



Sterker uit de crisis

2009 wordt een uitzonderlijk moeilijk jaar. Als de crisis extra maatregelen nodig maakt, moeten deze hand in hand gaan met het veiligstellen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Het beleid ter versterking van het concurrerend vermogen moet daadkrachtig worden voortgezet. Met verdere structurele hervormingen kan Nederland zelfs sterker uit deze crisis komen.

Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog zal de economie in de drie economische blokken in hetzelfde jaar krimpen. Het IMF raamt voor 2009 een krimp van 0,7 procent in de Verenigde Staten, 0,5 procent in Europa en 0,2 procent in Japan (IMF, 2008). China en India blijven weliswaar groeien, maar in een lager tempo. Ook Nederland raakt dit jaar in een recessie. Het CPB raamt voor 2009 een krimp van het bruto binnenlands product in Nederland van driekwart procent. Voor het eurogebied verwacht het CPB zelfs een krimp van een vol procent. Voor 2010 wordt een bescheiden groei van een procent geraamd voor Nederland en driekwart procent voor het eurogebied (CPB, 2008). Deze ontwikkelingen staan in scherp contrast met de vooruitzichten van begin 2008. Die

waren immers een stuk gunstiger, waarbij overigens al wel duidelijk was dat de aanhoudende onrust op de financiële markten en de doorwerking daarvan op de wereldeconomie een grote bron van onzekerheid waren. Weinigen hebben voorzien tot welke enorme gevolgen de gebeurtenissen in de Verenigde Staten zouden leiden en hoezeer Europese banken daarbij betrokken zouden zijn. De neerwaartse risico's zijn voor dit en volgend jaar groot. Wanneer de stabiliteit van de financiële sector niet herstelt en bijvoorbeeld de kredietverlening stagneert, kan de groei gemakkelijk lager uitvallen. Het uitblijven van herstel van de wereldhandel kan ook leiden tot negatieve groei in 2010. Opvallend in deze crisis zijn de zeer aanzienlijke, neerwaartse bijstellingen van verschillende ramingen binnen korte tijd. In juli verwachtte het IMF bijvoorbeeld nog een groei voor de eurozone van 1,2 procent, in oktober werd dat bijgesteld tot 0,2 procent en in november sloeg die groeiëraming om in een van krimp (figuur 1).

Continuïteit kredietverlening moet voorop staan

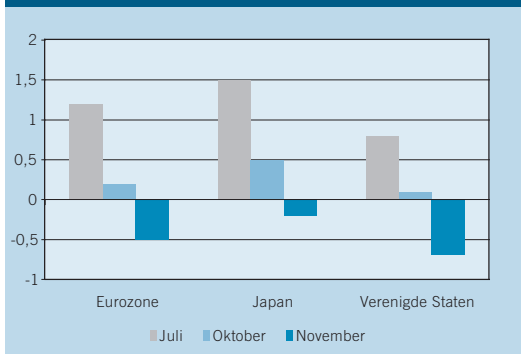
Tot begin september leken de directe effecten van de financiële crisis op de Europese economie

CHRIS BUIJINK

Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken

Figuur 1

Raming bbp-groei 2009.



Bron: IMF World Economic Outlook UPDATE

beperkt. Na de val van *Lehman Brothers* op 15 september 2008 kwamen door de wereldwijde vertrouwenscrisis ook in Europa en Nederland grote financiële instellingen in moeilijkheden. Via kapitaalinjecties en garantiestellingen heeft de overheid voorkomen dat centrale spelers in het financiële systeem in grote problemen kwamen. De stabiliteit van de financiële sector is verder gebaat bij het vertrouwen van consumenten in banken. Om te voorkomen dat zij hun geld zouden opnemen of verplaatsen is daarom ook de spaargarantie verhoogd. Die stabiliteit is nodig om de kredietverlening aan bedrijven, instellingen en huishoudens op gang te houden. Ook gezonde bedrijven zijn niet veilig als de kredietkraan dicht gaat en zonder hypotheek komt de groei van de huizenmarkt abrupt tot stilstand.

