



Nieuwe bronnen van welvaartsgroei

Auteur(s):

Oosterwijk, J.W.

Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken. De auteur dankt Jan Koeman en Rudy van Zijp voor hun bijdrage.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4289, pagina 4, 5 januari 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Het economische beleid moet zich de komende jaren gaan richten op de versterking van de productiviteitsgroei. Dit vraagt om meer marktdynamiek, een uitdagender fiscaal klimaat en een versterking van onderwijs en innovatie. Structurele hervormingen en institutionele vernieuwing zullen onmisbare elementen zijn voor de toekomstige nationale en Europese beleidsagenda's.

Nederland beleeft momenteel een periode van ongekende welvaartsgroei. Halverwege de rit van dit kabinet richt de blik zich meer dan ooit op de toekomst. Centrale vraag is of deze voorspoed ook zal voortduren. Op korte termijn wordt dit in belangrijke mate bepaald door de conjuncturele situatie. In de Verenigde Staten zijn er duidelijke signalen van een afvlakking van de groei en is het de vraag of een 'zachte landing' bereikt wordt. Voor de eu is het de vraag of versneld structurele zwakheden kunnen worden verminderd, zodat deze keer het momentum van economische groei wel kan worden behouden. Voor Nederland lijkt het niet meer dan logisch dat de lonen wat harder stijgen dan gebruikelijk, maar bedacht moet worden dat de concurrentiepositie in den brede wordt geflatteerd door de lage euro. Ten opzichte van onze belangrijkste handelspartner Duitsland is de in een lange periode opgebouwde concurrentievoorsprong in korte tijd met een derde afgebrokkeld. Een loon-prijsspiraal zou grote risico's hebben voor de economische groei en welvaart. Die les uit het verleden zal de belangrijkste bij de loonvorming betrokken partijen nog helder voor ogen staan.

Het economische landschap verandert ingrijpend door de mondialisering, de technologische veranderingen, demografische trends en het ontstaan van nieuwe patronen en relaties in de samenleving. Deze trends roepen vragen op over de economische houdbaarheid van instituties en arrangementen in de economie van de eenentwintigste eeuw¹. Mede geïnspireerd door de essays van de planbureaus heeft het kabinet inmiddels op tal van terreinen verkenningen en studies in gang gezet². Vast staat dat deze trends zullen nopen tot een herbezinning over een breed spectrum van beleidsterreinen. Een goed voorbeeld is de voortschrijdende internationalisering, die - zeker nu de monetaire eenwording van Europa een feit is - meer dan ooit de aandacht zal vestigen op de verdere economische integratie in het kader van de interne markt. Een ander voorbeeld is de vergrijzing, die tot nu toe vooral bekeken werd vanuit de invalshoek van de financiële houdbaarheid. De vergrijzing zal de groei van het arbeidsaanbod al op korte termijn doen afvlakken, terwijl op lange termijn zelfs een daling in het verschieft ligt. Daarmee valt een belangrijke factor achter de economische groei geleidelijk weg. De gevolgen van de vergrijzing dienen daarom vooral vanuit het perspectief van economische houdbaarheid, dat wil zeggen in termen van groeipotentieel, te worden bezien.

De beleidsuitdaging voor de komende jaren is dan ook om het groeivermogen van de Nederlandse economie niet te laten eroderen. Hoewel de nog aanzienlijke mogelijkheden tot een verdere stijging van de arbeidsparticipatie niet veronachtzaamd mogen worden, zal Nederland op zoek moeten gaan naar nieuwe bronnen van economische groei die bijdragen aan een versnelling van de productiviteitsgroei. De toekomstige economische beleidsagenda zal veel prominenter gevuld moeten worden met onderwerpen rondom het thema productiviteitsverhoging. Voordat we daar verder op ingaan, eerst nog enkele opmerkingen over de arbeidsparticipatie.

