



Kerend tij: de economie op de proef gesteld

Auteur(s):

Oosterwijk, J.W.

Secretaris-Generaal van het ministerie van economische zaken.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4341, pagina 4, 4 januari 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De wereldwijde groeivertraging stelt de Nederlandse economie op de proef. Daardoor komen zwakke plekken aan het licht. Een beleidsagenda die het aanpassings- en groeivermogen van de economie versterkt, is nodig om de economische groei veilig te stellen. Keuzevrijheid, prikkels en publieke belangen gaan daarbij hand in hand.

Aan het begin van het nieuwe jaar staat de economie er aanmerkelijk minder gunstig voor dan in voorgaande jaren. Optimisme over de vooruitzichten heeft plaats gemaakt voor onzekerheid. Er is onzekerheid over de vraag wanneer, waar en hoe krachtig het herstel zich zal aandienen. Ook bestaat er onzekerheid over de vraag of de Nederlandse economie in de periode van hoogconjunctuur daadwerkelijk een beter aanpassingsvermogen heeft opgebouwd. Een fundamentele onzekerheid betreft de basis voor het duurzame groeivermogen voor de komende tijd: is die wel gewaarborgd? Anders gezegd, legt een 'stresstest' van de huidige conjuncturele inzinking zwakke plekken bloot in de Nederlandse economie?

Het verbeteren van het aanpassingsvermogen en het versterken van het duurzaam groeivermogen zullen centraal moeten staan op de economische beleidsagenda. Deze beleidsagenda vereist scherpte en daadkracht van alle betrokken maatschappelijke partijen. Om deze beleidsagenda voortvarend uit te voeren, is aanpassing van onze instituties aan de eisen van de tijd noodzakelijk. Keuzevrijheid en prikkels voor consumenten, werknemers en ondernemers moeten centraal staan, onder borging van de essentiële publieke belangen ¹.

Internationale conjunctuur

In het afgelopen jaar is de economische groei in grote delen van de wereld vrijwel stilgevallen. Een belangrijke oorzaak daarvan is de inzakkende investeringsgroei. De terroristische aanslagen hebben de neergang, die al eerder zichtbaar was, versterkt. Er is echter weinig aanleiding om in reactie hierop de vooruitzichten voor de wereldeconomie ook op langere termijn significant neerwaarts te herzien. De internationale handel zal mogelijk hinder ondervinden van de toenemende aandacht voor veiligheidsrisico's, die tot extra transactiekosten leiden. Tegelijkertijd hebben de aanslagen geleid tot een internationaal hernieuwd bewustzijn van het belang van wereldwijde samenwerking. Deze kan de globalisering een nieuwe impuls geven. De resultaten van de recente wto-top in Doha zijn hiervan een illustratie.

Herstel en aanpassingsvermogen

De economische groei in Europa zal in 2002 waarschijnlijk hoger zijn dan in de VS. De verwachting is echter dat het herstel in de VS - als dit zich eenmaal aandient - veel krachtiger zal zijn dan in Europa, waar schokken in de afgelopen dertig jaar vaak langdurige negatieve effecten op groei en werkgelegenheid hebben gehad.

Dit verschil in veerkracht en groeivermogen tussen de VS en de EU hangt samen met verschillen in flexibiliteit van markten en in instituties ². Verbetering van het Europese aanpassings- en groeivermogen wordt pas realiteit als de ambities van de Europese top in Lissabon in de praktijk gebracht worden. In Lissabon is in het voorjaar van 2000 immers besloten om Europa om te vormen tot de meest dynamische regio in de wereld. Na een vliegende start zijn cruciale elementen van de 'Lissabon-agenda' in de versukkeling geraakt, zoals de liberalisering van de energiemarkten en nieuwe regels voor overheidsaanbestedingen. Nu het belang van flexibele markten met de komst van de euro en de monetaire unie alleen maar groter is geworden, is het moment gekomen om de Europese agenda van dynamiek en productiviteitsgroei een stap verder te brengen.

De Nederlandse economie

Hoe staat Nederland er als regio binnen Europa voor? Op veel terreinen heeft de Nederlandse economie uitstekend gepresteerd. Maar zijn deze prestaties ook robuust tegen de 'stresstest' van de inzakkende internationale conjunctuur?

