Kiezen voor groei

Het versterken van de economische structuur is cruciaal om de uit het lood geslagen overheidsfinanciën op orde te brengen en de concurrentiepositie te verstevigen..Hervormingen op de arbeidsmarkt en een herziening van het duurzaamheids- en innovatiebeleid kunnen hieraan bijdragen.

De Nederlandse economie groeit weer. Voor 2010 verwacht het Centraal Planbureau een groei van 1,5 procent, vooral dankzij de aantrekkende wereldhandel. Een belangrijke voorwaarde voor het doorzetten van dit herstel is dat gezonde bedrijven krediet kunnen krijgen. De kredietcrisis heeft enerzijds de buffers van banken doen verdampen terwijl anderzijds toezichthouders de solvabiliteitseisen hebben verscherpt. Banken zijn in vergelijking met de periode voor de crisis dan ook aanzienlijk terughoudender geworden in het verlenen van krediet. Zo blijkt uit de Bank Lending Survey van De Nederlandsche Bank (DNB, 2009) dat sinds eind 2007 de acceptatiecriteria voor bedrijfsleningen voortdurend zijn aangescherpt. Dit kan ten koste gaan van de kredietverlening. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van banken, toezichthouders en kabinet om in een aantrekkende conjunctuur de financiering van bedrijfsinvesteringen te borgen.

Een ander aandachtspunt is de snelheid waarmee de arbeidsmarkt zich aanpast. Het CPB heeft onlangs de raming van de werkloosheid in neerwaartse zin bijgesteld (CPB, 2009a). Dat is een lichtpunt, hoewel er voor de tot nog toe relatief bescheiden werkloosheidsstijging nog geen sluitende verklaring is aan te wijzen. Mogelijk werken mensen minder uren en besluiten jongeren langer op school te blijven. Daarnaast wordt een deel van de klap opgevangen door ZZP-ers die minder opdrachten krijgen en door tijdelijke arbeidskrachten. De relatief lage werkloosheid kan echter ook duiden op een slecht werkende arbeidsmarkt (Visser, 2009), waardoor bedrijven noodzakelijke saneringen uitstellen en daarmee interen op hun financiële reserves. Dergelijke ontwikkelingen zouden zorgelijk zijn. De jaren ’80 hebben laten zien dat een uitholling van de financiële reserves ten koste gaat van de investeringsbereidheid en daarmee van de werkgelegenheid op langere termijn. Voor de toekomstige werkgelegenheid is het van belang dat lonen snel en per sector gedifferentieerd reageren op de economische ontwikkelingen. De recent afgesloten CAO voor kleinmetaal, waarin de loonstijging conditioneel is op bedrijfseconomische ontwikkelingen, is in dit verband creatief en verstandig en verdient navolging.

Heroverwegingen

Als gevolg van de economische crisis zijn de overheidsfinanciën fors uit het lood geslagen. Het overheidstekort loopt volgens de laatste ramingen van het CPB op tot 5,8 procent bbp in 2010 (CPB, 2009a). Een deel van deze toename zal structureel zijn, onder andere omdat de hogere staatsschuld tot hogere rentelasten leidt en omdat de belastinginkomsten voor langere tijd minder zijn dan eerder verondersteld als gevolg van een lagere productie.

Deze budgettaire schade komt bovenop het houdbaarheidstekort dat al voor de crisis bestond. Bij het aantreden van het huidige kabinet was de verwachting dat structureel ruim 2 procent bbp extra zou moeten worden bezuinigd om de overheidsfinanciën op langere termijn houdbaar te maken

(CPB, 2007). Sindsdien is de levensverwachting voor zowel mannen als vrouwen verder toegenomen met respectievelijk 1,7 jaar en 1,3 jaar (Statline, 2009). Het CPB zal medio 2010 een nieuwe analyse maken van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De combinatie van het bestaande houdbaarheidstekort bij het begin van de kabinetsperiode, de sindsdien toegenomen levensverwachting en de doorwerking van de crisis op de overheidsfinanciën, is de grootste budgettaire opgave sinds drie decennia.

Toch is het, gezien het prille economische herstel, verstandig dat het kabinet vasthoudt aan zijn voornemen om de economie in 2010 verder te ondersteunen en pas daarna een begin te maken met het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Dit accommoderende beleid op korte termijn is echter alleen verantwoord als het kabinet tegelijkertijd afspreekt hoe de overheidsfinanciën op lange termijn weer in het gareel te krijgen zijn. Zodoende wordt voorkomen dat stijgende rentelasten maatschappelijk nuttigere uitgaven verdringen. Overigens vereisen de regels van het Stabiliteit- en Groeipact dat het tekort in 2013 weer binnen de norm van maximaal drie procent van het bbp valt. Dat vergt een aanzienlijke inspanning in de eerste jaren van de volgende kabinetsperiode.

