

# Structuur en cohesie na de financiële crisis

Crisis of geen crisis. Geen massale werkloosheid en geen algehele misère. Wie de crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw ziet als referentiepunt, zal de huidige economische problemen zien als slechts een rimpeling in de vijver van continu hogere beurskoersen en blijvende economische groei. Maar toch is er wel degelijk iets aan de hand.

**E**r is iets ongrijpbaars. Onder de kreet 'globalisering' voltrekken zich fundamentele veranderingen in de wereldeconomie. De dynamiek is veel groter geworden.

Als we bijvoorbeeld kijken naar de samenstelling van de S&P 500-index van grootste Amerikaanse ondernemingen zien we daarin tot de jaren negentig van de vorige eeuw een grotere stabiliteit; dezelfde ondernemingen domineerden jaar in jaar uit. Na het midden van de jaren negentig zijn er echter grote verschuivingen. Je handhaven vereist permanente aanpassingen, en of je het overleeft is maar de vraag. Ondernemingen splitsen zich op, outsourcen allerlei activiteiten naar verre landen, en lijken vaak permanent in reorganisatie te zitten. De dynamiek is groot, en tegelijkertijd lijken de mogelijkheden om de ontwikkelingen te beïnvloeden kleiner geworden.

De SER spreekt in zijn recente advies over globalisering (2008) dan ook terecht over een steeds grotere internationale verwevenheid. Het grensoverschrijdende karakter van activiteiten maakt ze minder gripbaar voor nationale overheden. Ontwikkelingen zijn vaak ook zelfversterkend. Zo dwingt de dynamiek soms tot deregulering, maar diezelfde deregulering is weer zelfversterkend voor het veranderingsproces. De maatschappij voelt zich hier niet prettig bij. Welke maatschappelijke ordening past bij deze nieuwe werkelijkheid? Tegelijkertijd speelt de zogenoemde individualisering van de maatschappij. Individualisering zelf wordt gezien als het nastreven van puur eigenbelang. Op basis van stimuli wordt iedereen geacht zijn eigen weg te vinden als een soort individuele winst-en-verliesrekening. Geen prestatie zonder dat duidelijk is hoe het eigenbelang daarmee wordt gediend. In een dergelijke omgeving wordt de meerwaarde van het collectief niet meer onderkend. Eigenbelang en collectief belang gaan dan ver uiteenlopen. In plaats van saamhorigheid ontstaat dan verdeeldheid en vervreemding. De sociale cohesie staat hiermee onder druk. Dit wijst ook op een steeds minder gripbaar individu dat niet meer makkelijk in een hokje is onder te brengen.