De afgelopen maanden is uit de cijfers van De Nederlandsche Bank duidelijk geworden dat de groei van de kredietverlening door banken is stilgevallen. Dit is op zich niet vreemd voor een periode waarin een recessie nadert. Maar daar bovenop heeft de kredietcrisis een extra negatief effect op de kredietverlening. Door de forse afschrijvingen die banken hebben gedaan, moeten zij hun buffers weer op peil brengen. De afschrijvingen zijn veroorzaakt door verliezen op aandelen en andere effecten die gerelateerd zijn Amerikaanse hypotheek. Bovendien zijn banken door de kredietcrisis genoodzaakt extra buffers aan te houden als gevolg van het beschadigde vertrouwen in de banken. De markt eist hogere kapitaalratio's dan voorheen. De mogelijkheden van banken om nieuwe kredieten te verstrekken worden bovendien beperkt, doordat het doorverkopen van kredieten en hypotheek op dit moment veel moeilijker is geworden, zodat zij op de balans van de emitterende bank moeten blijven staan.

Dat de groei van de kredietverlening stagneert wil niet zeggen dat banken in het geheel geen nieuw krediet meer verschaffen. Een belangrijk deel van het krediet dat nu verstrekt wordt, bestaat uit opnames vanuit bestaande kredietlijnen, die verstrekt zijn voor september 2008. Eind 2008 kondigden de Nederlandse Vereniging van Banken in een overleg met VNO-NCW en MKB-Nederland aan, dat de banken hun rol als kredietvertrekkers voor het

bedrijfsleven volledig willen blijven vervullen. Die rol kan niet zonder inzet van institutionele beleggers worden vervuld. Goede samenwerking tussen alle partijen kan resulteren in een groter gebruik van de overheidsgarantie voor bancaire leningen en daarmee bijdragen aan de continuïteit van de kredietverlening.

Sterke uitgangspositie, maar de crisis zal ernstig zijn

Nederland gaat met een, internationaal vergeleken, relatief sterke economie de recessie in. Die uitgangspositie is mede te danken aan hervormingen in het verleden. Werkloosheid en inflatie zijn laag en de overheidsfinanciën staan er beter voor dan bij voorgaande crises, zoals in 1981 en 2001. De begroting kent in 2008 nog een overschot en de staatsschuld was, zeker voor de ingrepen in de financiële sector, op een relatief laag niveau. De wereldwijde *credit crunch* en de ongekende val van de afzet die de wereld in zijn greep heeft, raakt echter ook ons land hard. Veel indicatoren laten een uitzonderlijke omslag zien, zoals de wereldhandel, de investeringen in de bedrijvensector, de economische groei en het EMU-saldo (figuur 2). Veel bedrijven maken een omvangrijke vraagtuitval door. Niet onderschat mag worden voor welke uitdagingen deze economische neergang bedrijven en hun werknemers zal stellen. Voor het eerst sinds 2004 zal de werkloosheid weer fors oplopen. Het CPB raamt voor 2010 een stijging tot 6,4 procent (CPB, 2008).

Het is bij dit alles belangrijk de concurrentiepositie van onze bedrijven zo veel mogelijk op peil te houden. De dalende inflatie biedt daar ook mogelijkheden toe via matiging van de lonen. De snel stijgende werkloosheid vraagt in 2010 om gematigde looneisen. Ook nu al laten vakbonden in moeilijke situaties verantwoordelijk gedrag zien. Een goed voorbeeld is de afgesloten crisis-cao bij Corus met een looptijd van een half jaar en 1,75 procent loonsverhoging. In een kleine open economie als de Nederlandse is het neerwaartse effect van loonmatiging en daarmee het positieve effect op de structuur van de economie en de export veel belangrijker dan het directe negatieve effect op de consumptie. Volgens het macro-economisch model van het CPB resulteert loonmatiging relatief snel in een sterkere positie op buitenlandse markten en zo in een hogere groei en meer werkgelegenheid (Kranendonk en Verbruggen, 2006). Daarnaast kunnen de looneisen extra worden gematigd in zwakke sectoren. Bij het ingaan van deze crisis is de goede verhouding tussen bonden, werkgevers en overheid in Nederland een extra sterkte.