Negentien werkgroepen brengen momenteel opties in kaart om de collectieve uitgaven te beperken. Het zou goed zijn wanneer deze groepen het terugdringen van het tekort koppelen aan een structurele versterking van het toekomstige groeivermogen. Dit is de fundamentele opgave voor de brede heroverwegingsoperatie. De heroverwegingen zullen meer moeten bieden dan alleen bezuinigingen. Het zou onverstandig zijn om bij het vinden van een oplossing voor het gat in de overheidsfinanciën moeilijke keuzes uit de weg te gaan en de budgettaire problemen op te lossen met lastenverzwaringen of het hanteren van de kaasschaafmethode. Verstandiger is om de heroverwegingen te gebruiken om bezuinigingen in kaart te brengen die bijdragen aan de economie, zoals het snoeien in subsidies die veelal terecht komen bij dezelfde belastingbetaler die het geld opbrengt en het vaker hanteren van het profijtbeginsel, zoals bijvoorbeeld een sociaal leenstelsel voor het onderwijs. Op basis van de heroverwegingen moet de politiek een antwoord geven op de vraag welke economie nagelaten wordt aan de volgende generatie.

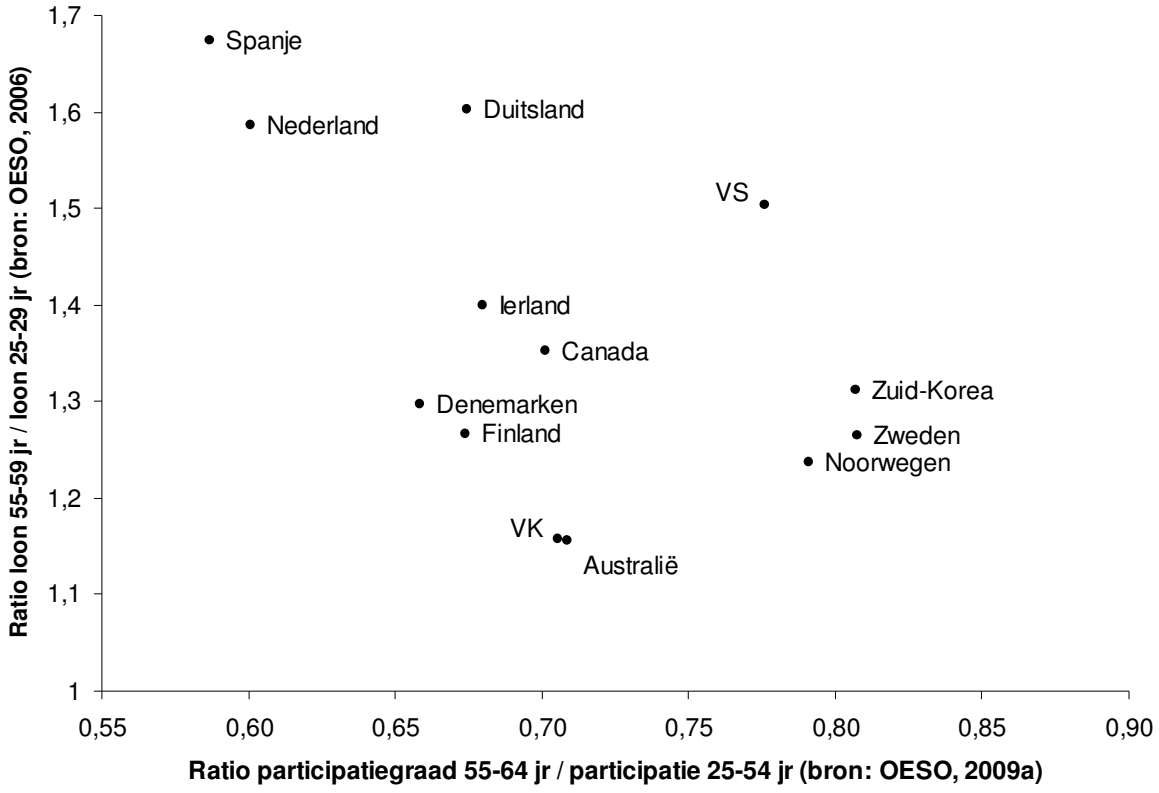
Bij het formuleren van dit antwoord is de achtergrond van belang waartegen de Nederlandse economie zich de komende tien jaar zal ontwikkelen. Vier sleutelfactoren zijn daarbij bepalend. Ten eerste leren ervaringen met eerdere kredietcrises dat het structurele groeivermogen langjarig onder druk komt te staan (Van Ewijk en Teulings, 2009). Er moet dus rekening mee worden gehouden dat de structurele economische groei van Nederland de komende jaren onder druk staat. Ten tweede zal, ongeacht de precieze doorwerking van de crisis op middellange termijn, de arbeidsmarkt in 2020 worden gekenmerkt door structurele krapte. Ten derde is het onvermijdelijk om de Nederlandse economie op een meer duurzame leest te schoeien. Ten vierde vergt de toegenomen globalisering, inclusief de opkomst van landen als China en India, het uiterste van het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie. Dit alles onderstreept de noodzaak om duurzamer en efficiënter te produceren en te blijven werken aan een uitmuntend vestigingsklimaat. Tegen deze achtergrond ligt de nadruk in het vervolg op drie beleidsterreinen: arbeidsmarkt, energie en klimaat en onderzoek en innovatie.

