



Van euforie naar realisme

Auteur(s):

Oosterwijk, J.W.
Secretaris-generaal, ministerie van Economische Zaken.

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4392, pagina 04, 10 januari 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De vooruitzichten voor de economische groei in Nederland zijn somber. De oorzaken van de groeivertraging zitten diep. Ingrijpende maatregelen zijn dan ook geboden. Loonkostenmatiging is noodzakelijk opdat Nederland kan meeprofiteren als de wereldhandel aantrekt. De achilleshiel van de Nederlandse economie is de lage productiviteitsgroei. Het budgettaire beleid moet zowel solide zijn als het groeivermogen van de economie ondersteunen en versterken.

Na een lange periode van hoogconjunctuur is de economische groei in Nederland vrijwel tot stilstand gekomen. Al vijf kwartalen lang is nauwelijks sprake van enige groei, hetgeen in de afgelopen twintig jaar niet meer is voorgekomen. Formeel kan dan weliswaar voor de economie als geheel nog niet van een recessie gesproken worden, omdat er geen sprake is van minimaal twee kwartalen krimp; in de marktsector is een recessie wel degelijk realiteit. De vooruitzichten voor de korte termijn zijn niet gunstig. De gemiddelde groei zal in de periode 2001-2003 naar verwachting uitkomen op minder dan één procent per jaar. Alleen begin jaren tachtig presteerde de Nederlandse economie onder invloed van de tweede oliecrisis en een zware wereldwijde recessie nog slechter.

Voor een deel is de groeivertraging natuurlijk toe te schrijven aan de kwakkelende wereldeconomie. De problemen zitten echter dieper. Waar Nederland in de tweede helft van de jaren negentig harder groeide dan andere eu-landen, presteert de Nederlandse economie sindsdien duidelijk benedengemiddeld. Ook voor de middellange termijn zijn de vooruitzichten niet goed: de potentiële groei bedraagt volgens het cpb nog slechts 21/4 procent tegen meer dan drie procent eind jaren negentig. Dat komt door de lage werkgelegenheidsgroei, die zich ook uit in een forse stijging van de werkloosheid, en door de lage structurele productiviteitsgroei.

De hoogconjunctuur van de afgelopen jaren heeft versluierd dat het groeivermogen van de Nederlandse economie structureel verslechtert. Nu de economie tegenzit, komt die structurele component scherp aan de oppervlakte. Een nieuw kabinet moet de aandacht niet alleen richten op belangrijke maatschappelijke prioriteiten, zoals zorg en veiligheid, maar zal een degelijke economische beleidsagenda moeten neerleggen. Er ligt een tweevoudige beleidsopgave: allereerst moet Nederland zo snel mogelijk kunnen aanhaken als de wereldhandel weer aantrekt. Daarnaast moet de groeicapaciteit van de Nederlandse economie op middellange termijn drastisch worden bevorderd.

Conjunctuur

Huidige situatie in perspectief

Nederland bevindt zich in een diep conjunctuurdal. De gemiddelde groei van minder dan één procent sinds 2001 is duidelijk lager dan de gemiddelde groei van 13/4 procent in de periode 1991-1993, de vorige economische neergang. De huidige groei steekt helemaal mager af in vergelijking met de gemiddelde jaarlijkse groei van 33/4 procent uit de tweede helft van de jaren negentig. De periode vanaf het midden van de jaren negentig is een bijzondere geweest: niet alleen lag de groei bijna anderhalf procent (en in de marktsector zelfs bijna twee procent) boven het gemiddelde in de afgelopen twintig jaar; Nederland scoorde in die periode ook veel beter dan andere Europese landen en was één van de weinige landen die er in slaagden de groei in de Verenigde Staten te evenaren.