**ARNOUD BOOT**

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Verzamelinstituten zoals politieke partijen, omroepen, werknemersorganisaties en kerken lijken aan belang in te moeten. Deze beschrijving van de situatie gaat gepaard met machteloosheid van de overheid. Er wordt geroepen dat men moet meedoen aan het internationale concurrentiespel. Feit is dat er geen keus is, het concurrentiespel is hard en internationaal. Nederland moet attractief zijn als vestigingsplaats, het moet dynamisch zijn, enzovoort. De Nederlandse overheid suggereert een onvermijdelijkheid van het internationale krachtenveld met ook een duidelijke suggestie dat de nationale beleidsruimte maar zeer beperkt is. Dit laatste versterkt het gebrek aan sociale cohesie. Schijnbaar moet iedereen zien te overleven in de steeds harder wordende wereld. Ook hier is dan weer sprake van een zelfversterkend proces: zelfredzaamheid staat voorop en lijkt de individualisering te bevestigen. In deze bijdrage worden een tweetal zaken aan de orde gesteld. Ten eerste wordt verder ingegaan op het *footloose* karakter van de economische ontwikkelingen, dus de ongrijpbaarheid. Fundamentele ontwikkelingen, en dan met name die ontwikkelingen welke gerelateerd zijn aan informatietechnologie, hebben wel degelijk voor onevenwichtigheid gezorgd. Een belangrijk aspect is dat economische activiteiten inderdaad ongrijpbaarder geworden zijn doordat die activiteiten veel makkelijker verplaatst kunnen worden, maar ook opgesplitst, of hoe dan ook veranderbaar zijn geworden. De economie is hierdoor niet alleen dynamischer geworden, maar is ook meer op transacties en minder op relaties gericht, waardoor binding en vastigheid onder druk komen te staan. Van fundamenteel belang voor het begrijpen van de huidige maatschappelijke crisis is dat wordt onderkend dat we in een transactiemaatschappij terecht zijn gekomen, en deze behoeft bijsturing. Hieronder zal blijken dat een bepaalde mate van vastigheid belangrijk is en zich vertaalt in sociale cohesie. De tweede kwestie is vervolgens, wat eraan te doen. En wat zijn de aangrijpingspunten voor overheidsbeleid? Dit is geen willekeurig moment om deze vraag te stellen. De economische crisis heeft de overheidsfinanciën uit het lood geslagen; nieuw beleid is nodig om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Het is maatschappelijk onacceptabel om louter op een bezuinigingsnoodzaak te sturen, zonder een visie te hebben op het onderliggende krachtenveld. De maatschappelijke onzekerheid is groot. De Nederlandse overheid moet uitstralen dat er wel degelijk een nationale beleidsruimte is. En dit behelst een visie op hoe ons land moet worden ingericht. Hiermee wordt tegenwicht geboden tegen de ongrijpbaarheid van globalisering. Een herziening van de overheidsuitgaven in de richting van een op zowel cohesie als dynamiek gericht beleid is van groot belang.

## Transactiemaatschappij

Een transactiemaatschappij verwijst naar sociale omgang waarin ieders handelen lijkt te zijn gericht op een onmiddellijke tegenprestatie. Korte termijn

dus. Relaties en continuïteit staan dan minder centraal. Op financiële markten manifesteert de transactiemaatschappij zich het duidelijkst. De al genoemde informatietechnologie heeft een ongekende groei en ontwikkeling van deze markten mogelijk gemaakt. De verhandelbaarheid op deze markten heeft een directe impuls gegeven aan transacties en dus de transactiemaatschappij. De transactiemaatschappij laat zich uitwerken in de context van ondernemingen. De conclusie zal dan moeten zijn dat samenwerken en saamhorigheid een bepaalde mate van stabiliteit en cohesie vereisen, en dat dit op gespannen voet staat met een pure transactiemaatschappij. Een te grote focus op transacties betekent veel wispelturigheid en daarmee weinig vastigheid. Door de kredietcrisis zou men het even vergeten maar een belangrijke zorg was, en is, dat ondernemingen zijn verworpen tot handelswaar, op te kopen door de hoogstbiedende, en vervolgens deelbaar en in stukjes te verkopen. Dit is misschien een nogal extreme karikatuur, maar dat neemt niet weg dat de onderneming als samenwerkingsverband hierdoor wel ter discussie staat. De verhandelbaarheid van een onderneming als geheel en als afzonderlijke ondernemingsactiviteiten kan duiden op een transactiemaatschappij met weinig vastigheid en cohesie, in dit geval op ondernemingsniveau (Boot, 2009).

De verhandelbaarheid die ligt opgesloten in de moderne maatschappij, en gefaciliteerd wordt door de ontwikkelingen in de informatietechnologie, leidt ook tot min of meer onomkeerbare beslissingen die het hart van de onderneming raken. Als een baas van een groot Nederlands advocatenkantoor zegt dat hij de Nederlandse wortels van het bedrijf en de klantrelaties optimaal wil waarborgen en dus niet gaat fuseren met een Angelsaksisch collega-kantoor omdat die Angelsaksische praktijk het kantoor zal doen vervreemden van haar Nederlandse relaties, dan is dit hartverwarmend. Maar wat koop je ervoor? Er is maar één toevallig moment in de toekomst nodig dat in een pennenstreek een onomkeerbare transactie plaatsvindt, en het kantoor is verdwenen.

