



Omgaan met onzekerheid

Auteur(s):

C. van Dijkhuizen

*De auteur is thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën. Met dank aan Stephan Schüller en Richard Venniker. A.S.Schueller@minfin.nl***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4443, pagina 465, 24 september 2004

Rubriek:

miljoenennota

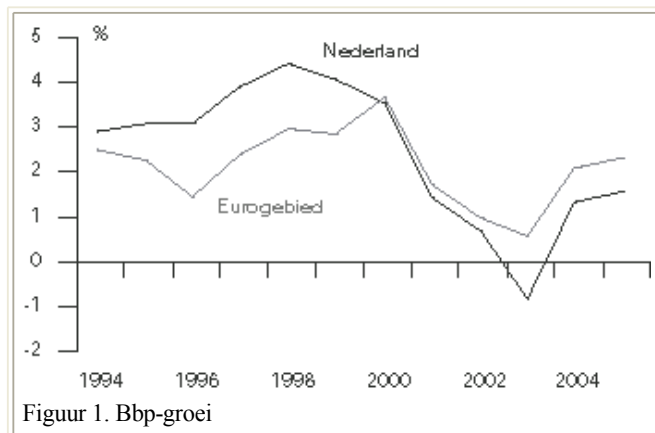
Trefwoord(en):*Economische en budgettaire ontwikkelingen worden voor een belangrijk deel bepaald door onzekere factoren. De overheid dient daarom bij het maken van beleid rekening te houden met onzekerheid.*

Plinius de Oude, een populaire schrijver uit het oude Romeinse Rijk, wist al aan het begin van onze jaartelling dat de wereld gekenmerkt wordt door onzekerheid. Hij stelde dan ook dat er slechts één zekerheid is en dat is dat niets zeker is. Het besef dat de wereld wordt gekenmerkt door onzekerheid is momenteel ook in Nederland springlevend. Door de toegenomen internationale vervalting van economieën en culturen zijn er steeds meer factoren van invloed op de Nederlandse economie die wij Nederlanders niet in de hand hebben. Tevens zijn we tot het inzicht gekomen dat het vermogen van de overheid om de economische ontwikkeling te beïnvloeden minder groot is dan eerder werd gedacht. Er is hiermee een einde gekomen aan het geloof in de maakbare samenleving.

De economische ontwikkelingen in Nederland zijn de laatste jaren voor een belangrijk deel bepaald door onverwachte gebeurtenissen. Hier zal in het eerste gedeelte van dit artikel op ingegaan worden. Dit roept de vraag op hoe de overheid kan omgaan met economische en budgettaire onzekerheden. In het tweede gedeelte van dit artikel zal daarom worden toegelicht hoe de overheid bij het maken van beleid rekening houdt met onzekerheid.

Economische en budgettaire ontwikkelingen

De groei van de Nederlandse economie bedroeg in de periode 1994-2000 gemiddeld 3 1/2 procent per jaar; één procentpunt hoger dan het gemiddelde cijfer voor het eurogebied (zie [figuur 1](#)). Deze sterke groei was enerzijds gebaseerd op klassieke groeibevorderende factoren zoals de groei van de wereldhandel, de koersdaling van de euro en de snelle stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Daarnaast was de sterke groei van de Nederlandse economie gebaseerd op een meer onverwachte ontwikkeling: een forse stijging van de huizenprijzen en aandelenkoersen. Dit zorgde in de periode 1994-2000 voor een flinke toename van het vermogen van Nederlandse huishoudens, die op grote schaal consumptief werd aangewend. Tevens konden de pensioenfondsen door goede beursresultaten de premies verlagen. De onverwacht sterke stijging van de consumptie en daling van de pensioenpremies zorgden daarmee voor een onvoorzien extra bestedingsimpuls voor de Nederlandse economie.