De vraag is waarom het Nederland in de jaren negentig zo veel beter verging dan elders. Allereerst profiteerden Nederlandse bedrijven na een aantal jaren van loonkostenmatiging sterk van de opleving van de wereldeconomie. Ook de dynamiek van de binnenlandse bestedingen was groot. Zo was er sprake van een sterke ontwikkeling van de investeringen, met name in machines en computers. Deze investeringsimpuls werd gedragen door een groot optimisme over de toepassing van ict en de hoge beurskoersen. Deze factoren hebben in navolging van de vs in Nederland wel, maar in de rest van Europa niet geresulteerd in een sterke investeringsontwikkeling. Dit is in belangrijke mate te danken aan de versterking van het ondernemingsklimaat, onder meer door de liberalisering van productmarkten, de lastenverlichting en de relatief lage pensioenpremies die zorgden voor een gunstige winstontwikkeling. Bovendien was sprake van een forse toename van de consumptieve bestedingen. Het beschikbare inkomen voor gezinnen is relatief snel gestegen door de grote stijging van het aantal tweeverdieners en de lastenverlichting in die periode. Nederland heeft zich op deze punten duidelijk onderscheiden van andere eu-landen. Ook hebben huishoudens de, historisch gezien, buitengewoon forse stijging van de aandelenkoersen en de huizenprijzen deels benut voor hogere consumptieve bestedingen, onder andere doordat ze meer zijn gaan lenen. Deze factoren speelden een veel grotere rol dan in vorige perioden van hoogconjunctuur, omdat het totale vermogensbezit (huizen- en effectenbezit, inclusief activa pensioenfondsen) fors is toegenomen: van 498 procent van het beschikbare inkomen in 1990 tot 860 procent in het jaar 2000.

Oorzaken van de recente terugval

Achteraf kan de tweede helft van de jaren negentig worden gekenschetst als een periode van private en publieke euforie. Kort daarna bleek echter dat de verwachtingen van bedrijven, beleggers, consumenten en overheid te hoog gespannen waren geweest. De winstontwikkeling bij bedrijven bleef steeds verder achter bij de verwachtingen. Veel bedrijven, de ict-sector voorop, kregen te maken met overcapaciteit en hebben hun investeringen drastisch terugschroefd. Cumulatief namen de investeringen sinds begin 2001 met acht procent af. Zo'n daling is sinds de jaren tachtig niet meer voorgekomen. Beleggers werden steeds pessimistischer over de toekomstige winstontwikkeling en dat leidde tot een daling van de aandelenkoersen, die in historisch perspectief uiteindelijk even uitzonderlijk was als de stijging in de jaren ervoor. Geleidelijk verdween ook het vertrouwen bij consumenten, waardoor de consumptieve bestedingen onder druk kwamen te staan, en zakte de wereldhandel in. In Nederland kwam dat extra hard aan omdat de concurrentiepositie door de hoge loonkostenontwikkeling behoorlijk was uitgehold. Dat resulteerde in de grootste daling van de export sinds de Tweede Wereldoorlog. De terugval van de bestedingen werd aanvankelijk nog enigszins gedempt door de overheidsuitgaven, met name de intensiveringen op het terrein van onderwijs en zorg, die velen nog niet ver genoeg gingen. Desondanks groeit de Nederlandse economie al sinds het jaar 2000 langzamer dan het eu-gemiddelde.

De eerste beleidsuitdaging

De vooruitzichten voor de korte termijn zijn niet gunstig. Een snel herstel van de investeringen en de consumptieve bestedingen lijkt niet waarschijnlijk, gezien de lage winstgevendheid, de malaise op de beurs, de verhoging van de pensioenpremies en de aangekondigde lastenverzwaringen in 2003. Het herstel zal, net als bij de eerdere recessies van begin jaren tachtig en negentig, vooral moeten komen van het aantrekken van de export. De groeivoorzichten voor onze belangrijkste exportmarkt, Europa, zijn teleurstellend. Een versterking van de concurrentiekracht van de vergrote eu zou op termijn een verbetering brengen. Een hoopvol teken is dat de groei in de Verenigde Staten wat lijkt aan te trekken. Als de internationale politieke situatie stabiel blijft, zou dat het begin kunnen zijn van het aantrekken van de wereld economie. Ook een evenwichtige verdere liberalisering van de wereldhandel in wto-verband kan een impuls zijn voor de mondiale ontwikkeling.

Een belangrijke beleidsuitdaging is om te zorgen dat Nederland ten volle kan profiteren van het herstel van de wereldhandel als dit zich aandient. Daarvoor is een gematigde loonkostenontwikkeling die niet langer uit de pas loopt met die in andere landen cruciaal. De sociale partners zouden dat moeten ondersteunen middels een akkoord over meerjarige loonmatiging, waarbij de loonontwikkeling ten hoogste gelijk is aan de inflatie. Loonmatiging is ook cruciaal voor het herstel van de investeringsgroei in de marktsector: daarvoor is de winstgevendheid bij de huidige arbeidsinkomensquote van 86 procent echt te laag. Een andere cruciale voorwaarde is dat generieke lastenverzwaringen die schadelijk zijn voor investeringen, werkgelegenheid en economische groei het herstel niet in de kiem smoren. Het financieel-economisch beleid in Duitsland, dat lastenverzwaringen voor burgers en bedrijven omvat, is in dit opzicht riskant.