Belang Europa staat buiten kijf

Deze crisis bewijst eens te meer het belang van Europa voor duurzame economische groei. Het overslaan van de financiële crisis op de Europese banken en economieën vroeg om actie op Europees niveau. Daar is ook daadkrachtig gehandeld. Het topperleg op 12 oktober 2008 in Parijs van de vijftien Europese leiders in de eurozone, aangevuld met het Verenigd Koninkrijk, is daarvan een symbool. Daar werd besloten tot gecoördineerde ondersteuning van de financiële sector door onder meer de staatsgaranties voor bankleningen. Eind 2008 stemden de 27 leiders van de gehele Europese Unie bovendien in met een pakket economische stimuleringsmaatregelen om de gevolgen van de financiële crisis te verzachten. De maatregelen zijn samen goed voor ongeveer 200 miljard euro, zo'n 1,5 procent van het totale bruto binnenlands product van de EU. Iedere regering moet de maatregelen afstemmen op de specifieke behoeften van de eigen economie. Dezelfde daadkracht is nodig bij het uitwerken van nieuwe regels op het gebied van financieel toezicht. Dat vraagt om Europese en internationale afspraken.

Bestaand Europees beleid heeft structureel bijgedragen aan de economische positie van de Europese landen. Het pact voor Stabiliteit en Groei heeft ervoor gezorgd dat de Europese overheidsfinanciën ten opzichte van het verleden vooralsnog in redelijke tot goede conditie zijn. De interne markt en de regels voor staatssteun voorkomen een concurrentieslag tussen landen en protectionisme. De uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost-Europa heeft de interne markt verder versterkt. Ook de rol van de euro in het behoud van rust en stabiliteit in Europa moet niet onderschat worden. Dankzij de gezamenlijke munt is de eurozone verschoond gebleven van sterke valutakoersschommelingen en

competitieve devaluaties. Door deze rust zijn extra onzekerheden voor bedrijven om te handelen en te investeren binnen de eurozone voorkomen.

Een sterk Europa is ten slotte ook noodzakelijk in het internationaal overleg met oude en nieuwe economische machten. Dat het, ondanks de oproep daartoe tijdens de G20-bijeenkomst in Washington, niet gelukt is de Doha-ronde in het kader van de Wereld Handels Organisatie voor Kerst af te ronden is zorgelijk. Nederland, Europa en de wereld zijn gebaat bij de verdere opening van markten. Nu meer dan ooit.

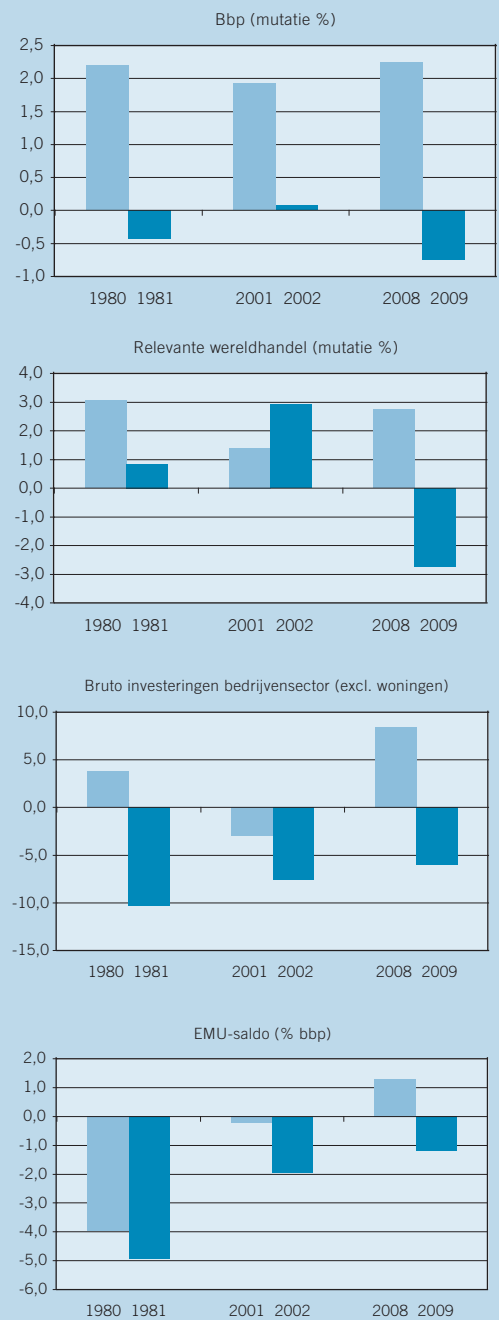
Vertrouwenpakket laten werken en lange lijnen vasthouden