De crisis bij banken valt te herleiden tot een te extreme focus op transacties: duurzame klantrelaties werden verwaarloosd, snelle verrijking via transacties in de financiële markten, waaronder de handel in allerlei financiële instrumenten zoals hypotheekleningen die eerst rustig op de bankbalans bleven staan, was te verleidelijk. Grote instabiliteit bij diezelfde banken was het gevolg: banken stelden zich op grote schaal bloot aan de wispelturigheid van financiële markten.

## Manipulatie

Het grote veranderingsproces betekent ook dat manipulatie vrij spel krijgt. Regelgeving en toezicht zijn niet afgestemd op de nieuwe werkelijkheid. Sommigen gaan er dan met de buit vandoor. Een voorbeeld is de twijfelachtige zelfverrijking door het management van ondernemingen zelf. Het management laat zich soms letterlijk omkopen. Zie bijvoorbeeld de excessieve beloning die bestuurders van het Duitse bedrijf Mannesmann een aantal jaren geleden verkregen in ruil voor hun instemming met een overname door het Engelse Vodafone, of, wat minstens net zo vaak voorkomt, het management stuurt zelf aan op een overname of andere verkooptransactie waar het voor zichzelf een *piece of the action* heeft gereserveerd. Blijkbaar is het snelle financiële gewin dat in de financiële markten mogelijk is te verleidelijk.

Juist in perioden met grote veranderingen speelt dit, mede omdat dan de institutionele structuur, bijvoorbeeld het toezicht, hier dan niet optimaal op is ingesteld. Een mooi voorbeeld hiervan is ook de woekerpolisaffaire. In de jaren negentig ontstond een nieuwe massamarkt voor dit soort producten. Onder het mom van "er waren geen regels" werd de consument voor miljarden het bos in gestuurd. Het financieel gewin was schijnbaar van dien aard dat verzekeringsmaatschappijen en hun bestuurders tegen deze verleidingen niet bestand waren. De traditionele Nederlandse calvinistische, en ook paternalistische, bestuurstructuur werd hiermee verloochend (Boot, 2009).

De maatschappelijke consequenties hiervan zijn enorm. De huidige bonusdiscussie duidt dan ook niet alleen op een grote vertrouwenscrisis in het management van ondernemingen, maar zeker ook in de maatschappij als geheel. Voor de onderneming als samenwerkingsverband roept dit de vraag op hoe van werknemers kan worden verlangd loyaal te zijn aan de onderneming als het

gedrag van bestuurders telkens de vraag oproept of ze iets doen omdat ze er zelf beter van worden, of dat ze iets doen in het belang van de onderneming. Calculerend gedrag dreigt hiermee centraal te komen staan. De loyaliteitsvraag ligt daarmee permanent op tafel.

## Overheidsbeleid

Deze zelfde problematiek manifesteert zich op het niveau van de maatschappij als geheel. Het alleen gericht zijn op transacties maakt footloose en geeft geen houvast. Saamhorigheid, *social fabric*, vereist een mate van vastigheid. Voor de maatschappij als geheel geldt hetzelfde. Globalisering wordt vaak gezien als iets ongrijpbaars, en tegelijkertijd wordt het gepresenteerd als dwingend tot aanpassingen. Zowel het ongrijpbare als de gedwongen aanpassingen, veelal gericht op flexibilisering en minder zekerheden, geven voeding aan gevoelens van onzekerheid, en kunnen gemakkelijk als bedreigend worden ervaren.