Structuur

De hoge groeicijfers in de tweede helft van de jaren negentig hebben geleid tot groot optimisme omtrent de structurele kracht van de Nederlandse economie. Velen verwachtten dat de economische groei permanent op een hoger niveau zou komen te liggen door de productiviteitswinsten van de 'nieuwe economie'. Enig optimisme was ook wel gerechtvaardigd. Gedurende de jaren negentig is een aantal structurele problemen op het terrein van de arbeidsmarkt (de hoge structurele werkloosheid), productmarkten (gebrek aan marktwerking) en openbare financiën (hoge financieringstekorten) aangepakt. Achteraf moeten we echter constateren dat de groei door de unieke samenloop van bijzondere factoren (de snelle technologische ontwikkeling op het terrein van ict, de beurshausse en een forse inhaalslag bij de participatie van vrouwen) nogal vertekend was. Dat blijkt pregnant uit de nieuwste publicaties van het cpb waarin de potentiële groei en feitelijke groei in de komende kabinetsperiode op 21/4 procent worden geraamd. Eind jaren negentig lag de potentiële groei nog boven de drie procent.

De tweede beleidsuitdaging

Een groei van slechts 21/4 procent in de komende jaren betekent een aanmerkelijk minder gunstige inkomensontwikkeling voor gezinnen en bedrijven dan men in de afgelopen jaren gewend was. Het betekent ook dat het vrijwel onmogelijk wordt om de ambities ten aanzien van de werkgelegenheid en de kwaliteit van de collectieve sector op het terrein van zorg, onderwijs en veiligheid te realiseren en daarbij ook nog eens de staatsschuld af te lossen. Het versterken van het groeivermogen van de economie is dan ook een majeure uitdaging voor een nieuw kabinet. Groei wordt natuurlijk in de eerste plaats in de marktsector gegenereerd. De invloed van de overheid op de determinanten van de groei - de werkgelegenheid en de ontwikkeling van de productiviteit - mag echter niet worden onderschat.

Participatie

De groei van de werkgelegenheid staat onder druk doordat de toename van het arbeidsaanbod de komende jaren sterk zal afnemen. De inhaalbeweging van de participatie van vrouwen is zo langzamerhand voltooid. Door de combinatie van de vergrijzing van de beroepsbevolking en de lage participatie van ouderen zullen steeds meer oudere werknemers het arbeidsproces verlaten. De lage ouderenparticipatie kan niet los gezien worden van de nog steeds royale arrangementen die het voor ouderen onaantrekkelijk maken om door te werken. De overheid stimuleert vervroegd uittreden door ruime fiscale mogelijkheden te bieden voor het opbouwen van dure pensioenregelingen. De sociale partners doen dat door wao- en ww-uitkeringen in cao's bovenwettelijk aan te vullen.

De werkgelegenheid staat ook onder druk door de loonkostenontwikkeling die nu al enige tijd ver uitgaat boven wat verantwoord zou zijn, gegeven de stand van de conjunctuur. De werkloosheid loopt inmiddels in alarmerend tempo op (van 33/4 procent in 2003 naar zes procent in 2007). De arbeidsmarkt reageert blijkbaar nog steeds onvoldoende flexibel op fluctuaties in de economie. Ook de langdurige krapte op deelssegmenten van de arbeidsmarkt ten tijde van de hoogconjunctuur wees al in die richting. Het oplopen van de werkloosheid in een laagconjunctuur is op zichzelf een normaal verschijnsel dat de groei op middellange termijn niet hoeft aan te tasten. Als die werkloosheid echter een langdurig karakter krijgt, schaadt dat het groeipotentieel wel. In Nederland is dit nog steeds een reëel risico. Weliswaar is de afstand tussen loon en uitkering sinds begin jaren negentig op papier vergroot, als rekening gehouden wordt met de toename van de inkomensafhankelijke subsidies, is werken - ondanks de recente belastingherziening - voor velen juist minder lonend dan aan het begin van de jaren negentig.