Om de directe effecten van de instabiliteit van de financiële sector op de reële economie te beperken heeft het kabinet in november 2008 besloten tot een eerste pakket maatregelen. Dit is specifiek gericht op het herstel van vertrouwen, ondersteuning van de kredietverlening aan en de liquiditeitsbehoefte van bedrijven. Het beoogt niet een algemene bestedingsimpuls te geven aan de economie. Onderdeel van het pakket is de openstelling van de regeling voor werktijdverkorting, zodat bedrijven geschoold personeel niet onnodig hoeven af te stoten. Door de mogelijkheid tot versneld afschrijven, zodat de betaling van de vennootschapsbelasting uitgesteld kan worden, kunnen bedrijven op korte termijn over meer liquide middelen beschikken. Om de kredietverlening beter te ondersteunen heeft de minister van Economische Zaken al eerder de overheids-garantie voor kredieten aan het midden- en kleinbedrijf verruimd. In hetzelfde licht kijkt het kabinet nog naar mogelijkheden om de overheids-garantstelling voor bedrijfsleningen te verbreden. Door de uitbreiding van de zogenaamde groeifaciliteit zullen ook wat grotere bedrijven bereikt kunnen worden. Ook wordt onderzocht hoe problemen bij de exportkredietverzekering kunnen worden opgelost. Het is verstandig dat er wordt vastgehouden aan het structurele, op de lange termijn gerichte, economische beleid. In de eerste plaats is het belangrijk de geboekte vooruitgang te behouden. Ofschoon er nog altijd uitdagingen bestaan, blijkt uit internationale vergelijkingen dat Nederland goed scoort op structurele economische kenmerken (Buijink, 2008). Zo zijn de markten voor producten en diensten concurrerender geworden en kennen ze een betere prijs-kwaliteitverhouding, onder andere door een effectief mededingingsbeleid (WEF, 2008). Een ideologische discussie over de superioriteit van economische modellen helpt niet om uit de crisis te komen, want die heeft wereldwijd toegeslagen. Bovendien, recente eerdere financiële crises vonden plaats in landen als Zweden en Japan, op dat moment geen paradijzen van Angelsaksisch marktdenken. Er is geen enkele reden in al te grootse bewoordingen te spreken over het einde van het kapitalisme. Ten tweede blijft versterking van het concurrerend vermogen van belang. Bij de start van de coalitie is een ambitieuze agenda gepresenteerd met als doel om Nederland nog meer tot een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie te maken. De uitvoering van die ambities rond bijvoorbeeld innovatie, onderwijs, duurzaamheid en infrastructuur is onderweg. Juist nu komt het erop aan tempo te maken en internationaal in positieve zin onderscheidend te zijn. Een goed voorbeeld is hier de ingezette aanpak op het gebied van administratieve lasten en regeldruk. De Wereldbank concludeerde in november 2008 dat deze aanpak leidend is in de wereld (Djankov en Ladegaard, 2008).

Onderwijs, kennis en innovatie zijn cruciaal voor het concurrentievermogen. Het is daarom goed dat met Prinsjesdag de besluitvorming over een selectieve voortzetting van aflopende projecten op deze terreinen is vervoegd naar 2009. Daarvoor werd maximaal vijfhonderd miljoen euro binnen het Fonds Economische Structuurversterking (FES) uitgetrokken. Die toekenning was eigenlijk pas voor de volgende kabinetsperiode voorzien. De ontwikkelingen sindsdien hebben het belang daarvan alleen maar groter gemaakt nu de private onderzoeksuitgaven onder druk komen te staan. De afgelopen jaren is er in Nederland in een reeks van innovatieprogramma's een veelbelovende nieuwe samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheid van de grond gekomen op gebieden als chemie, agrifood en water. Daarbij wordt het vernieuwende vermogen van het bedrijfsleven en het grensverleggende karakter van wetenschappelijk onderzoek ook benut voor het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen rond bijvoorbeeld duurzaamheid, water-

Figuur 2

Mutaties in bbp, wereldhandel, investeringen en EMU-saldo.