Hoe dit bij te sturen? Uiteindelijk is het een zoektocht naar een nieuw evenwicht. Een antwoord moet worden gevonden op de ongrijpbaarheid in een wereld waarin transacties en globalisering centraal staan. Waar het nu op aankomt is op het definiëren van een juiste richting van het overheidsbeleid. Een eerste stap daarbij is te onderkennen dat er wel degelijk een nationale beleidsruimte is. Het is volstrekt eenzijdig om als visie te hebben dat er nu eenmaal geen keus is, en men dus gedwongen is om mee te doen aan een internationale race gericht op het flexibiliseren van de economie. Dit betekent allesbehalve dat je tegen het flexibiliseren van de economie moet zijn. Dynamiek is cruciaal in een wereld waarin veranderingen in hoog tempo plaatsvinden. Het hoge veranderingstempo in de wereldeconomie is een realiteit en globalisering bestaat. Er zal ingespeeld moeten worden op nieuwe mogelijkheden, en dat vereist initiatief, ondernemingsgeest, geen onnodige belemmeringen, en dus flexibiliteit. Maar zonder een echte visie laat de maatschappelijke inrichting zich moeilijk aanpassen. Wat voor vastigheden, zekerheden en cohesie wil men bieden? Hoe wordt de nationale beleidsruimte daarvoor ingezet? In principe zijn dit keuzes die door de politiek gemaakt moeten worden. Maar een algemeen uitgangspunt voor beleid is uit het voorgaande wel te destilleren: beleid dat noch bijdraagt aan dynamiek, noch aan cohesie moet zwaar ter discussie worden gesteld, en beleid dat bijdraagt aan allebei heeft een duidelijke plus. Dit lijkt een wat simplistisch uitgangspunt, maar het biedt enig houvast. In ieder geval zou het al enige

**Het is volstrekt eenzijdig om als visie te hebben dat er nu eenmaal geen keus is, en men dus gedwongen is om mee te doen aan een internationale race gericht op het flexibiliseren van de economie**

richting kunnen geven aan het twintigtal werkgroepen dat in Den Haag op zoek is naar bezuinigingsmogelijkheden.

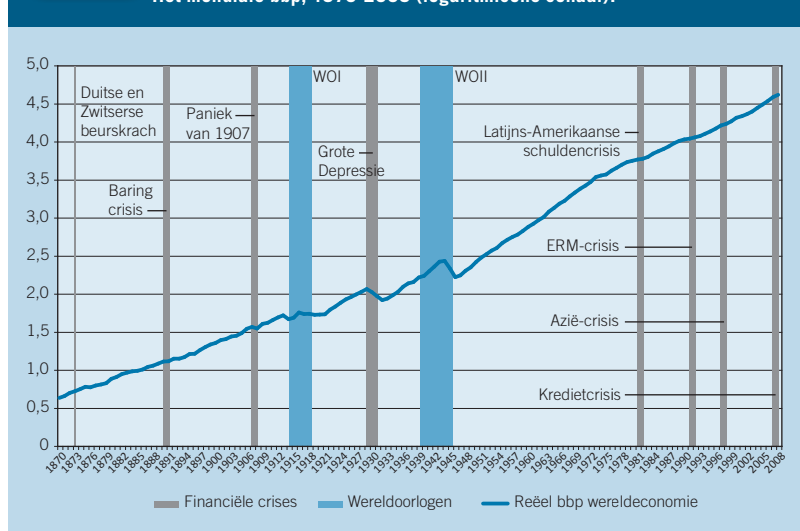
Het uitgangspunt toegepast Idealiter zou een nieuw plaatje gemaakt moeten worden van de rol en plaats van de overheid, en het type prioriteiten, en overheidsbegroting, die hierbij passen. Eigenlijk een exercitie zoals gedaan in het zogenoemde Sapir-rapport in het kader van het innovatiebeleid voor de Europese Unie (EU, 2003). Een door de Belgische econoom André Sapir geleide commissie kwam met voorstellen hoe het EU-budget zou moeten worden gheralloceerd om invulling te kunnen geven aan de ambities van de EU op het gebied van innovatie en groei zoals vastgelegd in het verdrag van Lissabon. De exercitie die hier wordt voorgestaan voor Nederland gaat langs twee dimensies, niet alleen de dynamiek waar Sapir zich exclusief op richt maar ook de cohesie. Tot het laatste wordt nadrukkelijk het veiligstellen van publieke voorzieningen en sociale zekerheid gerekend.

Twee elementen van het overheidsbeleid mogen als voorbeeld dienen: de ongewenste fiscale facilitering als instrument van overheidsbeleid en het belang van publieke uitgaven aan onderwijs voor dynamiek en cohesie. Uiteraard is een meer integrale invalshoek wenselijk, maar deze elementen zijn het meest kritiek in de huidige beleidsdiscussie. De beperktere invalshoek biedt zeker enig houvast. De omvangrijke fiscale facilitering, aftrekposten met name, is door het verkwistende karakter ervan de grootste bedreiging voor een beleid gericht op cohesie en dynamiek. Onderwijs, naast volkshuisvesting, gezondheidszorg en sociale zekerheid, is een belangrijk aangrijppingspunt voor overheidsbeleid, met grote nationale beleidsruimte.