De eerste uitkomsten lijken niet onverdeeld gunstig. De winstgevendheid van bedrijven is in snel tempo uitgehold, hetgeen zijn weerslag heeft op de investeringen. De werkgelegenheid in de marktsector zal in 2002 voor het eerst sinds lange tijd afnemen, terwijl de werkloosheid oploopt. Verder is er een duidelijke trendbreuk in de ontwikkeling van de verhouding tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden, die voor het eerst sinds jaren weer stijgt. Tot op zekere hoogte zijn deze bewegingen onvermijdelijk in een neergaande conjunctuur, maar door zwakke plekken in het Nederlandse sociaal-economische bestel bestaat het risico dat deze tijdelijke schommelingen, net als in het verleden, langdurige effecten zullen hebben. Derhalve verdienen deze zwaktes nadere aandacht.

Armoedeval

Eén zo'n zwakke plek is de armoedeval, waardoor de activerende werking van de sociale zekerheid onvoldoende is. Het aanpakken van de armoedeval bij de wortel vereist het afbouwen van inkomensafhankelijke subsidies in combinatie met het doorvoeren van lastenverlichting. Andere oplossingen, zoals de introductie van een inkomensafhankelijke arbeidskorting aan de onderkant van het loongebouw, vormen alleen een stap vooruit als ze worden gecombineerd met een substantiële verlaging van de marginale druk in het gehele loongebouw. Anders wordt het probleem van de hoge marginale druk slechts verplaatst naar werkenden hoger in het loongebouw.

WAO

Een andere zwakke plek is de WAO, die zelfs bij een krappe arbeidsmarkt beleidsresistent is gebleken. Gezien de hoeveelheid nuttige informatie die hierover de afgelopen tijd is verzameld, moet het mogelijk zijn om een oplossing te vinden die kan bijdragen aan een betere benutting van het arbeidspotentieel, hetwelk om demografische redenen alleen maar dwingender wordt. Cruciaal zijn financiële prikkels voor werkgevers én werknemers, ook in het eerste ziektejaar, efficiënte keuringen en een duidelijker en objectieverbaar arbeidsongeschiktheids criterium. Daarmee wordt voorkomen dat mensen met kans op herstel permanent afhankelijk worden van een uitkering.

Loonontwikkeling en concurrentiepositie

De risico's van de aanzuigende werking van de sociale zekerheidsregelingen maken een snelle reactie van de lonen op de inzakkende economie van groot belang. Maar Nederland lijkt in dezelfde val te trappen als begin jaren negentig, toen er eveneens sprake was van een snelle en forse stijging van de arbeidsinkomensquote. Nieuwe looncontracten zouden aanzienlijk lagere en meer gedifferentieerde loonstijgingen moeten bevatten om een structureel verlies aan werkgelegenheid deze keer te beperken.

Het Nederlandse investerings- en vestigingsklimaat staat van verschillende kanten onder druk. Naast het feit dat de loonontwikkeling al sinds 1996 onmiskenbaar bijdraagt aan de afkalving van onze concurrentiepositie, is er in andere landen een tendens om het fiscale vestigingsklimaat te verbeteren door tariefverlaging en structuurveranderingen in de vennootschapsbelasting. Met het oog op het vestigings- en investeringsklimaat is een stapsgewijze verlaging van de wig op arbeid en van de overige lasten voor bedrijven, zoals de vennootschapsbelasting, noodzakelijk en effectief³.

Budgettaire beleid

Voor het budgettaire beleid liggen er dan ook de nodige uitdagingen. Naast de genoemde punten ten aanzien van de lastendruk zijn er ambities op het terrein van kwaliteitsverbetering in de collectieve sector, vooral ten aanzien van onderwijs, zorg en veiligheid. Bovendien wordt de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte om de staatsschuld in 25 jaar geheel af te lossen, door de meeste politieke partijen onderschreven.

Door de recente groeivertraging is de ruimte voor nieuw beleid uiterst klein geworden. Achteraf bezien zijn de becijferingen in de verkiezingsprogramma's op een te optimistisch beeld gebaseerd. Dat betekent dat de daarin geformuleerde ambities alleen gerealiseerd kunnen worden door extra ombuigingen en grondslagverbredende maatregelen. Nederland zou in ieder geval de verleiding moeten weerstaan om de doelstelling van aflossing van de staatsschuld te relativiseren, teneinde een scherpere prioritering van budgettaire wensen te ontlopen. In een vergrijzende samenleving is niemand gebaat bij het doorsluizen van de rekening naar de toekomst.