Bron: CPB, kerncijfers voor Nederland, december 2008

beheer en veiligheid (NOI, 2008). Voorkomen moet worden dat in deze crisis investeringen in onderzoek en innovatie het kind van de rekening worden. Dat zou de kracht van Nederland als kennis-economie op termijn ondermijnen. Om bedrijven tijdelijk extra ruimte te geven voor uitgaven aan onderzoek, zou de afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) voor het komend jaar verder kunnen worden verruimd. Tijdelijke factoren, zoals de kredietcrisis, dienen een zo beperkt mogelijk negatief effect te hebben op de ontwikkeling van de kennis-economie. Uit de verschillende moties die werden ingediend rond het debat over de kredietcrisis in december 2008 blijkt dat de Tweede Kamer deze notie deelt. Als het kabinet in het voorjaar de uitga-

ven inderdaad meer zou kunnen richten op innovatie en duurzame energie zou structuurversterking in deze economische crisis een extra impuls krijgen. Ook is het verstandig te bezien hoe in de vorm van publiek-private samenwerking, kan worden voorkomen dat door deze tijdelijke neergang kenniswerkers voor ons land verloren gaan, die bij herstel weer niet gemist kunnen worden. De agenda van het kabinet voor de versterking van onze fysieke infrastructuur is voor onze internationale concurrentiepositie ook van het grootste belang. De aanbevelingen uit het rapport *Sneller en Beter* van de commissie-Elverding (2008) moeten voortvarend uitgevoerd worden, om zo te komen tot een snellere besluitvorming over infrastructurele projecten. Dat was voor de crisis al belangrijk, maar juist nu ook noodzakelijk om waar mogelijk te komen tot eerdere realisatie van werken. Ten slotte hanteert dit kabinet begrotingsregels om niet te vervallen in *ad-hoc* beleid. Die regels zijn een verworvenheid en een anker in onzekere tijden. De uitgavenkaders dienen als maximum voor de uitgaven. Tegenvallende belasting- en premie-inkomsten hoeven niet gecompenseerd te worden zolang het begrotingstekort niet boven de twee procent van het bruto binnenlands product uitkomt. Deze zogenoemde automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant zorgen ervoor dat de conjuncturele neergang wordt afgevlakt. Als geheel creëren de begrotingsregels enerzijds rust in het beleid, omdat niet elke tegenvaller direct noodzaakt tot ingrepen, en anderzijds hebben ze een stabiliserende invloed op de economie. Dat is juist nu belangrijk. Bovendien zullen extra bestedingsimpulsen bovenop de werking van de automatische stabilisatoren in de huidige situatie hun doel voorbijschieten. Ten eerste zijn voor een kleine open economie als Nederland budgettaire impulsen kostbaar, omdat de effecten voor een aanzienlijk deel weglekken naar het buitenland. Ten tweede zal door de onzekerheid een grotere geneigdheid tot extra sparen bestaan. Ten derde is een juiste timing van een budgettaire impuls van cruciaal belang. Zowel een scherpe, kortdurende recessie als een langdurige recessie is op dit moment niet geholpen met een extra impuls. In het eerste geval zal de doorwerking pas optreden gedurende en na het herstel en dus procyclisch kunnen werken. In het laatste geval wordt de ruimte voor maatregelen op een later tijdstip, wanneer ze misschien echt nodig zijn, beperkt. In elk geval is het van belang dat als tot extra bestedingsimpulsen besloten wordt, dit in Europees verband gebeurt.

Verdere structurele verbeteringen voor krachtig herstel

Ook zonder extra discretionaire impulsen kunnen in de nieuwe ramingen van het voorjaar zowel de uitgavenkaders als de signaalwaarde van het tekort in 2009 overschreden worden, zeker wanneer de economische ontwikkeling sterker tegenvalt dan nu voorzien. Wat is in deze situatie de adequate beleidsreactie? Enerzijds moet het onnodig afrem-

men van de economie voorkomen worden, anderzijds moeten de begrotingsregels niet te snel worden losgelaten, ook met het oog op de volgende generaties. Een mogelijke oplossing voor dit dilemma kan liggen in het combineren van extra ruimte voor de begroting op de kortere termijn met verdere structurele versterking van onze economie en van de overheidsfinanciën. Zo kan de financiële houdbaarheid op lange termijn worden gegarandeerd en het vertrouwen in solide overheidsfinanciën worden behouden. Daarmee wordt voorkomen dat boven onze stand wordt geleefd. De geschiedenis leert dat juist crises meer kansen bieden voor hervormingen (Drazen en Easterley, 2001).