Fiscale facilitering Het terugdringen van de fiscale facilitering leidt via verbreding van de fiscale grondslag tot extra inkomsten voor de overheid, en in veel gevallen ook tot versterking van de structuur van de economie. Het is moeilijk in te zien hoe fiscale facilitering ten dienste staat aan cohesie. Hiermee zou het inperken ervan voldoen aan het gestelde uitgangspunt. Fiscale facilitering bestaat in vele vormen, van aftrek van hypotheekrente en rente op vreemd vermogen in het algemeen tot allerlei aftrekposten rond pensioen- en verzekeringsproducten. Eerst het woningdossier. Ondanks alle angststromen die worden geuit over aanpassingen in de hypotheekrenteaftrek, maar ook de bredere subsidiëring van de woningmarkt, zijn grote bezuinigingen mogelijk die geld opleveren zonder dat de cohesie wordt aange-

Figuur 1

Het mondiale bbp, 1870-2008 (logaritmische schaal).



Bron: IMF, 2009



tast en die ook op langere termijn goed zijn voor de economie. De hypotheekrenteaftrek is moeilijk te verdedigen. Zelfs voor starters is het de vraag of het prijsopdrijvende effect ervan niet alle mogelijke voordelen teniet doet. Het renteaftredossier is nog veel breder. *Private-equity*-beleggers en andere ondernemingen kunnen op grote schaal rente op vreemd vermogen aftrekken van de vennootschapsbelasting. De economische rationale hiervoor is niet te vinden. In een tijd van financiële innovaties blijkt overigens ook dat men zeer innovatief kan zijn met vermogen, namelijk bijna eigen vermogen te laten kwalificeren als aftrekbaar vreemd vermogen. Ook leidt dit gesubsidieerde gebruik van vreemd vermogen tot ongewenste schuldfinanciering en een nadruk op fiscaal gemotiveerde transacties.

Bij pensioen- en beleggingsverzekeringsproducten is het onduidelijk waarom men zo krampachtig vasthoudt aan de omkeerregel: de fiscale facilitering van de inleg, met belastingheffing op de uitkering. Belasting wordt er uiteindelijk toch betaald, maar het uitstel ervan veroorzaakt grote problemen door fiscaal gemotiveerde verkooptrucs (woekerpolissen) en bovendien geeft het pensioenfondsen nog meer geld om te beheren (uitgestelde belastingafdrachten). Het beheer van dergelijke giga-vermogens is vragen om problemen.

Beleggingsverzekeringen vormen een extreem dossier, maar illustreren op onthullende wijze de echte kosten van generiek fiscaal gefaciliteerd beleid. Deze kosten zijn drievoudig (Boot, 2006). Ten eerste, de heffingsgrondslag wordt uitgehold en reduceert daarmee de betaalbaarheid van de publieke voorzieningen. Ten tweede, generiek fiscaal beleid is veel te grof, en schiet daardoor in bijna alle gevallen het echte doel voorbij (weglekeffecten). Slechts een zeer klein deel van de fiscaal opgeofferde middelen komt terecht bij de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Waar mogelijk zijn directe bij de beoogde doelgroep aangrijpende instrumenten te prefereren.

En ten derde, fiscale facilitering leidt vaak tot zeer hoge transactiekosten. De torenhoge kosten op de markt van beleggingsverzekeringen zijn slechts een illustratie.

Het fiscale dossier biedt volgens mij de grootste aanknopingspunten voor een versterking van het huishoudboekje van de overheid. De weglekeffecten en transactiekosten zijn dermate groot dat aanpassingen mogelijk zijn die tegemoetkomen aan het algemene uitgangspunt, namelijk structuur en cohesie versterken, en ook direct extra middelen opleveren.

