

Investeren in verdienvermogen vergt politici met lef

**ROBERT
KLEINKNECHT**
Hoofdredacteur

Zijn onze kinderen straks nog net zo welvarend als wij? Die vraag dringt zich de laatste tijd met enige regelmaat op, vaak vergezeld van enige gevoelens van ongemak. De macro-economische groeicijfers zijn al jaren laag, multinationals als Shell en Unilever verlaten het land en de productie in de industrie is de afgelopen twee jaar gekrompen (CBS, 2024). Bovendien kampen veel sectoren met moeilijk vervulbare vacatures (Kremer et al., 2023), kunnen bedrijven niet groeien omdat er geen plek is op het stroomnet (Rooijers, 2024) en beperkt ook de fysieke leefomgeving de mogelijkheden voor groei, onder meer door de schaarse ruimte en de gestelde beperkingen aan de stikstofuitstoot.

Daarbij staat ook de mondiale vrijhandel onder druk als gevolg van toegenomen geopolitieke spanningen (Aiyar et al., 2023). Dat brengt extra risico's met zich mee voor de van oudsher internationaal georiënteerde Nederlandse economie, zeker als economische grootmachten als de Verenigde Staten en China groot-schalige staatssteun gaan verlenen aan de eigen bedrijvigheid.

Terwijl er zorgen zijn over het nationale verdienvermogen vraagt de opwarming van de aarde om een verbouwing van de economie. Om de klimaatdoelen te halen, zullen huishoudens en bedrijven hun uitstoot van broeikasgassen fors moeten reduceren (IPCC, 2023). Dat vereist een afbouw van het fossiele-energieverbruik, een aangepaste (energie-)infrastructuur en een overstap naar andere producten en productieprocessen.

Hoe houden we in deze context ons nationale verdienvermogen op peil, en bouwen we dat eventueel zelfs verder uit? Dat is de centrale vraag in dit *ESB*-dossier.

Economische structuur moet veranderen

Een antwoord begint met een analyse van de huidige economische structuur. De eerste vaststelling is dan dat onze traditionele groeirecepten uit het verleden ons land nu in de weg zitten.

Zo toont Hugo Erken in dit dossier dat de productiviteitsgroei in Nederland mede achterblijft doordat laagproductieve sectoren in omvang toenemen. Volgens Alfred Kleinknecht is dat het gevolg van onze decennia-lange pogingen om te groeien via het inzetten van extra arbeid door de loonkosten laag te houden (De Ridder, 2022). Door de relatief lage loonkosten wordt in onze economie relatief veel arbeid ingezet in laagproductieve sectoren als de horeca, schoonmaak en beveiliging. Die sectoren kunnen enkel groeien door de arbeidsinzet te vergroten.

En Sacha den Nijs en Mark Thissen tonen dat de Nederlandse industrie erg gasintensief is – veel meer dan in andere Europese regio's. Ook dat is geen toeval, leggen Boris Schellekens en Rodrigo Fernandez uit: na de vondst van het gas in Groningen heeft Nederland ingezet op het zo snel mogelijk te gelde maken van deze natuurlijke hulpbron, vanuit de – zo weten we inmiddels – terechte overtuiging dat het gastijdsperk eindig zou zijn.

Met de huidige krappe arbeidsmarkt zijn de mogelijkheden voor groei via extra inzet van arbeid uitgewerkt, en met de hoge gasprijzen als gevolg van het grotendeels wegvallen van het Groningse en Russische gas kunnen we ook niet meer groeien door gebruik te maken van relatief goedkope energie.

Voor het genereren van groei zal de structuur van onze economie dus moeten veranderen: weg van activiteiten die zwaar leunen op de inzet van arbeid

en energie, richting hoogproductieve activiteiten die juist spaarzaam omgaan met deze productiefactoren (Keijzer-Baldé, 2023; Gaastra, 2024).

Actiever industriebeleid onontkoombaar

Bij een dergelijke verandering van de economische structuur kunnen we putten uit inzichten uit het verleden. Leen Hoffman betoogt dat we, net als in de jaren zeventig, na moeten denken over de rol die de overheid erbij kan spelen.

