Wij kijken niet langer vooruit dan één jaar of een regeringsperiode, wat leidt tot marginale bijstellingen, terwijl structurele beslissingen noodzakelijk zijn. Tevens leidt die bijziendheid ertoe dat de effecten van beslissingen voor de lange termijn, vooral wanneer de wijzigingen sluipenderwijs worden ingevoerd, niet voldoende worden meegewogen.

Er zijn mijns inziens twee langetermijntrends die ons leven in de komende decennia zullen bepalen. In de eerste plaats natuurlijk de vergrijzing, die toeslaat in Nederland en in nog versterkte mate in veel andere landen van Europa, maar ook in Japan en China. In de tweede plaats zijn de grenzen tussen landen goeddeels weggefallen. De internationale handelsstromen zijn in de laatste vijftig jaar enorm aangezwollen. De ontwikkeling van het Engels als mondiale lingua franca heeft de communicatie over de hele wereld mogelijk gemaakt. Het internet heeft de factor 'tijd' als vertragende factor welhaast geëlimineerd. Er is geen nationale conjunctuurcyclus meer, waarbij een opgaande golf in bijvoorbeeld Duitsland de neergaande conjunctuur in Nederland kan afdempen. Er is nog slechts één internationale conjunctuur. Het is tegen deze achtergrond dat we deze crises moeten interpreteren. Dan kunnen we een lijn zien in de langetermijnontwikkelingen en een adequate langetermijnpolitiek ontwikkelen.

DE DEMOGRAFISCHE TRANSITIE

De ontwikkeling in Nederland is simpelweg als volgt samen te vatten. In de jaren vijftig van de vorige eeuw was er één 65-plusser op acht werkers, nu is die verhouding 1:4 en in 2040 en daarna zal die verhouding 1:2 zijn. Het betekent dat het aantal actieven in de bevolking van volwassenen terugloopt van 80 naar 66,6 procent, een negatieve groei van circa één procent per jaar voor de komende twee decennia. Dat heeft natuurlijk zijn repercussies voor de omvang van het nationaal product per hoofd van de bevolking. Misschien kan die krimp worden opgevangen door productiviteitsstijging en langer doorwerken, maar de geleidelijke veroudering van de beroepsbevolking maakt dat niet waarschijnlijk. Wanneer de actieven in 2040 per hoofd hetzelfde inkomen willen hebben als nu zou, dit bij nulgroei betekenen dat het inkomen van 65-plussers ruwweg gehalveerd zou moeten worden. Dat betekent per jaar een daling van ongeveer 2,5 procent tot 2040. Soortgelijke verschuivingen zijn natuurlijk dramatisch. We zijn er ons alleen niet zo van bewust dat ze in aantocht zijn

omdat ze zich zeer geleidelijk voltrekken. In tegenstelling tot wat sommigen denken, is deze verschuiving ook geen tijdelijke piek. Wanneer de geboortevoot niet verbetert en de levensverwachting verder toeneemt, dan wordt de situatie vanaf 2040 permanent en is de bovenstaande manchet-berekening waarschijnlijk nog optimistisch. Uiteraard is dit een extreem voorbeeld, waarbij de daling van de productie geheel wordt afgewenteld op de aanzwellende massa van 65-plussers. In de praktijk zal de pijn wel gedeeld gaan worden tussen de generaties, maar pijn zal er zijn en iedereen die een optimistisch scenario suggereert draait de massa een rad voor ogen. Dit zou nog niet zo'n probleem zijn voor Nederland, wanneer onze demografie een uitzondering zou vormen. De werkelijkheid is dat bijna alle landen ter wereld geconfronteerd worden met een daling van de geboorten en een stijging van de levensverwachting. Voor een aantal ontwikkelingslanden, waar de vruchtbaarheid per vrouw daalt van zes kinderen naar drie of minder, is dit gunstig. Voor de ontwikkelde landen waar het aantal kinderen daalt van drie naar anderhalf of nog lager is de ontwikkeling rampzalig. Wij kunnen ons dus niet 'optrekken' aan een gunstige demografie bij onze handelspartners. Het probleem wordt nog versterkt doordat met de veroudering van de beroepsbevolking de arbeidsproductiviteit, het vermogen tot bijleren en de neiging investeringsrisico's te accepteren afnemen (Skirbekk, 2003).