Hoewel de huidige recessie gepaard zal gaan met een tijdelijke hogere werkloosheid, wordt de arbeidsmarkt gekenmerkt door structurele krapte. De potentiële beroepsbevolking zal tot 2040 met zo'n tien procent afnemen, van elf naar tien miljoen. Om toekomstige groei zeker te stellen, blijft het noodzakelijk om mensen meer te laten werken. Dit kan door een verhoging van het aantal gewerkte uren van mensen die al een baan hebben en door het aan de slag krijgen van inactieven. Hiertoe moet werk lonender en de arbeidsmarkt flexibeler worden. De aanbevelingen van de Commissie Bakker blijven onverminderd actueel (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). In dit licht verdient het aanbeveling bijvoorbeeld te bekijken of de voorziene, gunstige koopkrachtontwikkeling in 2009, die bepaald niet bij het huidige conjunctuurbeeld past en vooral een gevolg is van externe factoren, niet productiever kan worden ingezet. Hierbij kan het koopkrachtbeeld zoals dat bij Prinsjesdag is voorzien en daarna is bekrachtigd in het Najaarsoverleg met de sociale partners, als uitgangspunt worden genomen. Het nu voorziene, veel gunstiger koopkrachtbeeld voor personen jonger dan 65 jaar biedt ruimte om via een verschuiving van lasten een extra impuls te geven aan werkenden. Een dergelijke verschuiving van lasten haalt per saldo geen beschikbaar inkomen uit de economie en vergroot de prikkel om aan het werk te gaan. Het is zowel op de korte termijn, waarin krapte in sommige sectoren samengaat met oplopende werkloosheid, als op de lange termijn, wanneer economisch herstel weer inzet, belangrijk de prikkels goed gericht te houden op arbeidsparticipatie. Het lijkt wat dat betreft ook op den duur onvermijdelijk om te komen tot verhoging van de AOW-leeftijd. Dat kan overigens geleidelijk gaan door deze leeftijd met een maand per jaar op te trekken. In landen om ons heen, zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, is reeds voor een soortgelijke aanpak gekozen. Zo'n aanpak dient zowel de participatie als de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

Sterker eruit

Nederland gaat de crisis in vanuit een relatief sterke uitgangspositie. Naast maatregelen om de effecten van de crisis te beperken, is het belangrijk de bestaande ankers niet los te laten en vast te houden aan de lange lijnen in het structurele economische beleid. Als bovendien gekozen wordt voor verdere structurele hervormingen, zal Nederland straks nog sterker uit de crisis kunnen komen.

LITERATUUR

- Buijink, C. (2008) *De toekomst in eigen hand*. ESB, 93(4526) 4-7.
- Djankov, S. en P. Ladegaard (2008) *Review of the Dutch administrative simplification programme*. Washington: The World Bank Group.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt*. Rotterdam
- Drazen, A. en W. Easterley (2001) *Do crises induce reform? Simple empirical tests of conventional wisdom*. *Economics and politics*, 13(2) 129-157.
- IMF (2008) *World Economic Outlook UPDATE*. Washington: IMF.
- CPB (2008) *Zwaar weer op komst*. CPB memorandum 209. Den Haag: CPB.
- Kranendonk, H. en J. Verbruggen (2006) *SAFFIER; Een 'multi purpose'-model van de Nederlandse economie voor analyses op korte en middellange termijn*. CPB Document 123, Den Haag: CPB.
- Ministerie van EZ (2008) *Industrie, een wereld van oplossingen. Industriebrief 2008*. Den Haag: Ministerie van EZ.
- Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI) (2008) *Langetermijnstrategie: Naar een agenda voor duurzame productiviteitsgroei*. Den Haag: NOI.
- Wereld Economisch Forum (2008) *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Genève: World Economic Forum.