Met zijn pleidooi voor een actievere rol van de overheid in de economie staat Hoffman niet alleen. Zo pleit Marko Hekkert voor meer overheidssturing van de innovatie, door de energietransitie als missie neer te zetten om zo de vernieuwing in die richting te stimuleren. En bespreken Jan Jacob Vogelaar en Erik Stam hoe de pleidooien van Mariana Mazzucato voor een actievere rol van de overheid, en de kritiek erop, het Nederlandse ondernemerschaps- en innovatiebeleid kunnen verbeteren.

Harry Garretsen stelt dat we als economen opnieuw moeten nadenken over de rol van de overheid ten aanzien van de economie. Traditioneel bepleit onze beroepsgroep een terughoudende staat die zo veel mogelijk de (internationale) markt zijn werk laat doen, binnen de vooraf publiekelijk vastgestelde kaders. Laat alle bloemen bloeien, en je ziet vanzelf welke het het beste doen – geen centrale planner die daar tegenop kan. Als een staat de economische ontwikkeling toch probeert te sturen, leidt dat makkelijk tot ondoelmatig beleid, zoals Jasper H. van Dijk uiteenzet.

Die klassieke stellingname klopt nog altijd, stelt Garretsen, maar we kunnen als beroepsgroep niet om de huidige economische omstandigheden heen: niet alleen noopt de energietransitie tot een snelle bijstelling van de eerder aan de markt gestelde kaders, ook riskeren we dat onze bedrijven te maken krijgen met oneerlijke concurrentie als gevolg van het actieve industriebeleid dat economische grootmachten als China en de Verenigde Staten voeren. Ron Stoop laat bijvoorbeeld zien dat de investeringen in (de voor de energietransitie cruciale) batterijen verlegd zijn van Europa naar Amerika, sinds de Amerikanen als onderdeel van de Inflation Reduction Act op dit gebied belastingkortingen hebben ingevoerd.

Beschermen

Het actieve industriebeleid van de Verenigde Staten en China kan dus ten koste gaan van de relatieve concurrentiepositie van Nederland en andere landen in

Europa. Dat kan reden zijn om ook zelf meer in te grijpen in de economie.

Het is in het Nederlandse belang om dat industriebeleid op Europees niveau te voeren, zo stellen Tijn Croon, Mohammed Chahim, Kaat Bots en Floris Busscher: als ieder Europees land voor zich beleid voert, riskeren we ook binnen Europa oneerlijke concurrentie, waarbij de kans groot is dat onze bedrijven het afleggen tegen die uit grotere mogelijkheden als Duitsland en Frankrijk. Ze onderschrijven daarmee het betoog van Theo Henrar en Geoffroy Feij, die stellen dat de Nederlandse regering de eigen industrie schaaft met haar verzet tegen een gezamenlijk Europees subsidiefonds.

Onze traditionele groeirecepten in de vorm van meer arbeidsinzet en goedkoop gas zijn uitgewerkt

Oneerlijke concurrentie is overigens niet de enige reden om de eigen bedrijvigheid meer te beschermen dan voorheen. Ook de geopolitieke spanningen nopen daartoe, betoogt Heleen Mees. Landen als China streven ernaar om via de economie ook politieke doelen te bereiken (Sheikh, 2021). Als een land afhankelijker is van China dan andersom, kan het die afhankelijkheid geopolitiek gebruiken.

Heleen Mees pleit daarom voor het volgen van Duitsland, dat een actieve strategie voert ten behoeve van de eigen strategische autonomie. Zo'n strategie komt met economische kosten, zoals Peter van Bergeijk betoogt en Hylke Dijkstra en Bart Los tonen voor de handel met China, maar dat weegt volgens haar ruimschoots op tegen de risico's van onverwachte economische schokken. Ton Bastein, Elmer Rietveld en Joris Vierhout brengen in kaart hoe we de economische afhankelijkheden nog beter in beeld kunnen krijgen.

Investeren

Maar met alleen beschermen van onze bedrijven komen we niet vooruit: Nederland zal ook moeten investeren. Barbara Baarsma en Francisco d'Orey Neves tonen aan dat met name investeringen in onderwijs de toekomstige groei vergroten.