De sterke groei van de Nederlandse economie aan het eind van de jaren negentig was deels gebaseerd op een onzekere basis. Dit bleek toen na het jaar 2000 de aandelenkoersen geleidelijk in begonnen te zakken en de huizenprijsstijging afvlakte. De particuliere consumptie die in de periode 1994-2000 gemiddeld met 3 1/2 procent per jaar steeg, nam in de periode 2001-2003 gemiddeld slechts 1/2 procent per jaar toe. Ook de pensioenpremies stegen in de periode 2001-2003 snel. Dit zorgde er mede voor dat de Nederlandse economie in de periode 2001-2003 bijna 1 procentpunt langzamer groeide dan die van het eurogebied.

Tevens werden alle economieën, en daarmee ook de Nederlandse, na 2000 geconfronteerd met onverwachte internationale gebeurtenissen. De terroristische aanslagen in New York, de oorlog in Irak, de sars-epidemie en boekhoudschandalen luidden een periode van wereldwijde onzekerheid in.

Relatief langzaam herstel Nederland

Voor 2004 en 2005 verwacht het cpb een aarzelend herstel met een bbp-groei van respectievelijk 1 1/4 en 1 1/2 procent. De gemiddelde groei over de periode 2001-2005 komt daarmee uit op 0,8 procent per jaar. Nederland presteert aanzienlijk slechter dan gemiddeld in het eurogebied waar de economie in 2004 met twee procent groeit en in 2005 met 2 1/4 procent. Onzekerheid bij producenten lijkt een belangrijke rol te spelen bij dit aarzelende herstel.

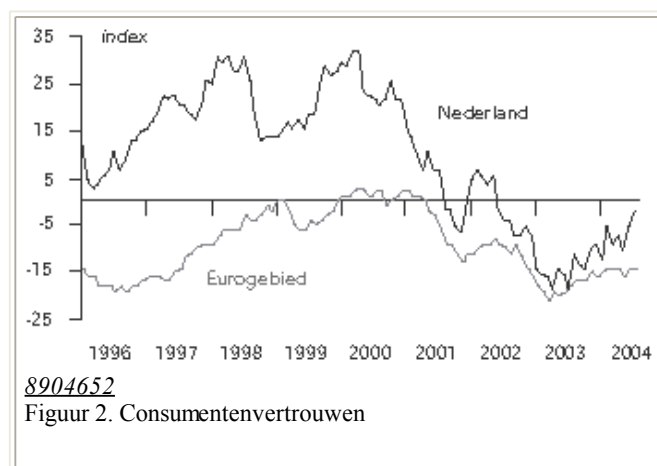
Producenten kunnen niet met zekerheid voorspellen hoe de markt voor hun product en de markten voor de productiefactoren zich in de toekomst zullen ontwikkelen. De meeste bedrijven gaan daarom niet over één nacht ijs om aanpassingen in hun productieproces te doen.

Bij de afgelopen economische neergang hebben bedrijven meer dan andere keren getwijfeld om het personeelsvolume te verminderen. Zij hadden aan het eind van de jaren negentig namelijk grote moeite om personeel te vinden. Door de sterke groei van de wereldeconomie en de grote stijging van de binnenlandse vraag, was de vraag naar arbeid erg groot. Deels werd er aan deze grote vraag voldaan door de stijging van het arbeidsaanbod van vrouwen. In potentie had er nog beter aan deze vraag kunnen worden voldaan indien een groter deel van de uitkeringsgerechtigden volledig of deels in het arbeidsproces zou zijn opgenomen. Het uitblijven van de inzet van deze verborgen werklozen zorgde voor een zeer krappe arbeidsmarkt.

De relatief grote vertraging in de aanpassing van het personeelsvolume heeft voor relatief grote interne arbeidsreserves gezorgd. Bovendien steeg de werkgelegenheid in de collectieve sector in 2001 en 2002 sterk. Hierdoor bleef de arbeidsmarkt krap, ondanks de intrede van een serieuze recessie. Dit had tot gevolg dat ook de arbeidskosten tot 2003 snel bleven stijgen. Aangezien de arbeidskosten in andere landen minder snel stegen, heeft dit ervoor gezorgd dat de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven ernstig is verzwakt. Nederland profiteert dan ook minder dan andere landen van het aantrekken van de wereldeconomie.

