

Sturen op economische groei

De pieken en dalen in de economie hebben te veel invloed op het beleid. Voor het vergroten van onze welvaart is het van belang om de structurele economische groei te verhogen en de conjunctuuruitslagen van de economie te verkleinen. Het onderwijs en de woningmarkt bieden daartoe mogelijkheden.

MAARTEN CAMPS
 Secretaris-generaal
 van het Ministerie
 van Economische
 Zaken en Klimaat

De conjunctuur is in Nederland sterk voelbaar. Tijdens de crisis daalden de woningprijzen in reële termen met circa dertig procent, waardoor de huizen van bijna 1,5 miljoen huishoudens onder water kwamen te staan. Tegelijkertijd liep de werkloosheid fors op. Anno 2019 zien we het tegenovergestelde. Starters kunnen door de sterk gestegen prijzen nauwelijks meer aan een woning komen, en op de arbeidsmarkt zetten vacatures de toon.

Het economische beleid wordt te sterk bepaald door het volatiele karakter van de economie. Zo kondigde in de Miljoenennota van september 2015 het toenmalige kabinet vijf miljard euro lastenverlichting aan ter stimulering van de economie. Nog geen drie jaar later boog de minister van SZW (Koolmees, 2018) zich over de aanpak van de krapte op de arbeidsmarkt. Wanneer dossiers in de pieken en dalen van de cyclus gaan knellen, ontstaat er druk voor het nemen van ad-hocmaatregelen. Deze geven op korte termijn lucht, maar dragen op de lange termijn niet altijd bij aan de welvaart. Als we over de golven van de cyclus heen kijken, is het juist van belang om het structurele groeivermogen te versterken en de flinke conjuncturele uitslagen van de economie te verkleinen.

Het eerste deel van dit nieuwjaarsartikel gaat in op de veranderingen in het onderwijs die nodig zijn om de structurele economische groei te verhogen. Het arbeidsaanbod zal de komende decennia naar verwachting weinig meer bijdragen aan deze groei, hoewel er nog enige ruimte zit in het aantal gewerkte uren (CPB en PBL, 2016). Willen we toch op de lange termijn onze welvaart behouden, dan moet de arbeidsproductiviteitsgroei omhoog. Hierin ligt tevens een belangrijke oplossing voor een hogere loongroei (Adema en Van Tilburg, 2018). De structurele arbeidsproductiviteitsgroei blijft echter al jaren achter, op een korte opleving na ten tijde van de IT-boom rond de eeuwwisseling (figuur 1). Dat is een ontwikkeling die in alle geavanceerde economieën zichtbaar is. Juist hervormingen in het onderwijs zijn nu in onze hoog ontwikkelde economie van belang voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit. Andere aanknopingspunten voor het verhogen van de structurele arbeids-

productiviteit, zoals innovatie, verduurzaming en digitalisering, blijven in dit artikel buiten beschouwing.

Het tweede deel van dit artikel gaat in op mogelijkheden om de uitslagen van de economie te verkleinen. Deze worden voor een belangrijk deel bepaald door de dynamiek op de woningmarkt. Voor het verhogen van de welvaart is het van belang deze uitslagen te reduceren. We weten uit de economische theorie dat mensen een stabiel consumptiepatroon nastreven (*consumption smoothing*). Daarnaast bestaat er uitgebreid empirisch bewijs voor de negatieve effecten van werkloosheid op de levenskwaliteit (Winkelmann, 2014). Het verminderen van de cycliciteit van de woningmarkt biedt daarom kansen om de uitslagen van de economie terug te dringen.

ONDERWIJSHERVORMINGEN

Het verhogen van de structurele arbeidsproductiviteit, via de kwaliteit van ons menselijk kapitaal, vraagt om onderwijs van de beste kwaliteit dat goed aansluit op de arbeidsmarkt. In vergelijking met andere landen is het niveau in Nederland hoog (OESO, 2018), maar recent onderzoek van de onderwijsinspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2018) baart wel zorgen: de gemiddelde resultaten van leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs nemen geleidelijk af. Vooral toptalent ontwikkelt zich minder goed en ook de kwaliteitsverschillen tussen scholen nemen toe. Gegeven het feit dat de onderwijsuitgaven per leerling sinds de eeuwwisseling juist zijn toegenomen, is dat een opvallend resultaat (SCP, 2018). De sterke opkomst van particuliere scholen en studiebegeleiding kan ook gezien worden als een signaal dat de kwaliteit van het reguliere onderwijs onder druk staat. Bovendien werkt deze ontwikkeling kansongelijkheid in de hand, waardoor niet elk talent zich goed kan ontwikkelen (ESB, 2018).