Investeren in het onderwijs zou dus de eerste prioriteit moeten zijn bij het vergroten van het verdienvermogen (WRR, 2013). Sinds de eeuwwisseling dalen de leerprestaties in het basisonderwijs echter juist systematisch. Dat blijkt niet alleen uit de internationale (PISA-)ranking die Baarsma en d'Orey Neves als indicator gebruiken, maar ook uit een vergelijking van de prestaties van Nederlandse leerlingen in de loop der tijd (De Wolf, 2023): met name op het gebied van taal en rekenen presteren de huidige basisschoolleerlingen slechter dan eerdere generaties. Dat kost ons welvaart.

Als de overheid ingrijpt in de economie, moet dat zijn gericht op de vernieuwing van de economische structuur

En als het aan de huidige coalitie ligt, blijft het niet bij het basisonderwijs, maar levert straks ook het hoger onderwijs aan kwaliteit in, stelt Arjen van Witteloostuijn. De aangekondigde bezuinigingen zullen hun weerslag hebben op onderwijs en onderzoek, terwijl ook de inperking van de toestroom van internationale studenten zijn tol zal eisen voor de kenniseconomie en het verdienvermogen.

Naast investeren in het onderwijs zijn ook investeringen in innovatie van belang voor het toekomstig verdienvermogen. Hier lijken de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen een nuttige rol te spelen. Tommy Span, Brenda Bos, Marcel Kleijn en Boy Schmidt tonen dat zij met name innovatieve bedrijven helpen aan financiering.

Marcel de Heide betoogt dat meer publieke investeringen in innovatie zich altijd uitbetalen. Het wordt dus tijd dat Nederland op z'n minst de beoogde drie procent van het bruto binnenlands product gaat uitgeven aan R&D.

Toch maakt het wel degelijk uit in welke innovatie de overheid investeert, stelt Maarten de Ridder. Lang niet alle uitgaven zijn even effectief. De overheid zou zich daarom niet alleen op de kwantiteit moeten richten, maar vooral op het type R&D dat ze financiert. Veel R&D-geld gaat nu naar procesinnovatie in grote

bedrijven, terwijl het financieren van fundamenteel onderzoek, productinnovatie en onderzoek in kleine bedrijven meer oplevert.

Met het oog op de effectiviteit van de uitgaven kan het goed zijn dat de Nederlandse overheid de private innovatie de laatste jaren meer richting probeert te geven, zoals Chris Eveleens, Jan Jacob Vogelaar en Vincent Baarslag laten zien, al nemen daarbij de risico's op overheidsfalen toe.

Structuuraanpassing bevorderen

Investeren in onderwijs en innovatie zal echter nog niet de wezenlijke structuurverandering van de Nederlandse economie teweeg te brengen, die nodig lijkt opdat we ook in de toekomst zeker zijn van onze welvaart. We zouden erop kunnen vertrouwen dat de schaarse arbeid en duurdere energie de benodigde structuurverandering vanzelf afdwingen. Maar naarmate de overheid zich actiever roert in de economie, neemt het risico toe dat lobbyisten van de gevestigde orde politici ertoe verleiden om die structuurverandering juist te vertragen.

Als de overheid dan toch ingrijpt in de economie, is het dus zaak dat ze de vernieuwing van de economische structuur stimuleert (Kleinknecht, 2018). Dat kan bijvoorbeeld via technologiebeleid, zoals Nederland doet via de Nationale Technologiestrategie. Pierre-Alex Balland en Ron Boschma analyseren hoe kansrijk de geselecteerde technologieën zijn. Ze vinden dat met name Noord-Brabant goed gepositioneerd is om deze technologieën verder uit te bouwen, maar ook dat een aantal technologieën ver afstaan van de huidige in Nederland aanwezige competenties. Dat pleit voor een nadere selectie, en bovendien voor een meer regionale invulling van de strategie (Van Lieshout, 2018).

Ook het stimuleren van kansrijke startende bedrijven kan helpen bij de vernieuwing van de economische structuur. Tommy Span, Daniëlle den Dulk, Joost Veenstra en Lucien Vijverberg concluderen dat de overheid de groep kansrijke startende bedrijven goed in het vizier heeft. De volgende onderzoeksvraag is of de overheid de ontwikkeling van deze bedrijven kan bevorderen.