Consumentenvertrouwen

Ook onzekerheid bij consumenten zorgt ervoor dat de groei van de Nederlandse economie niet snel aantrekt. Dit is echter een factor die de gehele eurozone parten speelt en verklaart daarmee niet de relatief slechte prestaties van de Nederlandse economie. [figuur 2](#) laat zien dat het consumentenvertrouwen in Nederland de laatste maanden zelfs wat sneller gestegen is dan in de eurozone. Hiermee lijkt het hervormingsbeleid van het huidige kabinet het vertrouwen van de Nederlandse consument niet te schaden, zeker in vergelijking met andere landen van de eurozone. Ook ervaringen in andere landen suggereren dat uitstel van noodzakelijke aanpassingen niet leidt tot een sneller herstel uit een laagconjunctuur.



Dit wil overigens niet zeggen dat de structurele hervormingen van het huidige kabinet de Nederlandse economie op korte termijn niet beïnvloeden. Zo gaan de inkomensmatiging van de ambtenaren en uitkeringsgerechtigden en de hervorming van de sociale zekerheid op korte termijn gepaard met bestedingseffecten. De negatieve economische effecten worden echter zoveel mogelijk beperkt gehouden door de automatische stabilisatoren deels te laten werken. Het saldo is dan ook in een aantal jaren omgeslagen van een overschot van 1 1/2 procent van het bbp naar een tekort van meer dan drie procent van het bbp vorig jaar. Ook de schuld loopt weer op.

De maatregelen van het kabinet zijn echter gericht op de langere termijn. De hervormingen van het kabinet zullen leiden tot een gezondere Nederlandse economie met een groter arbeidsaanbod. Uitstel van de noodzakelijke hervormingen zou slechts de onzekerheid vergroten en herstel tegenwerken.

Rekening houden met onzekerheid

Het bovenstaande laat zien dat de economische ontwikkeling beïnvloed wordt door onzekere factoren. De overheid zal bij het maken van beleid dus rekening moeten houden met onzekerheid. Gedegen analyse kan de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen weliswaar reduceren, maar niet wegnemen. Zowel de overheid als private partijen zullen dus flexibel moeten zijn, en de ruimte moeten creëren om onverwachte schokken op te vangen. Dit voorkomt dat ad hoc forse ingrepen nodig zijn en dat in beginsel tijdelijke neerwaartse schokken een hardnekkig karakter krijgen.

Flexibiliteit van de Nederlandse economie

Diverse studies hebben laten zien dat een flexibele economie schokken beter kan verwerken dan een inflexibele economie (zie bijvoorbeeld Drew et al., 2004). Doordat in een flexibele economie lonen en prijzen zich sneller aanpassen aan de nieuwe

marktomstandigheden zullen reële variabelen zoals de werkgelegenheid en productie zich sneller richting hun structurele niveau bewegen.

De sociale zekerheid kan dusdanig vormgegeven zijn dat een economie zich moeilijk kan herstellen van economische schokken. Zo werden de ww en wao vooral in de jaren tachtig en negentig gebruikt als uitteertroute voor ouderen. Dit had tot gevolg dat bij een negatieve aanbodschock relatief veel ouderen uit het arbeidsproces verdwenen. De Nederlandse economie werd hierdoor onherstelbaar beschadigd omdat de ouderen bij het economisch herstel niet terugkeerden op de arbeidsmarkt. Tevens zorgden bovenwettelijke aanvullingen er voor dat uitkeringsgerechtigden weinig geprikkeld werden om een baan te zoeken bij een economische opleving. Ook dit zorgde ervoor dat het arbeidsaanbod zich na een schok moeilijk herstelde.

Het kabinet wil er dan ook voor zorgen dat de sociale zekerheid activerender wordt. Mensen dienen vanuit een uitkeringssituatie sneller terug te stromen naar de arbeidsmarkt. Het kabinet zet daarom sterk in op de hervorming van de sociale zekerheid. Zo is het afgelopen jaar de Wet Werk en Bijstand ingevoerd waarbij de reïntegratie van bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt centraal staat. Ook in de nieuwe kabinetsvoorstellen voor de ww en wao staat de arbeidsgeschiktheid van werknemers voorop.