Vergroting budgettaire ruimte

Diverse ruimtevergrotende maatregelen aan de uitgavenkant en de inkomstenkant van de begroting komen in dit kader in beeld. In de diverse Verkenningen is aangegeven dat de organisatie van de collectieve sector gemoderniseerd kan worden en dat de rol van de burger kan worden vergroot⁴. Tegen deze achtergrond lijken op diverse terreinen binnen de collectieve sector efficiëntieverbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld met behulp van ict. Ook zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van eigen bijdragen voor hoger onderwijs en zorg. Daarnaast zouden subsidies kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld de huursubsidie. Binnen het toekomstig activerend arbeidsmarktbeleid, zou specifiek instrumentarium vervangen kunnen worden door meer generiek en eventueel fiscaal beleid dat zich op de armoedeval richt⁵. Aan de inkomstenkant heeft het huidige kabinet in de fiscale Verkenning een aantal varianten in beeld gebracht, waarin tal van specifieke aftrekposten zoals de spaarloonregeling worden geschrapt. Tegelijkertijd kwam daarin naar voren dat voor verdere verlaging van de marginale druk meer substantiële grondslagverbredingen onontkoombaar zijn. Diverse opties zijn daartoe bestudeerd, bijvoorbeeld in de sfeer van de fiscale behandeling van de oude dag en de eigen woning.

Overigens valt wederom op hoe klein de ruimte voor nieuw beleid bij groeipercentages van zo'n twee à tweeënhalf procent eigenlijk is. Vaste afspraken, koppelingsmechanismen en andere autonome ontwikkelingen zoals de stijging van de vergrijzingslasten, nemen de extra ruimte grotendeels in beslag. Voor het realiseren van nieuwe ambities in de collectieve sector is het daarom belangrijk dat groeivermogen centraal komt te staan op de economische beleidsagenda.

De productiviteitsagenda

Op het terrein van de economische structuur is de uitdaging voor de komende tijd het bewerkstelligen van een verhoging van de groei van de arbeidsproductiviteit⁶. Groei van de productiviteit is onverbrekelijk verbonden met een goede werking van markten. Dat vraagt om het vergroten van keuzevrijheid en prikkels voor individuele consumenten, ondernemers en werknemers. Het vergroten van keuzemogelijkheden en prikkels is eveneens een gevolg van de individualisering en de toename van de welvaart. Tegelijkertijd wordt het speelveld voor hen steeds sterker beïnvloed door overwegingen van publiek belang. Vanuit deze optiek kan de productiviteitsagenda nader worden ingevuld op de beleidsvelden marktordening en mededinging, duurzaamheid, innovatie, menselijk kapitaal en ondernemerschap.

Marktordening en mededinging

Terugkijkend, is ten aanzien van marktordening en mededinging het nodige bereikt op de terreinen van mdw, mededingingsbeleid, en de telecomsector en energiesector. Stap voor stap gaan bedrijven en consumenten de vruchten plukken van de marktordeningoperaties die in het afgelopen decennium zijn gestart. Toch is er op dit terrein in Nederland nog veel werk aan de winkel ⁷.

Marktordeningoperaties vormen een relatief jong beleidsterrein en worden gekenmerkt door transitieproblemen. Transitieprocessen zijn complex en taai, omdat oude marktpartijen hun positie aangetast zien, terwijl nieuwe partijen, maar ook consumenten, met ongeduld wachten tot ze de vruchten van de nieuwe ordening kunnen plukken. Het adequaat borgen van het publieke belang blijkt weerbarstige materie, temeer daar de afbakening van het publieke belang door voortschrijdend inzicht een 'bewegend doel' vormt. Dit onderstreept het belang van het goed beheersen van zowel het transitieproces als de verwachtingen hierover.

