

Vergaderjaar 2004–2005

**30 105**

**Voorjaarsnota 2005**

**Nr. 3**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN ECONOMISCH ADVISEURS (REA)**

31 mei 2005

**Samenvatting:**

*Analyse:* De Voorjaarsnota 2005 geeft aan dat de financiële boekhouding van het rijk in 2005 op orde wordt gebracht. De Raad zet echter kanttekeningen bij de veronderstelling dat de groei op korte termijn weer zal toenemen en dat een einde komt aan de langdurigste recessie van na de Tweede Wereldoorlog. De overheid heeft namelijk in de vormgeving van haar beleid twee zaken verwaarloosd: (1) de procyclische effecten die van structurele hervormingen én het gevoerde begrotingsbeleid uitgaan; en (2) de institutionele vernieuwing die noodzakelijk is om de Nederlandse economie te laten bloeien en om de voorwaarden te scheppen waarbinnen ontdekking, ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën plaats kunnen vinden.

*Advies:* De Raad adviseert om het beleid in de toekomst te herzien op elementen die een procyclische uitwerking op de economie kunnen hebben. Het overheidsbeleid dient niet een factor te zijn die de volatiliteit van economische activiteit vergroot doch die deze juist stabiliseert. Om dit te bereiken wordt voorgesteld om terug te keren naar een begrotingsbeleid dat zich richt op het structurele financieringsstekort en niet het feitelijke tekort, en om het wegwerken van pensioentekorten langer in de tijd uit te spreiden. Daarnaast dient het beleid zich te concentreren op verhoging van de productiviteit, waarbij vooral de institutionele vernieuwing prioriteit verdient.

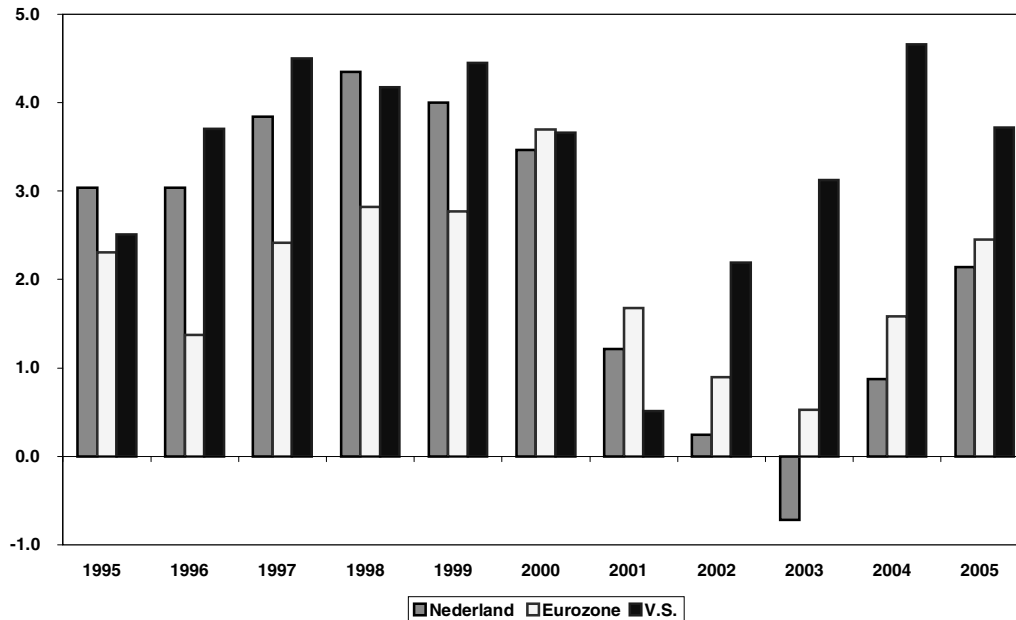
**Inleiding**

In het begrotingsbeleid van het kabinet staat het op orde brengen van de financiële boekhouding centraal. In die opzet lijkt het kabinet in toenevende mate te slagen. Het kabinet geeft zich echter onvoldoende rekenschap van de gevolgen die het economisch beleid heeft voor de conjunctuur en structuur van de Nederlandse economie.

De Nederlandse economie bevindt zich in de langstdurende recessie sinds de Tweede Wereldoorlog. De laagconjunctuur houdt nu al 17 kwartalen aan (CPB, 2005, blz. 22). De beruchte recessie van 1982, die de aanleiding vormde tot het Akkoord van Wassenaar, was weliswaar dieper, maar niet zo langdurig. Terwijl de Verenigde Staten een groeisprint maken, blijft

continentaal Europa – en Nederland in het bijzonder – steken in marginale groeicijfers (zie figuur 1). Ondanks deze tegenvallende ontwikkeling, is het kabinet voor de nabije toekomst optimistisch. In de Voorjaarsnota wordt de verwachting uitgesproken dat er aan het einde van 2005 «een einde lijkt te komen aan de laagconjunctuur waar de Nederlandse economie zich de afgelopen jaren in heeft bevonden.» Uit de Voorjaarsnota wordt echter niet duidelijk waar dit optimisme op is gebaseerd.<sup>1</sup> Het herstel is de afgelopen jaren al eerder aangekondigd, maar steeds uitgebleven.