Het onderwijs heeft een brede opdracht (Onderwijsraad, 2016). Eén van de doelen is het aanbieden van kennis en vaardigheden waarmee leerlingen worden voorbereid op de volgende stappen in hun leven, waaronder het uitoefenen van een beroep. In een economie die sterk verandert, is dit een belangrijke uitdaging.

Techbedrijven als Adyen, Booking.com en Elastic hebben zich de afgelopen jaren in rap tempo ontwikkeld, en vormen een toenemend deel van onze economie. Bedrijven *produceren* ook anders, getuige het sterk toegenomen aandeel van immaterieel kapitaal op de balansen van bedrijven (figuur 2). Ook de dynamiek op de arbeidsmarkt neemt toe: techbedrijven verwachten dat de meerderheid van de huidige studenten wordt opgeleid voor banen die nog

niet bestaan (Microsoft, 2018; Dell, 2017). Routinematige taken, die goed te automatiseren zijn, maken in toenemende mate plaats voor taken zonder routine (CBS, 2017). Dit vraagt om andere vaardigheden en toont het belang van een leven lang ontwikkelen.

Voor onze welvaart is kwalitatief goed onderwijs cruciaal. Dat weten we ook, en er wordt ook voortdurend aan gewerkt, maar het onderwijs verandert niet snel genoeg. Er is een breed en ambitieus actieplan nodig voor snelle verbetering en vernieuwing. Dergelijk groot onderhoud is in veel andere sectoren reeds meermalen uitgevoerd. De discrepantie tussen wat de economie vraagt en wat het onderwijs biedt, is al te lang aan het toenemen en belemmert de groei van de arbeidsproductiviteit, en dus van onze welvaart. Met de relevante beleidsdoelen voor ogen kan er meer sturing plaatsvinden op het resultaat. We nemen hier vier suggesties onder de loep.

Aansluiting van studieaanbod op de arbeidsmarkt

Toekomstbestendig onderwijs vereist dat het studieaanbod goed aansluit op de arbeidsmarkt. De praktijk leert echter dat er hierbij een mismatch is ontstaan. Er is een groot tekort aan zowel wetenschappelijk opgeleide bètatechnici als praktijk-geschoolde technische vakmensen (ROA, 2017). Hoewel steeds meer studenten een technische studie willen volgen, wordt er bij verschillende opleidingen door capaciteitstekorten noodgedwongen een numerus fixus gehanteerd. Dat is de wereld op zijn kop. Daarnaast zien we dat er weinig verandering is in het type opleiding dat studenten kiezen. Sinds begin jaren negentig is het aandeel studenten dat een opleiding volgt in de techniek, industrie en bouwkunde zelfs gedaald. Omdat de bekostiging van onderwijsinstellingen afhankelijk is van het aantal afgestudeerde studenten – en niet van hun arbeidsmarktperspectieven – hebben onderwijsinstellingen geen direct belang om het studieaanbod aan te passen aan de arbeidsmarktvraag. Dit leidt tot ongewenste resultaten: afgestudeerden van culturen en andere alfa-studies hebben veel vaker spijt van hun studiekeuze dan afgestudeerden met een bèta-opleiding (SEO, 2016). Betere prikkels voor studenten om voor studies met een goed arbeidsmarktperspectief te kiezen kunnen helpen en studies met een hoog arbeidsmarktperspectief zouden geen numerus fixus moeten hebben. Er is ook nog veel winst te behalen via betere informatievoorziening, zodat bij de studiekeuze ook het arbeidsmarktperspectief van de studie helder is en voldoende op waarde wordt geschat. Inzichten uit de gedragswetenschappen kunnen hierbij goed van pas komen (Grimberg et al., 2017).