DE OPKOMENDE INTERNATIONALE CONCURRENTIE

De tijd dat de West-Europese landen en de Verenigde Staten weinig van concurrentie te duchten hadden ligt ver achter ons. De BRIC-landen en de Aziatische Tijgers zijn bezig met een enorme inhaalslag, waarbij ze worden geholpen door hun veelal jongere bevolking, hun lagere loonniveau, de verkrummelende handelsbarrières en ook, paradoxaal, door hun huidige achterstand.

DE GEMEENSCHAPPELIJKE ACHTERGROND

De gemeenschappelijke achtergrond van de crises is het niet voldoende onderkennen van deze kentering in de demografie en in de internationale verhoudingen. Men heeft te veel krediet verstrekt aan veelal dubieuze debiteuren voor kortstondig gewin, in de verwachting dat men, meedrijvend op een internationale vloedstroom, er toch wel weer op tijd uit zou kunnen springen met een gunstig resultaat. Niet-realistisch optimisme en overmatig zelfvertrouwen van geldgevers heeft geleid tot een internationale schuldenberg. Die schulden zouden bij een gunstig getij wel leiden tot investeringen die zichzelf weer afbetalen, maar het tij is gekeerd en de ebstroom heeft ingezet. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de bankencrisis. Behalve van de kwaliteit van de verstrekte kredieten is het leven van een bank afhankelijk van de verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen. Er is geen duidelijke regel te geven voor de wenselijke verhouding, maar wanneer deze over de laatste vijftig jaar bij sommige banken is teruggelopen van vijftien tot circa drie procent, dan is er weinig twijfel dat dit onverantwoordelijk gedrag is van de bankiers, hun hulpen en de toezichhouders. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de banken die zichzelf opzadelden met te hoge hypotheeken, en de huizenbouwers, woningcorporaties en huiseigenaren die ermee werden opgezadeld. Bergen groeien niet tot in de hemel; de marktwerking heeft hier gefaald.

De remedies zullen pijnlijk zijn. We moeten hier niet abrupt ingrijpen, zoals bijvoorbeeld onze regering voorstelt, maar de bergen langzaam afgraven en tot normale verhoudingen terugkeren. Voor de kredietcrisis zou dit een duidelijk kredietbeleid en controle van overheidswege op de banken betekenen. De gedragingen van banken en garantiefondsen die abrupt kredietlijnen en hypotheeken stopzetten is psychologisch zeer goed verklaarbaar, maar het gebeurt in kuddegedrag en het zal ongetwijfeld leiden tot vele onnodige faillissementen, en wat nog erger is, een belemmering voor ondernemingen en individuen om überhaupt krediet aan te vragen. De kans is namelijk zeer reëel dat de kredietgever het bij kleine bedreigingen terug zal vragen. Het is duidelijk dat het vertrouwen in het bankwezen nu grondig aangetast is. Toch is het bankwezen niet meer weg te denken uit ons moderne economische systeem. Het heeft een publieke taak bij het scheppen van geld en het instandhouden van de geldcirculatie, en een private functie bij het geven van kredieten en daarmee het mogelijk maken van investeringen. Wij maken nu onderscheid tussen systeembanken en andere banken. Het lijkt verstandig om weer te komen tot een strikte scheiding in consumenten- of nuts banken en zakenbanken. De ene soort mag rustig kredieten geven, maar er blijft altijd een hoge dekingsgraad van de kredieten. Zij werkt onder het systeem van de depositogarantie van de overheid of van de branchegenoten. De andere soort, de zakenbanken, mogen risico's nemen en speculeren maar zij vallen niet onder de depositogarantie. Dit was de situatie die de facto in Nederland tot voor enkele decennia bestond en die zelfs werd voorgeschreven in de Verenigde Staten door de in 1999 ingetrokken Glass-Steagall Act. Het valt niet te begrijpen waarom deze scheiding niet weer wordt ingevoerd. Of toch wel? Want hiervoor is Europese regelgeving en controle vereist. Door de internationale verknoping van het bankwezen kan dit niet op nationaal niveau worden geregeld.

Bij de huizen en gebouwen in Nederland zien we een soortgelijk kuddegedrag, waarbij zonder enige coördinatie van overheidswege iedereen zich op de nieuwbouw van kantoren en woningen heeft gestort. Gekoppeld aan een niet langer groeiende bevolking en bedrijvigheid leidde dat tot een aanzienlijk overaanbod en een instortende huizen- en kantorenmarkt. Ook dit is weer een internationaal verschijnsel. De marktwerking heeft ook hier gefaald. Een marktmeester en centrale coördinatie lijkt geboden. Om de voorraden niet verder uit te breiden en toch de bouw aan het werk te houden lijkt een ombuiging naar renovatie van bestaande gebouwen geboden, waarbij ook bedrijfsgebouwen een woonbestemming zouden kunnen krijgen.