Arbeidsmarkt voor ouderen

Met het aantrekken van de economische groei en de vergrijzing in het vooruitzicht, zal de arbeidsmarkt op termijn weer krap worden. Maatregelen om de arbeidsparticipatie en het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt te verhogen, blijven nodig voor structurele groei (Commissie arbeidsparticipatie, 2008). In dit verband ligt er een grote uitdaging op de arbeidsmarkt voor ouderen. Er zijn al belangrijke stappen gezet om de participatie van ouderen te verhogen zoals de ingrepen in de VUT- en het prepensioen, het afsnijden van de WAO als uittreedroute en de verhoging van de AOW-leeftijd. Het beleid van de afgelopen jaren heeft ook daadwerkelijk geleid tot een stijgende participatiegraad van oudere werknemers. Sinds 2006 is de arbeidsparticipatie in de groep 55- tot 60-jarigen gestegen van circa 55 procent naar ruim 62 procent. Van de groep 60-plussers is de arbeidsdeelname toegenomen van 20 procent naar ruim 26 procent (OESO, 2009). Desalniettemin is ook in internationaal opzicht de arbeidsdeelname van oudere werknemers in Nederland aan de lage kant (zie figuur 1).

De arbeidsmarkt van ouderen functioneert matig (CPB, 2009b). Voor bedrijven is het relatief moeilijk en duur om een oudere werknemer te ontslaan omdat de ontslagvergoeding stijgt met het aantal dienstjaren. Door deze hoge mate van baanbescherming bevinden oudere werknemers zich in een gunstige positie, waardoor ze aan het eind van hun carrière relatief hoge lonen hebben die uit de pas kunnen lopen met de ontwikkeling van hun productiviteit. We kennen in Nederland een internationaal gezien steile looncurve. Figuur 1 toont het negatieve verband tussen het steile loonprofiel en de arbeidsdeelname van oudere werknemers. De relatief hoge lonen voor ouderen kunnen voor werkgevers een motief zijn hen te stimuleren met vroegpensioen te gaan. De relatief lange WW duur waar ouderen op terug kunnen vallen faciliteert dit. Hierdoor komen werkloze ouderen moeilijk weer aan de slag, resulterend in een relatief lagere arbeidsparticipatie en een lange gemiddelde werkloosheidsduur voor ouderen: 31 maanden ten opzichte van gemiddeld 19 maanden. Slechts een kwart van de werkloze 55-jarigen vindt binnen een jaar een nieuwe baan ten opzichte van gemiddeld 51 procent (TK, 2009). De baan-baan-mobiliteit van werknemers van 55-64 jaar is vier keer zo laag als die van 45-54-jarigen (RWI, 2009).

Figuur 1 Looncurve en arbeidsmarktpositie ouderen



Inzetbaarheid als perspectief

Om de arbeidsmarkt voor ouderen toch op gang te krijgen subsidieert de overheid het in dienst nemen en houden van ouderen door werkgevers en ontvangen werkende ouderen extra arbeidskortingen en een doorwerkbonus. Per oudere werknemer kan dit op termijn oplopen tot circa 10.000 euro per jaar. In totaal gaat het hierbij om structureel ruim twee miljard euro. De participatie van ouderen kan met het activerender inrichten van de arbeidsmarkt op een kostenefficiëntere manier worden verhoogd. Hierbij moet inzetbaarheid van werknemers het perspectief zijn, zeker nu de AOW leeftijd wordt verhoogd. Een beter functionerende arbeidsmarkt voor oudere werknemers is in dat perspectief van groot belang.