Aanpassingen van curriculum en onderwijsvormen

Naast een betere aansluiting tussen genoten opleiding en arbeidsmarkt, vraagt de veranderende economie om flexibiliteit in en vernieuwing van het curriculum. Nog altijd bestaat er relatief weinig aandacht voor 21e-eeuwse vaardigheden, zoals digitale geletterdheid, creativiteit en probleemoplossend vermogen (Thijs et al., 2014). Waar in het beroepsonderwijs bijvoorbeeld al wel gebruik wordt gemaakt van flexibele leermodules, is het curriculum in het basis- en voortgezet onderwijs in de afgelopen decennia nauwelijks veranderd. Er is veel discussie, maar het verande-

ringstempo ligt te laag. Ook onderwijsvormen veranderen weinig. Het klaslokaal ziet er – op het digibord na – nog nagenoeg hetzelfde uit als honderd jaar geleden (Aslander en Witteveen, 2015). Zaak is om met behulp van experimenteren, leren en opschalen (Camps, 2017) tot zinvolle aanpassingen te komen die bijdragen aan een toekomstbestendig onderwijs.

Kwaliteit van docenten

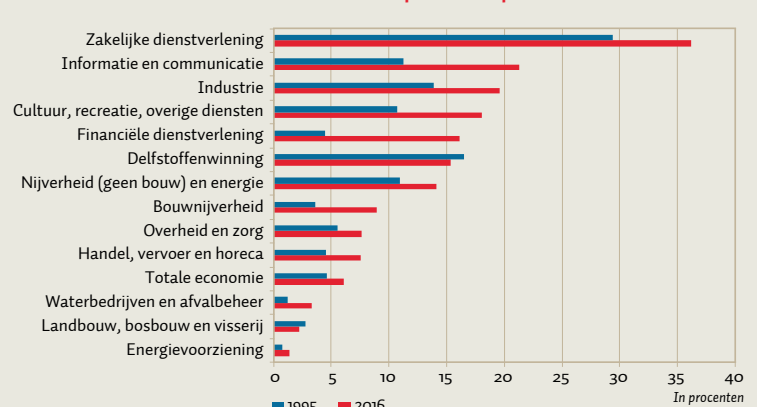
Daarnaast is het van belang dat de beste docenten voor de klas staan. Het kabinet zet onder meer in op het verbeteren van arbeidsvoorwaarden, maar er is meer nodig. Voor veel talentvolle mensen is een gebrek aan loopbaan- en ontwikkelperspectief een belangrijke reden om niet voor het leraarberoep te kiezen (ResearchNed, 2015). Daarbij speelt ook mee dat in het primair en voortgezet onderwijs, anders dan in het wetenschappelijk onderwijs, nog steeds opvallend weinig loondifferentiatie is, waardoor verschillen in prestatie niet worden beloond. Ook het potentieel van mensen die buiten het onderwijs werkzaam zijn, wordt onvoldoende benut. Zij-instroom door mensen die het docentschap met een andere baan willen combineren, wordt nog altijd belemmerd door de hoge kosten en het tijdsbeslag om een lesbevoegdheid te behalen (Motivaction, 2018).

Groei arbeidsproductiviteit fors teruggevallen **FIGUUR 1**



Bron: The Conference Board, eigen berekening | ESB

Groter aandeel immaterieel kapitaal op de balans **FIGUUR 2**



Bron: CBS, eigen bewerking | ESB

Ambitieuze doelen

Wat ook vragen oproept, is dat de onderwijsinspectie alleen de opdracht heeft om scholen op minimumstandaarden te toetsen. Dat geeft schoolbesturen geen prikkel om te streven naar de hoogste kwaliteit. Zoals de onderwijsinspectie (IvhO, 2018) adviseerde, moet de rijksoverheid met heldere doelen duidelijker maken wat we van het onderwijs verwachten. Dat vereist meer dan minimumstandaarden.

STABIELERE WONINGMARKT

Voor onze welvaart is het niet alleen van belang om de structurele economische groei te verhogen, maar ook om de uitslagen van de economie te verkleinen. De woningmarkt speelt daarbij een belangrijke rol. De woningmarkt en de economie zwepen elkaar – via veranderingen in consumptie, investeringen en vertrouwen – in een hoogconjunctuur op (DNB, 2018). In een laagconjunctuur trekt de woningmarkt de economie weer naar beneden.