PENSIOENEN

Een belangrijk punt van debat zijn ook de pensioenen, te onderscheiden in enerzijds de aanvullende pensioenen, en anderzijds de AOW en overige omslagstelsels, zoals de zorg, die voornamelijk de oudere medemens ten goede komen. Over de omslagstelsels kunnen we kort zijn. Gegeven de komende vergrijzing en de afhankelijkheidsratio tussen oud en jong die van 1:4 verslechtert tot 1:2, zijn die stelsels in hun huidige vorm onhoudbaar. Uiteraard is het een kwestie van keuzes en kan, indien de meerderheid van de bevolking geen bezwaar heeft tegen een totale belasting- en premiedruk die

boven de vijftig procent groeit, de verhoging nog een tijd doorgaan. Wanneer we dat niet mogelijk achten, zal de burger van de toekomst voor tijden van nood en ouderdom meer moeten kunnen terugvallen op eigen individuele besparingen die het teruglopen van de sociale beschermingsnetten in de toekomst kunnen compenseren. Dit zal betekenen dat het netto besteedbaar inkomen van 'de hardwerkende burger' zal teruglopen. Hij zal zelf in de goede tijden als een mier moeten sparen. Wij bezitten in ons systeem van verplichte aanvullende pensioenen een op deze wereld welhaast unieke institutie om deze besparingsstroom in stand te houden en efficiënt te beleggen. Het is dan ook echt onbegrijpelijk dat de Nederlandse overheid de laatste jaren zo onverdroten bezig is deze institutie af te breken zonder daar een geloofwaardig alternatief voor in de plaats te stellen.

Het is dan ook echt onbegrijpelijk dat de Nederlandse overheid de laatste jaren zo onverdroten bezig is deze institutie af te breken zonder daar een geloofwaardig alternatief voor in de plaats te stellen

Het vertrouwen in de houdbaarheid van ons pensioenstelsel wordt doorlopend ondermijnd. De effecten daarvan op de wat langere termijn zijn natuurlijk desastreus voor de arbeidsmarkt en voor de bestaanszekerheid van vele ouderen.

In de eerste plaats rijst natuurlijk de vraag of ons aanvullend pensioenstelsel onhoudbaar is. Deze bewering wordt eigenlijk alleen gestaafd door een verwijzing naar de dekkinggraad, die voor veel pensioenfondsen angstig dicht bij 100 ligt of nog daaronder. Een belangrijke determinant voor de berekening van deze grootte is de rentevoet, waarmee toekomstige verplichtingen worden gediscoteerd. Hoe lager de gekozen rentevoet, hoe hoger de waarde van de verplichtingen en dus hoe lager de dekkinggraad uitvalt. De overheid, ofwel De Nederlandsche Bank, wijst hiervoor een nominale rentevoet aan in de orde van twee procent. Maar wat is daarvan de relevantie als een pensioenfonds gedurende de laatste decennia gemiddeld een rendement van zeven procent scoort, zoals bijvoorbeeld het fonds Zorg en Welzijn? Voorzichtigheid bij het inschatten van toekomstige rendementen is goed, maar een afslag van meer dan twee derde is ridicul. Bij een realistische aanname over de toekomstige rendementen is er, behoudens voor enkele slecht gemanagede zwakke broeders, voor de meerderheid van de fondsen helemaal geen sprake van tekorten. Zij worden slechts gesuggereerd door een artefact, de keuze van een onwaarschijnlijk lage disconteringsvoet. Wanneer het om een volstrekt wetenschappelijke exercitie zou gaan, zou men hier schouderophalend aan voorbij kunnen gaan, maar wanneer het gaat om een politieke richtlijn die onnodig de door drie miljoen gepensioneerden

zelf bijeengespaarde welvaart aantast, alsmede de toekomstige pensioenen van nu nog werkenden, dan is er sprake van een dramatische misslag. Deze wordt nog versterkt door pogingen om de premies te maximeren op een niveau waarmee de pensioentoezeggingen uit het verleden absoluut niet waar gemaakt kunnen worden en indexatie voor de lange termijn onmogelijk wordt. Dat leidt tot koopkrachtdaling op de lange termijn, en bovendien worden de opbouwpercentages verlaagd tot een dusdanig niveau dat een redelijk pensioen van zeventig procent middelloon als eindresultaat onmogelijk wordt gemaakt. Wanneer ten slotte nog de aftrekbaarheid van pensioenpremies wordt gereduceerd, dan is er sprake van een redelijk succesvolle poging om het vertrouwen in ons inderdaad unieke pensioenstelsel af te breken. Het idee dat ieder maar beter en met meer succes voor zichzelf een pensioen moet kunnen opbouwen, zoals dat door sommigen gehuldigd wordt, kan slechts bestempeld worden als naïeve praat. De Amerikaanse ervaringen geven duidelijk aan waar dit toe leidt. De afbraak van ons pensioenstelsel betekent overigens natuurlijk ook dat wij op langere termijn onze positie als belangrijke internationale kapitaalverschaffer en financieel centrum zullen verliezen.