Een nieuw kabinet staat voor een flinke uitdaging op orderingsgebied. In de netwerksectoren zijn er onder meer het afronden van de herordening van de energiesector en de telecomsector, alsmede het herstructureren van het openbaar vervoer. In de (semi)publieke sectoren valt te denken aan nieuwe ordening op het gebied van onderwijs, onderzoek en zorg. Startpunt daarbij is steeds de identificatie en omschrijving van het publieke belang. Verankerung van publieke belangen draagt bij aan het vergroten van vertrouwen bij burgers en bedrijven in dergelijke processen, en daarmee aan hun effectiviteit. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan vervolgens inzicht geven in de voor- en nadelen van diverse orderingsmechanismen. Nieuwe marktordeningoperaties zouden moeten starten met een uitgewerkt orderingsplan, waardoor vooraf meer helderheid en transparantie wordt gecreëerd over de toekomstige marktsituatie en de weg daarnaar toe. Samenhang, synergie en leereffecten op de verschillende gebieden - vooral in netwerksectoren - dienen sterker benut te worden.

Nauw verbonden met het publieke belang en de keuze voor marktconforme orderingsinstrumenten is vervolgens de noodzaak van helder en strikt gehandhaafd toezicht op markten, ook om oligopolistische tendensen tegen te gaan. Alleen dan komen de opbrengsten van de liberalisering daadwerkelijk terecht bij de consument. Diezelfde consument zal nog centraler moeten staan in het mdw-proces.

Duurzaamheid

Duurzaamheid is bij uitstek een terrein waar publieke belangen spelen op economisch, ecologisch en sociaal vlak. Ook voor duurzaamheid geldt dat het vergroten van keuzevrijheid en prikkels voor burgers en bedrijven beleidsdoelstellingen binnen bereik kan brengen. Op ecologisch vlak gaat het daarbij bijvoorbeeld om de inzet van economische instrumenten, zoals het gebruik van verhandelbare emissierechten bij de reductie van CO₂-emissies. Op het terrein van maatschappelijk verantwoord gedrag van ondernemingen kan de overheid het reputatiemechanisme op de markt versterken door de informatievoorziening waar nodig te ondersteunen.

Innovatie

Innovatie is cruciaal voor verdere productiviteitsgroei. De versterking van het innovatieve vermogen door een betere aansluiting van het publieke kennisaanbod op de private vraag is een belangrijke opgave voor Nederland. Die aansluiting wordt enerzijds bevorderd door prikkels voor onderzoek van hoge kwaliteit en anderzijds door prikkels die er voor zorgen dat de resultaten van dit onderzoek goed worden benut. Waar Nederlandse universiteiten in de eerste geldstroom nauwelijks prestatieprikkels ondervinden, laat de ervaring in het Verenigd Koninkrijk zien dat de onderzoeksproductiviteit stijgt als universiteiten in hun bekostiging worden afgerekend op hun onderzoeksprestaties in het verleden aan de hand van een aantal eenduidige en heldere indicatoren ⁸. De benutting van onderzoek kan ook worden versterkt door het oordeel van de afnemers van onderzoek, bijvoorbeeld bedrijven of de overheid, te laten meewegen in de afrekening van de onderzoeksinstellingen.

Om te profiteren van het internationale weglekeffect van kennis moet Europa zo snel mogelijk alle barrières opruimen om te komen tot één markt voor toponderzoek en toptalent. Eén van de barrières is het ontbreken van een gemeenschapsoctrooi, waarover overeenstemming te lang is uitgebleven door onenigheid over het talenregime. Vanuit de beleidsagenda die voortkwam uit de Eurotop in Lissabon zijn verder van belang het vergroten van de Europese mobiliteit van onderzoekspersoneel, de Europese aanbesteding van onderzoek en het blootstellen van nationale onderzoeksprogramma's aan grensoverschrijdende competitie.

Menselijk kapitaal

Productiviteitsgroei kan niet zonder excellent menselijk kapitaal. De combinatie van de kenniseconomie met vergrijzing noopt tot een herbezinning van instituties, zoals de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Ontmoedigen zij niet te veel de vorming van menselijk kapitaal ten bate van de vorming van financieel kapitaal ten behoeve van de oude dag ⁹?

In concreto baren de tekorten aan hoger opgeleid personeel, vooral indien technisch geschoold, zorgen. Een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is nodig. Dit vereist dat ruimte wordt gecreëerd voor keuzevrijheid en prikkels door vraagsturing in het hoger- en beroepsonderwijs. Ervaringen uit Australië en de VS leveren hier interessante suggesties. Hogere private bijdragen en meer ruimte voor instellingen om zelf collegegelden vast te stellen, bieden mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering en een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zonder afbreuk te doen aan de toegankelijkheid. Daar hoort bij dat de toetreding van nieuwe aanbieders wordt vereenvoudigd, onder meer door de toegang van buitenlandse aanbieders op de Nederlandse markt mogelijk te maken.