De cycliciteit van de woningmarkt heeft meerdere oorzaken. Allereerst is het een voorraadmarkt: nieuwbouw beslaat slechts een klein deel van de beschikbare voorraad. Vraagschommelingen vertalen zich daarom direct door in de prijs, met flinke pieken en dalen tot gevolg. De cycliciteit wordt versterkt door de lange doorlooptijd van nieuwbouwprojecten – gemiddeld tien jaar (Stec Groep, 2018).

Gezien het huidige aanbodtekort op de woningmarkt is het beleid nu vooral gericht op ‘bouwen, bouwen, bouwen’. Daarnaast gaat er veel aandacht uit naar starters. Het risico is dat we ons te veel laten leiden door de conjunctuur. Zo is de NHG-premie onlangs verlaagd, terwijl deze tijdens de crisis juist verhoogd werd. Ook gaan er stemmen op om de leennormen voor starters te verruimen. In de crisis werden de leennormen juist aangescherpt. Evenals de introductie van de verhuurderheffing, pakten deze maatregelen procyclisch uit vanwege het moment van invoering.

Meer aandacht is nodig voor het vergroten van de stabiliteit van de woningmarkt. Dat vraagt om beleid dat zowel de aanbod- als de vraagzijde beïnvloedt; een *silver bullet* bestaat niet. Ook hier vier suggesties, waarbij er drie doelen centraal staan: het voorkómen van procyclisch beleid (zowel door het moment van invoering als qua vormgeving); het verkleinen van de volatiliteit van de vraag; en zorgen voor continuïteit in de bouw.

Hypotheekrenteaftrek verder afbouwen

Het voorkomen van procyclisch beleid klinkt logisch, maar wordt in de waan van de dag makkelijk vergeten. Neem de hypotheekrenteaftrek, die de stabiliserende werking van de rentestand op de vraag naar woningen beperkt. De versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek tot het basistarief (van circa 37 procent) die dit kabinet in gang heeft gezet, is een stap in de goede richting, maar door de aftrek verder af te bouwen kan de rente nog meer haar werk doen. De volatiliteit van de vraag en het prijsopdrijvende effect van de aftrek nemen dan af, evenals de kans op ‘onderwaterhypotheeken’. De combinatie van hoogconjunctuur met de historisch lage rente maakt dit een logisch moment om door te pakken.

Bouwfonds

Voor de continuïteit van de bouw is het van belang om de bouwcapaciteit in een laagconjunctuur zo veel mogelijk op peil te houden. Zonder opdrachten is het voor bouwbedrijven moeilijk om mensen in dienst te houden – laat staan te investeren in nieuwe aanwas. Bovendien werken de effecten van de massale uitstroom van personeel tijdens de crisis via een gebrek aan personeel nog lang door (BZK, 2018). Gelet op hun publieke inbedding, kunnen woningcorporaties hier een belangrijke rol in spelen. Een ‘bouwfonds’ kan de corporaties stimuleren om bouwplannen naar voren te halen door een subsidie per extra nieuwbouwwoning te bieden. Dit zou bijvoorbeeld gefinancierd kunnen worden uit de verhuurderheffing. Door anticyclisch te bouwen, kunnen zij in een laagconjunctuur een deel van de terugval in de productie van de private sector compenseren. Activering van het bouwfonds zou bepaald kunnen worden door een woningbouwindicator. Voor het aan de gang houden van bouw personeel biedt de verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving ook een kans.