Pensioenen

De werkloosheid loopt ook structureel op door de stijging van de kosten van pensioenregelingen. De financiële positie van de Nederlandse pensioenfondsen is door de hoge loonstijgingen en de slechte beleggingsrendementen gedurende de afgelopen drie jaar in snel tempo verslechterd. De premieverhogingen die nodig zijn om de tekorten en buffers aan te vullen zijn fors. Aangezien pensioenpremies in Nederland een overwegend collectief karakter hebben (vanwege de vele solidariteitselementen in de regelingen), drijven ze net als andere belastingen en premies de structurele werkloosheid op. Deze negatieve arbeidsmarktimplicaties kunnen worden verminderd door bij het herstel van de financiële positie van pensioenfondsen zowel het premie- als het indexatie-instrument in te zetten. Op lange termijn moet ook gezocht worden naar mogelijkheden om de risico's van het pensioenstelsel evenwichtiger te verdelen over werknemers en werkgevers enerzijds en gepensioneerden anderzijds. Dat kan door in de regelingen het middellood in plaats van het eindlood als uitgangspunt te nemen of door binnen het huidige eindloonsysteem elementen van het beschikbare premiestelsel in te bouwen.

Productiviteitsgenererend vermogen

De andere determinant van de groei is de toename van de arbeidsproductiviteit. Dit is de achilleshiel van de Nederlandse economie. Net als de meeste andere eu-landen slaagde Nederland er niet in om in de tweede helft van de jaren negentig de versnelling van de arbeidsproductiviteitsgroei in de vs te volgen. Die versnelling blijkt een structureel fenomeen te zijn: ondanks dat de 'ict-hype' inmiddels over is en de conjuncturele situatie zwak is, blijft de productiviteitsgroei daar ongewoon krachtig. De achterstand van Nederland, waar de productiviteit recentelijk daalde, en de andere eu-landen neemt daardoor alleen maar toe.

Nederland en Europa moeten de goede voornemens met betrekking tot de innovatiekracht, die tijdens de Europese top in Lissabon zijn geformuleerd, omzetten in daden. Dat vereist voor het komende regeerakkoord een brede 'groeiagenda' die gericht is op het verbeteren van het investerings- en innovatieklimaat, het bevorderen van ondernemerschap en het vergroten van de concurrentie op markten. Het is hoog tijd om op een aantal onderdelen van die agenda nu concrete acties te ondernemen:

- » Nederland profileren als dé vestigingsplaats voor (top)onderzoek binnen de Europese onderzoeksruimte. Dit kan alleen als de onderzoeksinspanningen (publiek en privaat) worden gebundeld en meer op speerpunten worden gericht. Een voorbeeld is verdergaande samenwerking tussen technische universiteiten en mogelijk het samenvoegen van bèta-faculteiten;
- » het versterken van het binnenlandse kennisaanbod door de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig aanbod van masteropleidingen. Zonder een grotere differentiatie van collegegelden en hogere eigen bijdragen van studenten, die ook gevraagd kan worden omdat hoogwaardige kwaliteit zich vertaalt in een hoog privaat rendement voor de deelnemers, is dat moeilijk te realiseren;
- » het stevig stimuleren van private o&o en het verbeteren van de benutting van publieke kennis door de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen aan te moedigen;
- » het aantrekken van kenniswerkers uit het buitenland makkelijker maken. Nederland mist vooralsnog de slag in de internationale 'battle for brains' met name door te lange procedures voor migratie van kenniswerkers van buiten de eu;
- » het daadwerkelijk verlagen van de administratieve lastendruk. De minister van Economische Zaken moet als coördinerend bewindspersoon bevoegdheden krijgen om ministeries aan te spreken op hun resultaten;
- » verlichting van de regeldruk rondom de werkorganisatie. Een versoepeling van het ontslagrecht, de arbeidstijdenwet, de ingewikkelde wetgeving rond de medezeggenschapsstructuur en de gedetailleerde arbo-regels is dringend gewenst. Inmiddels heeft de minister van szw een actieplan opgesteld dat zo snel mogelijk zou moeten neerslaan in concrete aanpassingen van de wetgeving op deze punten;
- » bij het doen van publieke investeringen zou meer dan nu de leidende gedachte moeten zijn dat deze moeten bijdragen aan het oplossen van knelpunten in de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van Nederland.