## Onderwijs

In tegenstelling tot het afbouwen van de fiscale facilitering legt onderwijs in eerste instantie druk op de collectieve middelen. Onderwijs is in principe goed voor de structuur en dynamiek van de economie als investering in de toekomst en is gericht op sociale cohesie, met name het optimaal meekrijgen van vooral jonge mensen in de maatschappij. Gezien het

hier uiteengezette algemene uitgangspunt (sterkere dynamiek en investeren in cohesie) is het dus een beleidsterrein dat optimale steun verdient.

Maar er is nog een andere reden om juist in deze tijd onderwijs centraal te stellen. Als er iets blijkt uit internationaal onderzoek is het dat kennisinstellingen de lokale verankering van globalisering zijn. Het maatschappelijk rendement van met name hoger onderwijs hangt van de lokale verankering af. De binding en interacties met de omgeving zijn hiervoor cruciaal. Uit onderzoek van de OESO blijkt dat Nederland op dit punt achterloopt (OESO, 2007). Deze achterstand is slecht voor de economie en slecht voor de maatschappelijke cohesie. De overheidsagenda op het gebied van onderwijs moet gericht zijn op het aanpakken van dit probleem.

De aanpassingen in het overheidsbeleid hierboven zijn in principe gericht op het versterken van de structuur van de economie, in termen van dynamiek en cohesie. De voorgestelde afbouw van fiscale facilitering is meer dan het hopen op inverdieneffecten. De verbreding van de belastinggrondslag zorgt rechtstreeks voor een meer betaalbare overheid en creëert daardoor ruimte voor een beleid dat is gericht op dynamiek en maatschappelijke cohesie. En dit laatste loopt dan via de aanzienlijke beleidsruimte die op vele gebieden, waaronder onderwijs, bestaat.

## Visie en perspectief

Juist in deze tijd van bedreigingen door globalisering en de slechte financiële huishouding van de overheid is het uitdragen van visie en perspectief van groot belang. Dit geeft richting, voorkomt kaasschaaf-achtige bezuinigingen die dynamiek dan wel sociale cohesie aantasten. Er is volop gelegenheid om de maatschappelijke discussie te verrijken. In wat voor maatschappij wil men leven, en hoe dat te waarborgen? Dit is een totaal andere invalshoek dan het kabinet aanhangt, want dat reageert op angstbeelden in tijden van schaarste. Dit is een armzalige wijze van regeren. Nederland is een rijk land, en kan juist sterker uit deze crisis naar voren komen.

Ten slotte, er is ondanks alles reden voor urgentie. Sommigen hebben met groot enthousiasme een plaatje in de laatste *Global Economic Outlook* van het IMF omarmd (figuur 1).

Figuur 1 laat zien dat op langere termijn de wereldeconomie sinds 1870 al een zeer gestaag groeipad volgt. Grote crises zoals de Grote Depressie van de jaren dertig hebben invloed, maar op langere termijn lijkt er slechts een tijdelijke afwijking te ontstaan van het langetermijngroeipad; op het oog lijkt de dip ook nog goedge maakt te worden. Deze geruststellende gedachte schiet op twee fronten tekort. Ten eerste kosten aanpassingsprocessen enige tijd. Ten tweede gaat figuur 1 uit van de wereldeconomie; grote geografische verschuivingen in welvaart worden dus verdoezeld. En hier ligt een van de grote uitdagingen van het economisch beleid. In deze tijd van grote veranderingen worden de kaarten opnieuw geschud. Zorgen dat we meedoen en meetellen moet dus zeker een kernpunt zijn in het overheidsbeleid. En de uitdaging is om dit te combineren met een beleid dat sociale cohesie waarborgt.

## LITERATUUR

Boot, A. (2006) *Economisch beleid niet toekomstbestendig*. ESB, 91(4500), 644–647.

Boot, A. (2009) *De onwortelde onderneming*. Assen: Van Gorcum.  
EU (2003) *An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver*. Verslag aan de President van de Europese Commissie. Brussel: EU.

IMF (2009) *Global economic outlook*. Genève: IMF.

OESO (2007) *Higher education and regions: Globally competitive, locally engaged*. Parijs: OESO.

SER (2008) *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*. Advies 08/06, 20 juni. Den Haag: SER.