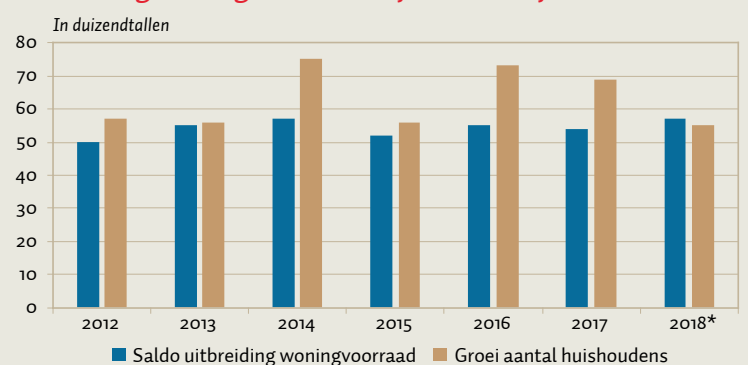
Grondwinsten apart zetten

Het op peil houden van de bouw in een laagconjunctuur vraagt ook om de beschikbaarheid van voldoende bouwlocaties. Bij gemeenten bestaat echter nog altijd een prikkel om – in afwachting van hogere grondprijzen – verkoop van grond tijdens de laagconjunctuur uit te stellen, in plaats van deze tegen het lagere markttarief van dat moment te verkopen. Het had de terugval in de bouw tijdens de crisis kunnen beperken als gemeenten de grond toen wél tegen een lagere prijs hadden verkocht (EIB, 2015). Om te voorkomen dat grond alleen op de piek van de markt wordt verkocht, is het apart zetten van een deel van de gemeentelijke winsten op grond wellicht een oplossing. Die middelen kunnen dan gebruikt worden als buffer om de verliezen in laagconjunctuur (deels) mee te compenseren. De middelen blijven daarmee in het bezit van gemeenten, maar worden wel geormerkt. Ook bij private grondeigenaren kan strategisch gedrag de continuïteit van de bouwproductie in de weg staan. Meer dwingende maatregelen kunnen overwogen worden indien private grondeigenaren niet binnen een bepaalde termijn overgaan tot bebouwing.

Sturen op nationaal niveau

Uiteindelijk is het voor de continuïteit van de bouw noodzakelijk dat er in elke conjunctuurfase tijdig voldoende

Uitbreiding woningvoorraad blijft achter bij behoefte **FIGUUR 3**



* Raming

Bron: EIB | ESB

locaties beschikbaar zijn. Vooral omdat er nog een inhaal-slag moet worden gemaakt – het huidige woningtekort bedraagt immers 100.000 tot 140.000 woningen (Lennartz, 2018). Figuur 3 laat zien dat de uitbreiding van de woningvoorraad de afgelopen jaren structureel achterbleef bij de demografische behoefte. Naar verwachting oversteeg de uitbreiding van de woningvoorraad in 2018 voor het eerst in jaren de huishoudensgroei met enkele duizenden woningen. Als we het tekort willen inlopen dan zal de uitbreiding de komende jaren nog flink omhoog moeten.

Uit recent onderzoek van ABF Research (2018) blijkt dat het aan ‘zachte plancapaciteit’ (bestuurlijke afspraken) niet ontbreekt, maar dat bij het overgrote deel van de provincies de ‘harde plancapaciteit’ (direct uitvoerbaar) achterblijft bij de verwachte toename van de woningbehoefte tot 2030. In Utrecht bijvoorbeeld dekken de harde en zachte plancapaciteit samen met 105 procent naar schatting ruimschoots de verwachte toename van de woningbehoefte. Als alleen de harde plancapaciteit wordt meegenomen, is dit slechts 35 procent. De kloof tussen harde en zachte plancapaciteit kan erop duiden dat het belang van voldoende woningbouw ondergesneeuwd raakt ten opzichte van andere publieke belangen. Het is niet vanzelfsprekend dat alle gemeenten en provincies doelen met betrekking tot de woningbouw met dezelfde intensiteit nastreven als vanuit nationaal perspectief optimaal zou zijn. In bepaalde gemeenten kunnen de belangen van de huidige inwoners prevaleren boven die van nieuwe inwoners. Bij provincies kan er een gebrek aan urgentie bestaan omdat andere publieke belangen, zoals bescherming van natuur en milieu, doorslaggevend zijn. Om te zorgen dat de harde bouwplannen meer in lijn worden gebracht met de demografische behoefte is daarom meer sturing vanuit het Rijk gewenst.

TOT BESLUIT

De schommelingen in de conjunctuur bepalen te sterk het economisch beleid. Als we over de conjunctuurgolven heen kijken, zijn voor onze welvaart twee dingen belangrijk, die meer aandacht behoeven. Ten eerste is van belang het structurele groeivermogen van de economie te versterken; aanknopingspunten daartoe zijn divers. Voor de arbeidsproductiviteitsgroei is het onderwijs cruciaal. Om tot snelle verbetering in het onderwijs te komen is een breed en ambitieus actieplan nodig. Ten tweede is het van belang de sterke uitslagen van de economie te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door beleid te voeren dat de woningmarkt stabiliseert. Nationale doelen als kwalitatief beter en toekomstbestendig onderwijs en een stabielere woningmarkt worden niet automatisch bereikt. Ze vragen om meer sturing vanuit het Rijk.