Budgettaire implicaties

Hoezeer het wel en wee van de publieke financiën afhankelijk is van de economische groei blijkt uit de sterke verslechtering van de budgettaire vooruitzichten. Waar het demissionaire kabinet in het Strategisch Akkoord nog uitging van een overschot in 2006 van 0,6 procent bbp, wordt nu - ruim een half jaar later - een tekort in 2007 verwacht van ruim één procent bbp. Die verslechtering is in belangrijke mate te wijten aan de lagere groei in de komende jaren. De met het oog op de kosten van de vergrijzing bepaalde doelstelling van een overschot op de begroting van een procent aan het einde van de komende kabinetsperiode dreigt zonder nader beleid uit het zicht te verdwijnen.

Een nieuw kabinet zou een structureel saldo in de buurt van één procent bbp weer binnen bereik kunnen brengen door op basis van voorzichtige veronderstellingen tenminste te streven naar een positief saldo in 2007. Op weg daar naar toe zijn tekorten waarschijnlijk onvermijdelijk, maar dient een substantiële veiligheidsmarge tot de grenzen van het stabiliteitspact in acht genomen te worden. Dat vergt een zeer aanzienlijke bezuinigingsronde van minstens anderhalf procent bbp, waarbij het zaak is de bezuinigingen zodanig in te vullen dat ze de groei zo min mogelijk afremmen en waar mogelijk ondersteunen. Het creëren van budgettaire ruimte, gecombineerd met de noodzaak om de voorziene stijging van de werkloosheid af te remmen, maakt een ontwikkeling van de lonen en uitkeringen die niet uitgaat boven de inflatie gewenst. Dat betekent dus ten hoogste een nullijn voor de reële inkomensontwikkeling in de collectieve sector in de komende kabinetsperiode. Als de marktsector deze benadering volgt, kan ont koppeling wellicht vermeden worden.

Andere denkbare opties die én budgettaire ruimte creëren én de participatie stimuleren, zijn het versneld afbouwen van de fiscale subsidiëring van prepensioenregelingen, het verder beperken van inkomensafhankelijke subsidies en een kritische benadering van de bovenwettelijke arrangementen in de sociale zekerheid. In dit licht is het eveneens gewenst dat een nieuw wao-stelsel, dat daadwerkelijk leidt tot de volumedaling die is beoogd in het Strategisch Akkoord, snel wordt ingevoerd.

Lastendruk

Lastenverzwaringen dienen voor de komende jaren zoveel mogelijk te worden vermeden, zeker voor het bedrijfsleven. Wel kan gedacht worden aan verdere rationalisering van het fiscale stelsel door specifieke maatregelen die gepaard gaan met hoge administratieve lasten en maatregelen die niet bijdragen aan de groei en een gematigde loonontwikkeling (zoals bijvoorbeeld het lage btw-tarief op arbeidsintensieve diensten) te schrappen. De lastenverlichting die het huidige demissionaire kabinet na 2003 in het vooruitzicht heeft gesteld zou wel zo veel mogelijk moeten doorgaan. Overwogen zou kunnen worden om de vormgeving van die lastenverlichting aan te passen aan de snelle verslechtering van het investeringsklimaat in de marktsector. Een belangrijk deel van die lastenverlichting is gekoppeld aan de herziening van het stelsel van zorgverzekeringen. Als deze door Europees-rechtelijke complicaties dreigt af te glijden naar een publieke basisverzekering met slecht beperkte ruimte voor concurrentie tussen commerciële verzekeraars, dan is het de vraag of het middel niet erger is dan de kwaal. De aan de herziening van het zorgstelsel gekoppelde lastenverlichting kan dan beter op andere wijze ingezet worden.

Conclusie

Het nieuwe kabinet staat voor de bijzonder lastige opgave om de aanpak van maatschappelijke en economische problemen te koppelen aan de vereiste van een geloofwaardige invulling van het Stabiliteits- en Groeipact en voor houdbare openbare financiën op langere termijn. Dit moet gebeuren tegen de achtergrond van een ongekend snel verslechterd economisch en budgettair perspectief.

Euforie heeft inmiddels plaats gemaakt voor realisme. De polderparel heeft z'n glans verloren nu Nederland is afgezakt naar de Europese middenmoot. Bij de dubbele uitdaging die kabinet en sociale partners moeten aangaan, zouden participatie en productiviteit de ijkpunten bij uitstek moeten zijn voor de toekomstige ontwikkeling van lasten en uitgaven. Dat lijkt de enige weg om ambities ten aanzien van de kwaliteit van de collectieve sector te verenigen met een solide budgettair beheer, zonder later gedwongen te worden nog pijnlijker keuzes te moeten maken.