Politieke moed nodig

Politiek ingewikkelder is het om die vernieuwing te stimuleren die ingaat tegen de huidige gevestigde belangen. Hoe lastig dat is, blijkt wel uit de discussie over fossiele subsidies. Het maatschappelijke doel is hier volstrekt helder: in 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn. Het ligt dus voor de hand om te sturen op het

uitfaseren van de subsidies – deze stimuleren immers juist de CO₂-uitstoot waar we vanaf moeten (Van Wijnbergen et al., 2023). Toch heeft de nieuwe coalitie aangekondigd hier geen verdere stappen te ondernemen, en herintroduceert ze met de ‘rode diesel’ juist een fossiele subsidie (Hoofdlijnenakkoord, 2024).

Dat wanbeleid toont hoe makkelijk politici gevestigde belangen en kortetermijndoelen verkiezen boven het stimuleren van het verdienvermogen op de lange termijn – een belangrijke reden voor de terughoudendheid van veel economen ten aanzien van een al te actieve rol van de overheid in de economie.

Om politici te helpen richting slimmer industriebeleid dat rekening houdt met de energietransitie, presenteren Nils van der Vegte en Jasper J. van Dijk een afwegingskader. Dat geeft aan onder welke omstandigheden fossiele subsidies het beste spoedig kunnen worden afgeschaft en wanneer voorzichtigheid moet worden betracht met beprijzing, bijvoorbeeld vanwege het risico dat de economische activiteiten zich verplaatsen naar elders zonder dat dit de mondiale uitstoot zal beperken (Mulder et al., 2024).

Boris Schellekens en Rodrigo Fernandez passen dit kader impliciet toe op de basisindustrie en concluderen dat de overheid beter zo snel mogelijk kan stoppen met het subsidiëren van deze sector: met het wegvallen van het goedkope Groningse en Russische gas lijkt de sector op termijn niet houdbaar in Nederland. Een eventueel vertrek van (delen van) de sector uit Nederland speelt bovendien productiemiddelen vrij voor economische activiteiten met een beter toekomstperspectief.

Of deze boodschap zal landen in politiek Den Haag is echter de vraag: wie durft de gevestigde belangen te trotseren en deze impopulaire boodschap over te nemen? Het stimuleren van het verdienvermogen vergt politici met lef.

Literatuur

- Aiyar, M.S., J. Chen, C. Ebeke et al. (2023) *Geoeconomic fragmentation and the future of multilateralism*. IMF Staff Discussion Note, SDN/2023/001.
- CBS (2024) *Productie industrie bijna 5 procent lager in juni*. CBS Bericht, 9 augustus.
- Gaastra, S. (2024) *Het eeuwige tekort vraagt om keuzes*. ESB, 109(4829), 6–9.
- Hoofdlijnenakkoord (2024) *Hoop, lef en trots: Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*. Te vinden op www.kabinetsoormatie2023.nl.
- IPCC (2023) *Climate Change 2023: AR6 Synthesis Report*. Intergovernmental Panel of Climate Change.
- Keijzer-Baldé, G. (2023) *Van een gasintensieve naar een duurzame economie*. ESB, 408(4817), 6–8.
- Kleinknecht, R.H. (2018) *Moderne industriepolitiek: voorbij het RSV-trauma*. ESB, 103(4761), 198–199.
- Kremer, J., G. Muskee, B. Kok en M. Imandt (2023) *De oplossing voor langdurige krapte is minder arbeidsvraag*. ESB, 108(4826), 484–486.
- Lieshout, P. van (2018) *Moderne industriepolitiek is regionaal*. ESB, 103(4761), 219.
- Mulder, M., J. Bollen, J. Cozijnsen et al., (2024) *Weglek wel reden tot zorg bij afschaffing van Nederlandse fossiele subsidies*. Reactie op esb.nu, 18 april.
- Ridder, P. de (2022) *Lage productiviteitsgroei gevolg van gedaalde kapitaal- en loonkosten*. ESB, 108(4819), 128–131.
- Rooijers, E. (2024) *Een derde bedrijven kan nauwelijks groeien door vol stroomnet*. *Het Financieele Dagblad*, 29 maart.
- Sheikh, H. (2021) *Aanbevelingen voor een geo-economische wereld*. ESB, 106(4801), 407–409.
- Wijnbergen, S. van, J. Boersema, A. Boot et al. (2023) *Fossiele subsidies ondermijnen het klimaatbeleid*. Blog op esb.nu, 18 september.
- Wolf, I. de (2023) *Kwaliteit basisonderwijs staat onder druk*. ESB, 108(4819), 104–107.
- WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. WRR-rapport, 90.