Arbeidsparticipatie kan verder omhoog

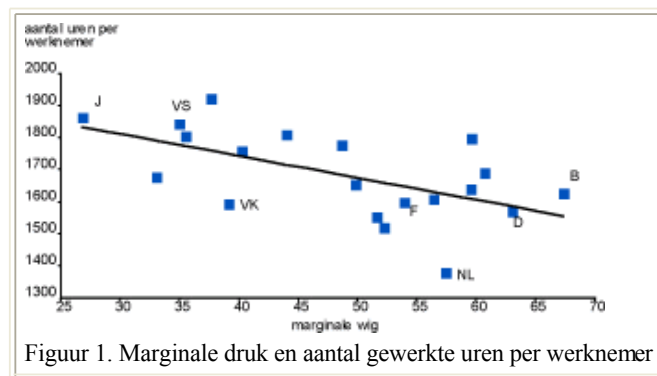
In Nederland was het afgelopen decennium gemiddeld zestig procent van de jaarlijkse groei van het bbp per hoofd te danken aan de stijging van de arbeidsparticipatie. Het grote aandeel van de participatiestijging in de welvaartsgroei stemt op zichzelf natuurlijk tot tevredenheid. Desondanks is nog steeds sprake van een aanzienlijke onderbenutting van het arbeidspotentieel. Daardoor ligt het bbp per hoofd nog altijd bijna dertig procent lager dan in de Verenigde Staten.

De onderbenutting van het arbeidspotentieel hangt allereerst samen met de achterblijvende participatie van specifieke groepen, zoals laaggeschoolden, allochtonen, ouderen en vrouwen boven de 35 jaar. Teneinde recht te doen aan de grote verschillen tussen en binnen deze groepen is maatwerk bij de reïntegratie geboden. Bij de betaalde inactiviteit betekent dat bijvoorbeeld voortvarend doorgaan op de weg die is ingeslagen met de introductie van een 'sluitende aanpak', maar ook nadrukkelijk met de versterking van financiële prikkels die (re)integratie bevorderen en (voortijdige) uitstroom ontmoedigen. Vrijwel elke vorm van arbeidsmarktbeleid is immers gedoemd te falen zolang individuen onvoldoende worden aangemoedigd om weer of langer te werken. Cruciaal zal verder zijn of de WAO zodanig wordt gemodelleerd dat deze regeling niet langer fungeert als overloop voor fricties op de arbeidsmarkt.

Arbeidstijd

Een betere benutting van het arbeidspotentieel kan eveneens worden bereikt door het verhogen van het gemiddeld aantal gewerkte uren per werknemer. Het geringe aantal gewerkte uren verklaart meer dan tachtig procent van het verschil in bbp per hoofd met de vs.

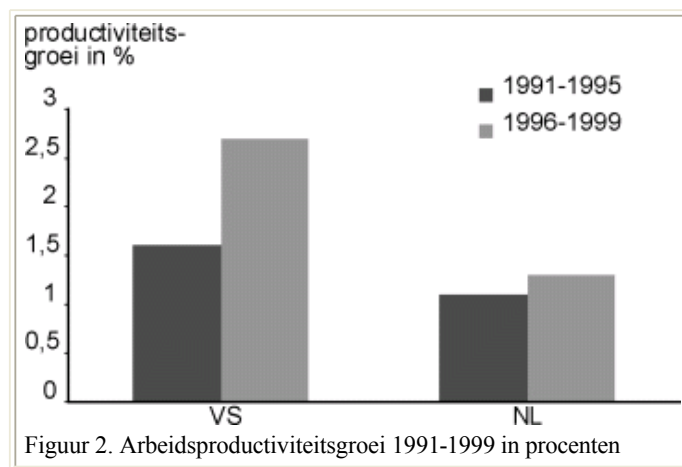
Nederlandse werknemers hebben gemiddeld genomen zelfs de kortste jaarlijkse arbeidstijd van alle werknemers in de OESO-landen. Voor een deel kan dit een grote maatschappelijke voorkeur voor vrije tijd weerspiegelen. Echter, gemaakte keuzes vinden altijd plaats binnen het kader van bestaande instituties. Institutionele factoren, zoals een hoge marginale wig of een gebrekkig werkende markt voor kinderopvang, verstoren een zuivere afweging, doordat zij het (financieel) minder aantrekkelijk maken om langer te gaan werken. [figuur 1](#) illustreert dat de verschillen in het aantal gewerkte uren tussen de belangrijkste OESO-landen ten dele samenhangen met verschillen in de marginale belastingdruk.



Het adagium 'werken moet lonen' kan daarom niet beperkt blijven tot de onderkant van de arbeidsmarkt. Het verlagen van de marginale druk over het *gehele* inkomenstraject door lastenverlichting en grondslagverbreding zal de komende jaren een onmisbaar instrument zijn bij het verbeteren van de benutting van het arbeidspotentieel. Door flexibeler om te gaan met de arbeidsduur kan het economisch draagvlak echter ook al op korte termijn worden verbreed. Moderne collectieve afspraken zouden hiertoe moeten uitdagen.