Ondernemerschap

Hoge administratieve lasten nemen prikkels tot (nieuw) ondernemerschap weg. Een nieuw kabinet zou een concreet vervoliprogramma voor de verlaging van de administratieve lastendruk moeten opzetten. De huidige faillissementswet verhindert gestrande ondernemers opnieuw te beginnen en plaatst daarmee bestaand potentieel buiten spel. Meer ruimte ontstaat wanneer bedrijven meer mogelijkheden krijgen om te reorganiseren tijdens een periode van surséance en wanneer de invloed van concurrente crediteuren op de verdeling van

de baten en lasten toeneemt.

Ook congestie op de wegen en tekorten aan bedrijventerreinen belemmeren ondernemerschap. Steeds moet worden bezien welke combinatie van investeren, ordenen en reguleren dit probleem het beste kan oplossen ¹⁰. Het beleid moet zich richten op het beter benutten van de infrastructuur, met name door naar tijd en plaats gedifferentieerde financiële prikkels te introduceren. Voorzover dit niet volstaat, lijkt het in hoog tempo wegnemen van een selectie van infrastructuurknelpunten een rendabele operatie. Bij de bedrijventerreinen dient aanbod op zorgvuldige en innovatieve wijze in gebruik te worden genomen, onder meer door private betrokkenheid bij ontwikkeling, exploitatie en beheer van bedrijventerreinen.

Conclusie

Aan de vooravond van de verkiezingen wordt economisch Nederland wakker geschud. Bij het huidige laagwater komen de zandbanken boven. Het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie moet versterkt worden, zodat het economisch groeivermogen op langere termijn veilig gesteld wordt. Dat stelt hoge eisen aan het te voeren economisch beleid op macro- en microniveau. Het budgettaire macrobeleid wordt een kwestie van passen en meten, in een situatie waarin voor nieuw beleid nauwelijks ruimte is. Voorkomen moet worden dat de financiële soliditeit, vormgegeven in de surplus-doelstelling, dan wel de economische kwaliteit in de vorm van lastenverlichting en structuurversterkende uitgaven, het kind van de rekening worden. Een meer activerend sociaal zekerheidsbeleid is meer dan ooit geboden.

Op micro-terrein ligt er een productiviteitsagenda te wachten op uitvoering, die tenminste aan de eis moet voldoen dat ruimte en keuzevrijheid worden geboden aan de consument, de werknemer en de ondernemer. Publieke belangen die scherp zijn gedefinieerd, moeten zoveel mogelijk met marktconforme instrumenten geborgd worden. Daarmee tekenen zich de contouren af van een uitdagende agenda voor duurzame economische groei. Een nieuw kabinet moet haar beleidsambities op dit terrein voor de komende vier jaar in een agenda voor het economisch beleid neerleggen en concretiseren

1 P. Winsemius e.a., *Naar een nieuwe maatschap*, ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2001.

2 O.J. Blanchard en J. Wolfers, The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment, *The Economic Journal*, 2000, blz. C1-33.

3 Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2002*, Den Haag, 2002, blz. 134-135.

4 Ministerie van Algemene Zaken, *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*, Den Haag, 2001.

5 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Aan de slag*, Den Haag, 2000, blz. 53 en 59.

6 Zie J.W. Oosterwijk, [Nieuwe bronnen van welvaartsgroei](#), *ESB*, 5 januari 2001, blz. 4-7; F.J.H. Don, *Het Nederlands groeipotentieel op middellange termijn*, Centraal Planbureau, Den Haag, 2001; M. Porter, *Innovation lecture*, 3 december 2001, Den Haag.

7 A. Bassanini e.a., *Knowledge, technology and economic growth*, Economics department working papers, nr. 259, Parijs, 2000.

8 British eggheads rule, *The Economist*, 15 december 2001, blz. 33.

9 A.L. Bovenberg, Vergrijzing en menselijk kapitaal, in: R. Gradus e.a., *Nederland kennisland?*, OCFEB, Rotterdam, 2001, blz. 139-160.

10 Zie ministerie van Economische Zaken, *Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie*, Den Haag, 2001.