Zowel werkgevers als werknemers hebben nu nog te weinig belang om te investeren in inzetbaarheid. Vooral voor oudere werknemers geldt dat de werkloosheidsuitkering nog steeds een aantrekkelijke uittreedroute is: door cumulatie van ontslagvergoeding, WW en IOAW (inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers) geldt dit als een niet te weigeren aanbod. Mensen lopen uitkeringen mis op het moment dat zij snel weer uit de WW stromen. Dit beperkt de stimulans voor werknemers om te blijven investeren in hun eigen inzetbaarheid.

Ook voor de werkgever is er geen sterke prikkel om te investeren in de inzetbaarheid van werknemers. De kosten van ontslag zijn onvoldoende gekoppeld aan de mate waarin is geïnvesteerd in de inzetbaarheid van de werknemer. Voor een werkgever is het ontslag van een

werknemer die vervolgens langdurig werkloos wordt vanwege een gebrekkige inzetbaarheid even kostbaar als het ontslag van een werknemer die direct ander werk vindt. Met andere woorden, werkgevers die niet in de inzetbaarheid van hun werknemers investeren, kunnen de kosten van langdurige werkloosheid afwentelen op de collectief gefinancierde WW en bijstand en werkgevers die wel investeren in de inzetbaarheid van werknemers plukken daar de vruchten onvoldoende van.

Investeringen in inzetbaarheid kunnen en moeten lonender gemaakt worden. Door de maximale WW duur te beperken hebben werknemers een groter belang om zelf in hun inzetbaarheid te investeren. Ook kan van werknemers worden gevraagd om zelf bij te dragen aan kortdurende periode van werkloosheid, bijvoorbeeld door spaarelementen in de WW te introduceren. Immers, voor relatief kortdurende inkomensschade zijn de nadelen van een collectieve verzekering, zoals morele risico's, groter dan het verzekeringsvoordeel van risicopooling (CPB, 2006). Voor werkgevers kan de huidige ontslagboete worden vervangen door een vorm van premiedifferentiatie in de WW of door de WW deels te vervangen door een periode van loondoorbetaling voor het definitieve ontslag, zodat het belang van werkgevers om te blijven investeren in de inzetbaarheid van werknemers wordt vergroot. De kosten van ontslag voor de werkgever en de werknemer zullen op deze manier sterker afhangen van de mate van inzetbaarheid van de ontslagen werknemer.

Gericht duurzaamheidbeleid

De manier waarop de economie beslag legt op de leefomgeving is niet duurzaam. Daarover bestaat inmiddels brede, internationale consensus. Dit kabinet streeft naar een duurzamere economie en heeft op energiegebied drie doelen geformuleerd. In 2020 moet, ten eerste, de CO_2-uitstoot met dertig procent zijn gereduceerd, ten tweede, twintig procent van de gebruikte energie duurzaam zijn en ten derde, jaarlijks twee procent energie worden bespaard.

Het realiseren van deze verschillende doelstellingen vergt extra uitgaven in de toekomst. Het volgende kabinet zal zich geplaatst zien voor de vraag om ofwel meer geld uit te geven voor duurzaamheid, ofwel de huidige beleidsinzet te herprioriteren. Een dergelijke herprioritering is mogelijk zonder dat dit op gespannen voet hoeft te staan met het nastreven van een ambitieus klimaatbeleid. Dat kan door CO_2-reductie als centrale doelstelling te hanteren, door op EU- en mondiaal niveau klimaatcoalities te smeden en door gericht in te zetten op innovatieve vormen van duurzame energie.

De keuze voor CO_2-reductie als centrale doelstelling maakt ons energietransitiebeleid effectiever en doelmatiger. De uitstoot van CO_2 kan gereduceerd worden door energiebesparing, bijvoorbeeld in de gebouwde omgeving, en door energie op een CO_2-neutrale manier op te wekken, bijvoorbeeld door middel van duurzame energie, toepassing van CO_2-opslag of kernenergie. Door aanvullende doelstellingen ten aanzien van energiebesparing en duurzame energie respectievelijk niet langer bindend te maken en meer in lijn met de EU-doelstellingen te brengen, kan de markt zelf de meest efficiënte afweging maken tussen de verschillende technieken voor CO_2-reductie. Het vergroten van de flexibiliteit in het behalen van de doelstellingen kan een significante verlaging van de kosten van het klimaatbeleid met zich meebrengen (ECN, 2007).