Productiviteitsgroei moet omhoog

Europa - Nederland inclusief - heeft zichzelf op de EU-top in Lissabon een hoog ambitieniveau gesteld: het ombuigen van Europa's welvaartsachterstand ten opzichte van de Verenigde Staten in een voorsprong. In het licht van het demografische tij vraagt deze ambitie om een substantiële versnelling van de productiviteitsgroei. Bij de komende Europese top in Stockholm zal dat dan ook centraal moeten staan. De urgentie is hoog, want door de recente acceleratie van de Amerikaanse productiviteitsgroei (zie [figuur 2](#)) dreigt de achterstand eerder toe dan af te nemen.



De groeiversnelling in de Verenigde Staten is met name pregnanter in de industrie en dienstensectoren die ict produceren en gebruiken. In Nederland is weliswaar een relatief grote groeiversnelling te zien bij de ict-producerende diensten, zoals de telecommunicatie, maar andere sectoren doen het relatief minder goed.

De beleidsuitdaging voor Nederland en Europa is om een omgeving te creëren die bedrijven uitnodigt om nieuwe bronnen van groei aan te boren en te benutten. Inspiratie daarvoor kan worden geput uit succesfactoren elders, met name de Verenigde Staten. Het is een misvatting te denken dat de vruchten van nieuwe technologische ontwikkelingen automatisch tot ons zullen komen. Vergroting van de marktdynamiek, verbetering van het fiscale klimaat en versterking van het kennis- en innovatieklimaat zijn daarvoor noodzakelijk.

Marktdynamiek

Voor verdere productiviteitsstijging is een vergroting van de marktdynamiek van cruciaal belang. In Nederland is op dit terrein, onder meer in het kader van de MDW-operatie, het nodige in gang gezet. Om nieuwe bronnen van groei aan te boren blijft het bij voortduring noodzakelijk om de rol van de overheid, uitvoerders en private partijen meer systematisch dan in het verleden te scannen op nieuwe mogelijkheden voor synergie. Op tal van terreinen zijn verbeteringen ten aanzien van de dienstverlening aan de burger, de efficiëntie van het productieproces van de overheid en het benutten van innovatieve krachten van concurrerende partijen mogelijk en noodzakelijk³. De trage productiviteitsgroei in relatief afgeschermden dienstensectoren geeft aan dat bedrijven daar als gevolg van gebrekkige marktwerking nog onvoldoende prikkels ondervinden om te investeren in productiviteitsverhogende technieken of organisatorische verbeteringen. Recente ervaringen in ict-producerende dienstensectoren als de telecommunicatie tonen dat inderdaad substantiële productiviteitsverbeteringen gerealiseerd worden door liberalisering en de introductie van concurrentie. Ook vanuit dit perspectief is het essentieel om spoed te betrachten bij het verder introduceren van marktprikkels in afgeschermden sectoren, waaronder ook de (semi-)

publieke sectoren zoals de netwerk-, onderwijs- en zorgsectoren. Dat roept overigens de vraag op of het in publieke handen houden (of zelfs verwerven) van het eigendom van (semi-)publieke diensten de juiste weg is om de publieke belangen in de komende jaren te blijven waarborgen. Publiek eigendom in dynamiserende markten is een belemmering voor verdere ontplooiing van de dienstverlening aan de burger, terwijl zeker niet evident is dat het publieke belang ook daadwerkelijk wordt gewaarborgd.

Ondernemerschap

Marktdynamiek vraagt ook om een goed klimaat voor nieuw ondernemerschap. Op macroniveau is een kwart tot een derde van de productiviteitsgroei het gevolg van de dynamiek van toe- en uittrekking. Het is van vitaal belang dat de institutionele context dit proces optimaal ondersteunt. In de VS slaagt men daar beter in dan op het Europese continent. Dat blijkt niet alleen uit het hoge aantal starters in de VS, maar ook uit het feit dat het daar gemakkelijker is om een soepele overstap te maken van werknemerschap naar ondernemerschap. In dit opzicht kan zelfs gesproken worden van een kritische succesfactor: zo'n zeventig procent van de oprichters van de vijfhonderd snelst groeiende ondernemingen in de VS (waaronder Microsoft, HP en Cisco) is gestart met het overnemen en verder ontwikkelen van een idee of concept dat zij reeds in een voorgaande baan zijn tegengekomen⁴. In Europa wordt de aantrekkingskracht van risicovol ondernemerschap vermindert door een relatief stringente faillissementswetgeving, hoge administratieve lasten en een hoge belastingdruk. Typerend is dat er in het onderwijs nog weinig aandacht bestaat voor ondernemerschap. De overstap van werknemerschap naar ondernemerschap moet in Nederland gemakkelijker gezet kunnen worden.