LITERATUUR

- ABF Research (2018) *Update Inventarisatie Planncapaciteit 2018*, 28 oktober. Rapport te vinden op www.omgevingsweb.nl.
- Adema, Y. en I. van Tilburg (2018) *Vertraagde loonontwikkeling in Nederland ontrafeld*. CPB Policy Brief, 2018/12.
- Aslander, M. en E. Witteveen (2015) *Nooit af – Een nieuwe kijk op de fundamenten van ons leven: werk, school, zorg, overheid en management*, 8e druk. Amsterdam: Business Contact.
- BZK (2018) *Staat van de Woningmarkt*, 16 november. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Camps, M. (2017) *Durf te leren*. ESB, 102(4745), 6–9.
- CBS (2017) *Internationaliseringsmonitor 2017, vierde kwartaal*, 14 december.
- CPB en PBL (2016) *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. Achtergronddocument macro-economie, 18 maart. Verkenning te vinden op www.wlo2015.nl.
- Dell (2017) *Emerging technologies' impact on society & work in 2030*, 18 juli. Rapport te vinden op www.slideshare.net.
- DNB (2018) *Consumptie in Nederland hangt sterk samen met de huizenprijs*. DNBulletin, 25 januari 2018.
- EIB (2015) *Grondmarkt in crisistijd*, januari. Economisch Instituut voor de Bouw. Rapport te vinden op www.eib.nl.
- ESB (2018) *Gelijke kansen op school*. ESB, 103(4768).
- Grimberg, L., M. van der Steeg en I. Waterreus (2017) *Onderwijs: nudging kan suboptimale keuzes verminderen*. *KVS Preadviezen 2017: Gedragseconomie en beleid*. Amsterdam: KVS, p. 9–15.
- IvHo (2018) *De Staat van het Onderwijs 2016/2017*. Rapport te vinden op www.onderwijsinspectie.nl. Inspectie van het Onderwijs.
- Koolmees, W. (2018) *Kamerbrief aanpak krapte op de arbeidsmarkt*, 15 juni 2018.
- Lennartz, C. (2018) *De omvang en prognoses van 'het' woningtekort*. RaboResearch Themabericht, 21 juni.
- Microsoft (2018) *Future proof yourself: tomorrow's jobs*. Publicatie te vinden op enterprise.blob.core.windows.net.
- Motivaction (2018) *Wie zijn de leraren van morgen?*, januari. Publicatie te vinden op www.pbt-netwerk.nl.
- OESO (2018) *PISA 2015 Results in Focus*. Publicatie te vinden op www.oecd.org.
- Onderwijsraad (2016) *De volle breedte van onderwijskwaliteit*, mei 2016. Advies te vinden op www.onderwijsraad.nl.
- ResearchNed (2015) *Invulling en inrichting van een tegemoetkoming studiekosten lerarenopleidingen voortgezet onderwijs*, maart. Publicatie te vinden op www.researchned.nl.
- ROA (2017) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022*. ROA Rapport 2017/10.
- SCP (2018) *Publiek Voorzien*, 6 november 2018. Rapport te vinden op digitaal.scp.nl.
- SEO (2016) *Studie & Werk 2016: de arbeidsmarktpositie van hbo'ers en academici uit het afstudeerjaar 2013/2014*. SEO Rapport 2016-47.
- Stec Groep (2018) *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten*, 11 april. Rapport te vinden op www.nvm.nl.
- Thijs, A., P. Fisser en M. van der Hoeven (2014) *21e eeuwse vaardigheden in het curriculum van het funderend onderwijs*. Enschede: SLO.
- Winkelmann, R. (2014) *Unemployment and happiness*. IZA World of Labor, 2014:94.

In het kort

- ▶ Kijk over de conjunctuurgolven heen – versterk de structurele groei en beperk de volatiliteit van de economie.
- ▶ Een actieplan voor het onderwijs is nodig om de arbeidsproductiviteitsgroei te verhogen.
- ▶ Maatregelen voor een stabielere woningmarkt verkleinen de uitslagen in de economie.