Wet- en regelgeving kan de flexibiliteit van een economie onnodig inperken. Zo leiden ze niet zelden tot onnodige inperking van de flexibiliteit van ondernemers. Wetten en regels zijn menigmaal te gedetailleerd, soms overbodig, en in bepaalde gevallen zelfs tegenstrijdig. Daarnaast resulteren ze in hoge administratieve lasten en hoge nalevingskosten. Het kabinet streeft dan ook naar doelmatige wet- en regelgeving, en heeft in april een plan van aanpak gepresenteerd voor de eerste fase van reductie van de administratieve lasten met 25 procent. De zoektocht naar aanvullende reductiemogelijkheden in Nederland, de aanpak van de Europese administratieve lasten, alsmede reductie van de nalevingskosten staan uitdrukkelijk op de agenda.

Begrotingsbeleid

Economische schokken zijn niet alleen van invloed op de Nederlandse economie, maar ook op de overheidsbegroting. In het begrotingsbeleid dient er daarom rekening mee gehouden te worden dat het emu-saldo onverwachte, en soms forse, bewegingen kan vertonen. In een paar jaar tijd hebben we in ons land een overschot op de begroting van 11/2 procent van het bbp zien omslaan in een tekort van meer dan drie procent van het bbp.

Het kabinet streeft er daarom naar om een aantal 'veiligheidsmaatregelen' te nemen zodat het emu-tekort aan de internationale afspraken blijft voldoen. Zo is het kabinet erin geslaagd om in een verklaring bij de Europese grondwet vast te leggen dat lidstaten in goede economische tijden moeten streven naar een begrotingsoverschot. Hiermee wordt het risico beperkt dat in slechte economische tijden de overheidsfinanciën zodanig verslechteren dat de grenzen van het Stabiliteits- en Groeipact worden overschreden, hoewel het geen garantie biedt. Dit zal tevens bijdragen aan het realiseren van de structurele overschotten die nodig zijn voor houdbare overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing.

Oudedagsvoorziening

Recent is duidelijk geworden dat ons stelsel van aanvullende pensioenen ook risico's bevat. De tijden waarin met enige afgunst werd gekeken naar de (veronderstelde) overreserves van pensioenfondsen zijn voorbij. Enkele jaren van een geleidelijk dalende marktrente, van sterk dalende aandelenkoersen, en van loonstijgingen aan het eind van de jaren negentig hebben er toe geleid dat het beeld van ruime dekking van de pensioenverplichtingen en voldoende (impliciete) reserves voor indexatie is omgeslagen in een beeld van krappe of zelfs onvoldoende dekking. Door de verslechterde financiële situatie en het verscherpte toezicht van de Pensioen- en Verzekeringskamer zagen veel fondsen zich genoodzaakt hun financiële situatie op orde te brengen. Naast het versoberen van de indexatie of van het ambitieniveau van de regeling was daarbij meestal ook sprake van een substantiële verhoging van de premies. De premieverhogingen droegen bij aan de stijging van de arbeidskosten, en versterkten daarmee de conjuncturele neergang van de economie. Door de vergrijzing zal het pensioenvermogen nog sterk stijgen in verhouding tot de totale premieplichtige loonsom. Premieverhogingen worden daardoor een minder effectief middel om een verslechterde dekkingsgraad te herstellen.

Door de geschetste ontwikkelingen hebben alle betrokken partijen meer oog gekregen voor de risico's in de tweede pijler van ons pensioenstelsel. De herziening van het financieel toezicht op pensioenfondsen, waar door de toezichthouder pvk al een begin mee was gemaakt, is mede daardoor in een stroomversnelling gekomen. Begin dit jaar is in de Tweede Kamer de kabinetsnota Hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen behandeld (Ministerie van Sociale Zaken, 2004). Naast de overgang op marktwaardering van de verplichtingen en de grote nadruk op transparantie is een betere toespitsing van het solvabiliteitstoezicht op het risicobeheer binnen pensioenfondsen een belangrijk element. Fondsen dienen in dit kader te beschikken over een vereist eigen vermogen waarvan de omvang afhankelijk is van het door het fonds gekozen beleggingsrisicoprofiel. De veranderingen in het toezicht dragen zo bij aan een betere omgang met risico's door de pensioenfondsen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het kunnen voorkomen van sterke procyclische premiewijzigingen.