Fiscaal klimaat

Een concurrerend fiscaal klimaat moedigt investeringen van binnenlandse en buitenlandse bedrijven aan. Dat vergroot de marktdynamiek en daarmee de prikkel om te innoveren. Lagere marginale tarieven in de inkomstenbelasting en met name een geringere progressie blijken de toetreding van nieuwe ondernemers te stimuleren⁵. Voorts dragen lagere tarieven er toe bij dat scholing voor werknemers loont, omdat ze het nettorendement van scholing, training of andere wijzen van kennisvergaring vergroten. De recente herziening van het belastingstelsel past in deze lijn. Ook een lagere vennootschapsbelasting kan een bijdrage leveren aan een verbetering van het innovatievermogen, doordat het de kosten van eigen vermogen verlaagt. Eigen vermogen vormt een belangrijke financieringsbron voor innovatieve activiteiten, omdat verschaffers van vreemd vermogen veelal minder bereid zijn om dergelijke activiteiten te financieren vanwege het ontbreken van zekerheden⁶. Naarmate de kennisintensiteit van de economie groeit en investeringen steeds meer een innovatief en immaterieel karakter krijgen, neemt het belang van de beschikbaarheid van eigen vermogen tegen een redelijke prijs toe. Een aantal omringende landen zal de effectieve druk van de vennootschapsbelasting de komende jaren fors verlagen. Nederland zou in dit proces van gezonde beleidsconcurrentie snel een eerste stap in dezelfde richting moeten zetten. De internationale tendens naar lagere tarieven moet in het licht van de ambities van de EU-top in Lissabon worden verwelkomd.

Kennis en innovatie

De derde pijler onder verdere productiviteitsstijging is een goed kennis- en innovatieklimaat. Mensen moeten de mogelijkheid krijgen en uitgedaagd worden om hun talenten optimaal te ontplooiën. Enerzijds vereist dat een versterking van de basis, het primair en secundair onderwijs, waar de publieke gulden een hoog maatschappelijk rendement heeft. Anderzijds schept het hoge private rendement van hoger onderwijs mogelijkheden om met behoud van toegankelijkheid het profijtbeginnsel nadrukkelijker toe te passen.

Tegelijkertijd zijn institutionele hervormingen bij de kennisinstellingen nodig opdat zij alert kunnen reageren op de eisen die de kenniseconomie stelt. De vraag naar kennis zal groter en veel pluriformer worden, mede vanuit de noodzaak tot 'leven lang leren'. In het recente verleden is al een aantal stappen gezet om de autonomie en de vraagoriëntatie van en de concurrentie tussen de instellingen te vergroten. Deze stappen krijgen nu hun vervolg in experimenten met vraagfinanciering in de vorm van vouchers. Een wezenlijke versterking van de kennisbasis in ons land vergt op korte termijn forsere stappen in de richting van een ontwikkelde en competitieve kennismarkt, waardoor de kennisinstellingen tevens een 'first mover'-voordeel kunnen verwerven op de Europese kennismarkt.

Voor een sterke kennisinfrastructuur is de beschikbaarheid van goed gekwalificeerd personeel onontbeerlijk. Door de krapte op de arbeidsmarkt dreigen innovatieve activiteiten van bedrijven en van onderwijs- en onderzoekinstellingen in het gedrang te komen. Op korte termijn moet daarom worden bezien hoe het voor hen gemakkelijker kan worden gemaakt om hoog opgeleid personeel uit het buitenland aan te trekken. Nederland kan zich daarmee tevens in de voorste linies positioneren om optimaal te profiteren van de internationale markt voor talent.

Aan de vraagkant van de kennismarkt staan de bedrijven, die door de concurrentie op de productmarkten genoodzaakt zijn om voortdurend te innoveren. Investeren in innovatie genereert niet zelden positieve externe effecten, waardoor het maatschappelijke rendement van die investeringen groter is dan het private rendement voor de betreffende bedrijven. Binnen het innovatiebeleid heeft de overheid de beschikking over diverse instrumenten die de private en maatschappelijke voordelen dichterbij elkaar brengen: van fiscale faciliteiten voor speur- en ontwikkelingswerk tot bijvoorbeeld participatie in technologische topinstellingen. Aan het rendement van dit instrumentarium mogen hoge eisen gesteld worden, maar uit meerdere schattingen blijkt dat de baten aanzienlijk kunnen zijn⁷.