Blijven inzetten op klimaatcoalities

Nederland behoort met zijn duurzaamheidbeleid tot de gidslanden van de EU, onder meer door nationaal een CO_2-reductie van dertig procent na te streven, terwijl in EU-verband twintig procent reductie is afgesproken. Voor het behalen van de ambitieuze doelstellingen is het van groot belang om een brede, internationale klimaatcoalitie te smeden. De klimaattop in Kopenhagen laat zien dat dit een lange adem vereist, maar internationaal gecoördineerd klimaatbeleid leidt wel tot de meest efficiënte invulling ervan. Een mondiale CO_2-prijs op basis van een goed werkend emissiehandelssysteem zou immers daar tot emissiereductie kunnen leiden waar het tegen de laagste kosten kan. Problemen rondom concurrentiekracht en verplaatsing van emissies behoren dan tot het verleden.

De vraag is ondertussen wel of ambitieuzere nationale doelstellingen een significante bijdrage leveren aan een oplossing voor het mondiale klimaatprobleem. Die bijdrage zal waarschijnlijk groter zijn als Nederland zijn inspanning richt op het verder ontwikkelen en benutten van zijn comparatieve voordelen, in plaats van het nastreven van een meer ambitieuze doelstelling dan in Europees of internationaal verband is afgesproken. Die comparatieve voordelen zijn er onder andere op het gebied van CO_2-opslag, wind op zee, (groen) gas en innovatieve technieken voor decentrale energieproductie. Inzet op deze terreinen is goed voor het klimaat en voor de economie.

De inzet op CO2-reductie en comparatieve voordelen betekent dat het energie-instrumentarium doelmatiger en effectiever gemaakt moet worden. Voor een schone, duurzame economie zal men in de toekomst sterk afhankelijk zijn van technologieën die vandaag de dag nog niet bekend zijn. Het duurzaamheidbeleid is daarom in grote mate afhankelijk van de onderzoek- en innovatie-inspanningen. Daar moet sterker op worden ingezet. Om innovatie te stimuleren zal het beleid specifiek gericht moeten worden op technologieën die ver van de markt staan; niet op opties die al bijna rendabel zijn en op grote schaal kunnen worden uitgerold (Aghion et al, 2009). Het is daarom het overwegen waard exploitatiesubsidies fors te reduceren door de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE) nadrukkelijker te richten op innovatieve vormen van duurzame energie die ver van de markt staan. Dit kan bovendien een aanzienlijke budgettaire besparing opleveren.

Uitbouwen van sterktes

Er wordt in Nederland veel kennis geproduceerd, maar het rendement dat daarop wordt behaald is nog onvoldoende. Het aantal innoverende bedrijven en omzetaandeel nieuwe en verbeterde producten is relatief laag (CBS, 2009). Ook slaagt Nederland er onvoldoende in om buitenlandse kennisinvesteringen aan te trekken. Dat is opvallend, gelet op de openheid van de economie.

Het huidige innovatiebeleid ondersteunt innovatieve en onderzoeksactiviteiten in algemene zin en meer specifiek op terreinen waar sterke, internationaal onderscheidende clusters en regio’s zich verder ontwikkelen. De contouren van dit beleid zullen verder moeten worden aangescherpt om van Nederland een vanzelfsprekende vestigingsplaats voor binnen- en buitenlandse bedrijven te maken. Voor innovatieve, internationale bedrijven moet Nederland in 2020 een plek zijn die in de top-vijf van aantrekkelijke investeringslocaties staat.

Dit perspectief ligt binnen handbereik door ondernemerschap de ruimte te geven en de economische sterktes verder uit te bouwen. De Nederlandse economie zal ook in de toekomst haar kracht halen uit het bundelen van verschillende regionale competitieve voordelen. Denk daarbij aan Rotterdam (haven als mainport, transport en logistiek), Amsterdam (hubfunctie Schiphol, clustering van hoogwaardige diensten) en Eindhoven (Brainport). Het verder uitbouwen van sterke kennisclusters en regio's vergroot het onderscheidend vermogen van Nederland en oefent daarmee een sterke aantrekkingskracht uit op buitenlandse bedrijven en kenniswerkers. Omdat Nederland niet overal in uit kan blinken, zal vanuit een internationaal perspectief moeten worden bezien wat de sterktes zijn. Dit impliceert ook meer selectiviteit in de huidige programmatische aanpak. Er kan flinke synergiewinst worden behaald door betere afstemming tussen de verschillende innovatieprogramma's, Pieken in de Delta en Maatschappelijke Innovatieprogramma's. Door ook het publiek gefinancierde toegepaste onderzoek meer toe te spitsen op economische sleutelgebieden, is een hoger rendement op de belastingeuro te behalen.