Het ergste van de hele zaak is wel dat hiermee ook een zogenaamd 'generatieconflict' tussen jongeren en ouderen wordt aangewakkerd. In feite is het zo dat de pensioenpoten worden gegenereerd door uitgesteld loon en de beleggingsrendementen daarvan. Hoewel dit juridisch niet zo is geformaliseerd, gaat het in feite om spaarpotten, vermogensbestanddelen van deelnemers. Die deelnemers zijn per leeftijdscohort solidair, sommige sterven eerder dan voorzien en andere later. De solidariteit tussen leeftijdscohorten, zoals bij een omslagstelsel, is bij een kapitaaldeckingsstelsel nooit bedoeld. In de praktijk sluit ik niet uit dat er enige stromen tussen cohorten hebben gelopen, met name bij de VUT-regelingen, die overigens zijn ingesteld om jongeren aan een baan te helpen, maar het gaat hier toch om marginale verschijnselen. Een grondig onderzoek welke cohorten meer of minder gekregen hebben of dreigen te krijgen dan hun toekomst, lijkt geboden om de discussie daarna te kunnen beëindigen. In ieder geval lijkt het wel duidelijk dat degenen die zelf nog geen deelnemer zijn aan een pensioenfonds en dus nog niets in de pot gestort hebben een zekere bescheidenheid past bij een dergelijke discussie. Naar mijn idee is er bij een kapitaaldeckingsstelsel, waarop ons aanvullend pensioen gebaseerd is, juist geen enkele reden voor een generatieconflict. Dat geldt wel voor een omslagstelsel zoals de AOW, en dat zullen we wel krijgen ook. Het is juist daarom dat het kapitaaldeckingsstelsel moet worden gehandhaafd en, indien maar enigszins mogelijk, uitgebreid. Datzelfde geldt voor de zorgverzekeringen, waar de inbouw van minstens enige elementen van een kapitaaldeckingsstelsel – zoals in Duitsland – zeer wenselijk zou zijn. Dit is waarschijnlijk een vrome wens die moeilijk zal kunnen worden gerealiseerd.

HET OVERHEIDSBUDGET EN DE SOCIALE ZEKERHEID

Een belangrijke speler in onze samenleving is en blijft de overheid. De overheid is producent van of opdrachtgever voor de nationale infrastructuur in brede zin (waaronder politie, onderwijs, bijstand, kindertoeslag) en zij functioneert als doorgeefluik voor inkomensoverdrachten. Weinigen zullen

nog heil zien in de 'nachtwakersstaat'. Anderzijds dient de overheidsrol niet zo ver uit te dijen dat er voor individuele initiatieven en individueel via de markt verworven inkomen en goederen geen ruimte overblijft. De kunst is het juiste midden te vinden. Hoeveel en welke bestanddelen via de markt en hoeveel via een overheidsmechanisme? Het is de keuze tussen Den Uyl en Wiegel – om deze twee namen maar een symbool-functie te geven. Het is moeilijk het juiste midden te vinden op deze schaal tussen Scylla en Charybdis. Het is de uitkomst van een politieke keuze, een compromis tussen partijen met verschillende belangen en politieke inzichten, die variëren door de tijd, bijvoorbeeld met groeiende welvaart. Maar het optimum verandert ook in de tijd door technologische ontwikkelingen. Wij observeren voor de meeste zaken een toenemende grootschaligheid met daarbij grote mogelijkheden voor schaalvoordelen. De tijd van kleine fabriekjes is over, en hele landen worden voor veel goederen en diensten bediend door slechts enkele producenten, die dreigen monopolisten te worden of kartels. De kleine man dreigt te worden vermalen.