Besluit

De ingrijpende veranderingen van het economisch landschap noodzaken tot een bezinning op de economische beleidsagenda voor de toekomst. Activering van onbenut arbeidspotentieel blijft noodzakelijk, maar de bijdrage daarvan aan het groeipotentieel zal in de toekomst afnemen. De versterking van de productiviteitsgroei zal het centrale thema op de economische beleidsagenda van de komende jaren moeten zijn. Kernopgave is om meer dan in het verleden alle factoren die de productiviteitsgroei positief kunnen beïnvloeden, te versterken.

Nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op technologisch gebied, bieden volop kansen om de demografisch bepaalde erosie van het economisch draagvlak te voorkomen. Het is dan wel zaak dat het bedrijfsleven functioneert in een omgeving die uitnodigt tot het aanboren en benutten van nieuwe bronnen van groei. Een economie die flexibel inspeelt op veranderingsprocessen biedt de beste garantie voor versterking van toekomstige groei en welvaart. Dynamiek en innovatie zijn tevens de sleutels om goed om te gaan met de

transitieprocessen die op ecologisch vlak op ons afkomen. De internationale context laat zien dat een grotere marktdynamiek, een uitdagender fiscaal klimaat en versterking van de kennis- en innovatiebasis van ons land noodzakelijk zijn voor een versnelling van de productiviteitsgroei. Dit laat onverlet dat ook andere elementen van de economische infrastructuur, bijvoorbeeld met betrekking tot fysieke omgevingsvraagstukken zoals bereikbaarheid en ruimtelijk beleid, nog verdere versterking verdienen.

Institutionele vernieuwing

Om eerdere achterstanden ten opzichte van Europa in te halen heeft Nederland terecht het pad van structurele hervormingen ingezet. Nu is een tweede golf van hervormingen nodig, die verdere productiviteitsgroei uitlokt in de publieke en private sector. De dynamische kenniseconomie vereist voortdurend nieuwe afwegingen tussen publieke en private verantwoordelijkheden en tussen publieke en private financiering. Dit zal gepaard gaan met nieuwe investeringsvragen, maar dan moet wel een hoog rendement op de geïnvesteerde gulden worden gevraagd. Dat vereist allereerst dat investeringen gepaard moeten gaan met institutionele vernieuwing. Zeker in een periode van ogenschijnlijke budgettaire voorspoed kan de verleiding immers groot zijn om meer geld via verouderde structuren uit te geven, terwijl kansen op rendementsverbeteringen onbenut blijven. Rendementsverbeterende mogelijkheden die op het snijvlak van publiek en privaat liggen, moeten daarbij ten volle worden benut. Het in de waagschaal stellen van de grote verworvenheden op het budgettaire vlak onder druk van zich opstapelende uitgavenwensen zou overigens een forse stap achterwaarts betekenen.

Op Europees niveau is eveneens behoefte aan een vernieuwende, door de mondiale voorlopers geïnspireerde, economische beleidsagenda. De EMU, vaak betiteld als het monetaire sluitstuk van het economische en financiële integratieproces, kan daarom evengoed gekarakteriseerd worden als het startpunt van een ingrijpend economisch vernieuwingsproces. Nederland past daarbij maar één plaats: in de kopgroep

1 Ministerie van Economische Zaken, *Bloei door kennis en keuze*, Den Haag, 2000 (zie ook <http://www.E21E.EZ.nl>).

2 CPB en SCP, *Trends, dilemma's en beleid: essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag, 2000.

3 Zie bijvoorbeeld het MDW-rapport *Consessies en aanbesteding: geen doel maar middel*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2000.

4 A. Bhidé, *The origin and evolution of new businesses*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

5 W.M. Gentry en R.G. Hubbard, *Tax policy and entrepreneurial entry*, Columbia University, 2000.

6 W. Carlin en C. Mayer, Finance, *investment and growth*, CEPR discussion paper nr. 2233, 2000.

7 T.J. Klette, J. Moen en Z. Griliches, Do subsidies to commercial R&D reduce market failures? Microeconomic evaluation studies, *Research Policy*, 2000, blz. 471-495; P. Donselaar, H.R. Nieuwenhuijsen, J. van Sinderen en J.P. Verbruggen, [Technologiestimulering bij bedrijven rendeert](#), *ESB*, 15-12-2000, blz. 1016-1019.