Meerjarig commitment tonen

Daarnaast is het van belang om met het innovatiebeleid meerjarig commitment te tonen. In de huidige systematiek wordt vaak gepoogd met kortere, publieke interventies, langjarige private investeringen uit te lokken. Dat wringt. In dit licht moet worden bezien of de FES-systematiek (Fonds Economische Structuurversterking) de specifieke financieringsbehoefte van het innovatiebeleid voldoende waarborgt. Middelen uit het FES zijn immers bedoeld voor tijdelijke extra investeringsimpulsen, wat beperkingen kan opleggen aan investeringen in langdurige innovatieve projecten.

Verder zal Nederland actiever moeten worden in het aantrekken van buitenlandse investeerders en talenten die een duidelijke meerwaarde hebben voor de Nederlandse economie. Het komt aan op een sterker organiserend vermogen om binnen- en buitenlandse partijen actief bij elkaar brengen. De selectie door het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) van Brainport Eindhoven, de Universiteit Utrecht en hun partners als co-locaties in de nieuwe Europese kennis- en innovatiegemeenschappen, is in dit verband een bemoedigend succes.

Conclusie

De economie groeit weer. Voor de korte termijn is het van belang dat het economisch herstel de ruimte krijgt en dat de kredietverlening aan gezonde bedrijven op gang blijft. Meer structureel dwingt de kredietcrisis tot een fundamentele heroverweging van de rol van de overheid. Al voor de recessie waren de overheidsfinanciën niet houdbaar, de crisis heeft dat probleem alleen maar vergroot en ook op kortere termijn urgent gemaakt. Voor de oplossing ervan moet vooral naar de structurele basis van de economie worden gekeken en niet alleen naar het tekort zelf. Met minder middelen moet meer worden gepresteerd. Dat vergt keuzes. Kiezen voor een arbeidsmarkt waarbij werknemers en werkgevers worden gestimuleerd te investeren in inzetbaarheid. Kiezen voor een energiebeleid dat efficiënt en innovatief is en niet ten koste gaat van de concurrentiepositie, maar die juist versterkt. En kiezen voor een innovatiebeleid dat leidt tot meer bedrijvigheid en productiviteit. De crisis biedt een kans om de Nederlandse economie klaar te maken voor de toekomst. Volgende generaties zijn vooral gebaat bij een sterke economische structuur en niet

louter bij een sluitende begroting. Voor een sterke toekomstige economische groei, voor welvaart en welzijn in dit land, is het noodzakelijk beide te combineren.

Literatuur

Aghion, P. Hemous, D. en R. Veugelers (2009) *No green growth without innovation*. Brussel: Bruegel Policy Brief 2009/07.

Arbeidsparticipatie ouderen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32163, nr. 13.

CBS (2009) *Het Nederlandse ondernemersklimaat in cijfers in 2009*. Den Haag: CBS.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt.* Rotterdam.

CPB (2006) *Reinventing the Welfare State.* Den Haag: CPB.

CPB (2007) *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011.* Den Haag: CPB.

CPB (2009a) *CPB Nieuwsbrief 2009/4.* Den Haag: CPB.

CPB (2009b) *Rethinking retirement.* Den Haag: CPB.

DNB (2009) *Kwartaalbericht december 2009.* Amsterdam: DNB.

ECN (2007) *Verkenning potentieel en kosten van klimaat en energiemaatregelen voor Schoon en Zuinig.* Petten: ECN.

Ewijk, C. van en C. Teulings (2009) De Grote recessie. Amsterdam: uitgeverij Balans.

OESO (2006) *Live longer, work longer.* Parijs: OESO.

OESO (2009) *Employment outlook.* Parijs: OESO.

RWI (2009) *Omvang, aard en achtergronden van baan-baan-mobiliteit.* Den Haag: RWI.

Visser, B (2009) Laag werkgelegenheidsverlies in Nederland lijkt een zegen, maar is een vloek. *Me Judice*, jaargang 2, 4 december 2009.