Tegen deze achtergrond is de overheid nog steeds broodnodig voor het in stand houden van een beschaafde samenleving. Er is echter onvermijdelijk ook inefficiënt gebruik en misbruik en kartelvorming. Dat de overheid dus continu kritisch de overheidsuitgaven en -overdrachten observeert en uitwiedt is te prijzen. De erkenning dat het overheidstekort moet worden teruggebracht tot drie procent valt te loven en dat geldt ook voor de nog schoorvoetende berichten dat op langer zicht de overheid voornemens is de tekorten tot nul procent terug te brengen omdat autonome groei bij de bovengeschetste demografische stagnatie niet langer voor de hand ligt. Maar hoe doe je dat? Ik ben bang, maar ik zal er hier niet verder op ingaan, dat in het nieuwste regeerakkoord wel met de botte bijl gewerkt is. Dat geldt met name voor de reducties op zorguitgaven, ten koste van werklozen en ten koste van gepensioneerden met een klein aanvullend pensioen (de grote meerderheid dus). Weloverwogen reducties sprokkel je niet in een paar weken van kabinetsformatie bij elkaar. Een aantal maatregelen, zoals bij de belastingen, het schuiven van staatsverantwoordelijkheden naar gemeentes of de reducties op de zorg, zijn gemakkelijk op schrift te stellen, maar zullen niet worden geaccepteerd door grote delen van de bevolking en dus niet de parlementaire hordes halen. De heisa om de zorgpremie is nog slechts het eerste voorbeeld. De behandeling van de woningcorporaties en van de gepensioneerden worden nummer twee en drie. Het instellen van een staatscommissie van wijze lieden, niet bestaande uit politici of ambtenaren, met draagvlak in de samenleving, lijkt opportuun.

HET WERKGELEGENHEIDSPROBLEEM

Het ziet er naar uit dat wij afstevnen op een sterk stijgende werkloosheid, waarbij jongeren geen baan kunnen krijgen en ouderen gestimuleerd worden vroegtijdig het pand te verlaten. Ook dit is slechts onderdeel van een internationaal probleem. Het zal dan ook internationaal moeten worden aangepakt. Zoals al velen hebben beweerd, een en ander heeft eerst en vooral te maken met het feit dat de loonprofielen als functie van leeftijd niet de productiviteitsprofielen reflecteren. Bovendien kunnen wij niet concurreren met de loonniveaus in landen als China. Wat betreft de loonprofielen en de eventuele invoering van demotie aan het eind van de

actieve periode lijkt invoering slechts mogelijk in Europees verband. Het tweede probleem van de internationale concurrentie pleit toch voor heroverdenking van het instellen van tijdelijke handelsbarrières, bijvoorbeeld in de vorm van Europese invoerrechten. Er is geen twijfel aan dat de loonniveaus over de wereld zullen egaliseren, maar het tempo gaat niet snel genoeg.

EUROPA

Zoals ik hiervoor al aanduidde, Nederland is een klein landje geworden. Wij leven in Europa en ook Europa heeft het moeilijk in de wereld. Nieuwe landen eisen hun plaats op, niet alleen via een zetel in de Veiligheidsraad, maar ook als economische grootmachten. Het verdeelde Europa zal op de middellange termijn worden weggeconcurrereerd door die nieuwe grootmachten, als we niet oppassen. En de Europese landen worden onderling tegen elkaar uitgespeeld via belastingtarieven, het laten vieren van milieueisen, de reductie van lonen en pensioenen, reductie van de sociale zekerheid, et cetera, want China en anderen zijn altijd goedkoper. Bovendien zijn wij een oud en grijs continent geworden. En laten wij onszelf geen rad voor ogen draaien. Spanje, Frankrijk, maar ook Nederland – wij zitten allen in hetzelfde schuitje.

In de negentiende eeuw verenigden zich de Duitse vorstendommen tot het Duitse Keizerrijk en de Nederlandse provincies tot de Staat der Nederlanden. Grotere eenheden werden noodzakelijk. We zien nu hetzelfde één etage hoger. De Europese staten als afzonderlijke soevereine staten hebben hun tijd gehad. Ze kunnen het nog een tijdje apart zo volhouden, maar slechts ten koste van het worden van *quantités négligeables* op het wereldtoneel. Het inleveren van soevereiniteit, met name op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en pensioenen, zal elke staat pijn doen. Maar doen we dat niet, dan houden we stuk voor stuk de concurrentie met de buitenwereld niet vol, en worden we economisch noodlijdende *backwaters* in de wereld.

Het lijkt wel dat hier de zwaarste en belangrijkste opgave ligt voor Nederland en zijn regering in de komende jaren.

LITERATUUR

Skirbekk, V. (2003) Age and individual productivity. A literature survey. Max Planck Institute for Demographic Research paper, 2003(28).