Veel pensioenfondsen hebben de afgelopen jaren de overstap gemaakt van eindloon- naar middelloonregelingen en zijn daarmee overgegaan naar een nieuwe verdeling van de risico's. In de overeengekomen middelloonregelingen wordt beperking van de indexering immers ook toegepast op de opgebouwde pensioenaanspraken van actieve verzekerden. Hiermee wint het indexatie-instrument aan effectiviteit en komt een groter deel van de risico's bij de huidige actieven te liggen. De discussie over verdeling van risico's en lasten kan overigens ook gevoerd worden langs de lijnen van de pensioneringsleeftijd, zoals Lans Bovenberg heeft bepleit (Bovenberg, 2003). Net als een lagere pensioenuitkering is langer doorwerken een manier om in een situatie van economische tegenspoed de tering naar de nering te zetten.

Het stimuleren van langer doorwerken brengt ons weer terug bij Plinius de Oude. Ondanks zijn wijze woorden is niet alles onzeker. Zo is de toenemende vergrijzing van de samenleving een onmiskenbare trend, die de betaalbaarheid van de overheidsvoorzieningen - inclusief de aow - en de aanvullende pensioenen onder druk zet. Het kabinet streeft naar een verhoging van de effectieve uitteerleeftijd, onder meer door een eind te maken aan de fiscale faciliteit voor vut en prepensioen. Ook in andere landen is de vergrijzing aanleiding voor maatregelen, waaronder verhoging van de pensioneringsleeftijd. Zo wordt deze leeftijd in de Verenigde Staten geleidelijk verhoogd van 65 naar 67. Hoewel het kabinet daartoe geen plannen heeft, is het interessant de effecten van een dergelijke verhoging voor Nederland te

analyseren. Zoals in de Miljoenennota wordt beschreven, heeft het cpb twee varianten in kaart gebracht waarin de leeftijd waarop mensen recht krijgen op aow en een aanvullend pensioen in twee stappen van een jaar omhooggaat naar 67 jaar. De conclusie luidt dat door de maatregel niet alleen het arbeidsaanbod van 65-plussers toeneemt, maar via lagere belastingen en lagere pensioenpremies het arbeidsaanbod van alle leeftijdsgroepen zal toenemen. Uiteindelijk resulteert dit in een hogere productie van bedrijven en een grotere consumptieve welvaart.

Conclusie

Het kabinet houdt met zijn beleid rekening met onzekerheden. Zo leidt aanpassing van de sociale zekerheid en reductie van de administratieve lasten en regeldruk tot een flexibelere economie die meer schokbestendig is. Tevens streeft het kabinet ernaar om het emu-tekort zo snel mogelijk weer in veiliger vaarwater te brengen, zodat de overheidsfinanciën beter zijn opgewassen tegen onverwachte bewegingen in de overheidsinkomsten en -uitgaven en beter zijn voorbereid op de toenemende vergrijzing. Het financiële toetsingskader in de pensioenwereld stimuleert pensioenfondsen tot beter risicobeheer en biedt daarbij mogelijkheden om sterke procyclische premiewijzigingen te voorkomen.

Kees van Dijkhuizen

Literatuur

Bovenberg, A.L. (2003) Pensioenleeftijd als buffer. *esb*, 12 december 2003,

584-586.

cpb (2004) *Macro Economische Verkenning 2005*. Sdu Uitgevers, september 2004, Den Haag.

Drew, A., M. Kennedy en T. Slok (2004) Differences in resilience between the euro-area and us economies. *oecd Economic Department Working Paper no. 382*, Maart 2004, Parijs.

Eurostat (2004) New Cronos Database. Beschikbaar op <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.

Ministerie van Sociale Zaken (2004) *Hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen*, Bijlage bij brief av/pb/2003/92300 d.d. 6 februari 2004 van staatssecretaris szw aan Tweede Kamer.