**Figuur 1: Groei reëel bruto binnenlands product, 1995–2005 (percentages op jaarbasis)**



Bron: OESO

Wanneer de ontwikkeling van de Nederlandse economie tussen 1995 en 2005 wordt vergeleken met die van de Verenigde Staten en de groep van landen die behoren tot de Eurozone, dan valt een aantal zaken op. In de eerste plaats vertoont de ontwikkeling van consumptie, groei en werkgelegenheid in Nederland tussen 1995 en 2000 grote overeenkomst met die in de Verenigde Staten. Vanaf 2001 houdt die overeenkomst op. In 2001 hebben de Verenigde Staten te maken met een economische teruggang en komt de groei niet boven de 0,5 procent uit, maar vanaf 2002 draait de motor van de Amerikaanse economie weer op volle toeren en worden groeipercentages van 3,5 tot 4 procent per jaar gerealiseerd. Na 2001 lijkt de ontwikkeling van de Nederlandse economie veel meer op die in de Eurozone. Waar de ontwikkeling van de Nederlandse economie in de jaren negentig meer synchroon liep met die van de Amerikaanse, en de langdurige recessie in Duitsland ongeschonden doorstond, daar deelt ons land nu volop in de Europese misère. De Amerikaanse economie heeft na de recessie die volgde op de «internetboom» in 2000 een nieuwe periode van hoogconjunctuur doorgemaakt, die thans op zijn einde lijkt te lopen. Nederland heeft deze opgang in Amerika gemist. Deze ontwikkeling roept de vraag op over wat er met de Nederlandse economie aan de hand is. Dit advies geeft eerst een analyse van de achtergronden van de lange duur van de recessie in Nederland. Een combinatie van ongunstige internationale ontwikkelingen (instorting van de aandelenkoersen, hoge olieprijs e.d.), institutionele kenmerken van de Nederlandse economie en beleidsfouten heeft geleid tot de lange duur van de huidige recessie. Vervolgens geeft de Raad een diagnose van de stand van de Nederlandse

<sup>1</sup> Het CEP 2005 van het CPB bevat een vingerwijzing: «Voor volgend jaar wordt weer een groeitempo geraamd dat in de buurt ligt van de potentiële groei, dat wil zeggen de houdbare economische groei gelet op de actuele productiestructuur, de actuele stand van de technologie en de beschikbare productiefactoren.» (CPB, 2005, blz. 22).

economie. De situatie op arbeidsmarkt is naar omstandigheden redelijk. De achterblijvende productiviteitstijging is echter reden tot grote zorg. Het advies eindigt met een aantal beleidsaanbevelingen.

## **De oorzaken van recessie**

### *Oververhitting*

De omslag in de conjunctuur tussen 1995–2000 en 2000–2005 is in Nederland opvallend groot geweest. Een eerste verklaring is de duidelijke oververhitting van de economie in 1999 en 2000. Deze oververhitting is in 2000 verder versterkt door de procyclische belastingverlaging bij de invoering van «het Belastingstelsel 21e eeuw». Met 3,6 procent was de werkloosheid in 2000 duidelijk onder de natuurlijke werkloosheidsvoet (dat wil zeggen: de werkloosheidsgraad waarbij de arbeidsmarkt in langetermijnevenwicht is), waardoor de inflatie onvermijdelijk is gaan oplopen, met alle navenante gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederland. De daaruit voortvloeiende daling van de uitvoer bracht de vraag weer in overeenstemming met de beschikbare productiecapaciteit. Op zichzelf is dit een logische reactie op het verschijnsel van oververhitting, maar wanneer vlak daarna een internationale recessie uitbreekt, dan ontstaat als vanzelf een overreactie naar beneden. Dit verklaart waarom de Nederlandse economie aan het begin van de recessie achterbleef bij de rest van Europa.

De sterke stijging van de aandelenkoersen en de huizenprijzen in de late jaren negentig heeft deze ontwikkeling versterkt. De vermogenswinst van beleggers en huizeneigenaren is deels omgezet in extra consumptie. Bovendien leidden de gestegen aandelenprijzen tot lage pensioenpremies. Daarnaast konden veel burgers door een (bijna) verdubbeling van de huizenprijzen de overwaarde op hun huis verzilveren. Beide effecten – de stijging van de aandelenprijzen én die van de huizenprijzen – hadden een sterke toename van de consumptieve uitgaven tot gevolg. Ramingen van De Nederlandsche Bank geven aan dat dit mechanisme voor een jaarlijkse extra groei van één procent per jaar zorgde. Na 2001 is deze ontwikkeling abrupt gestopt. De beurskoersen zijn met meer dan vijftig procent gedaald en de huizenprijzen zijn niet verder gestegen (en in sommige regio's en segmenten van de markt zelfs licht gedaald), ondanks de bestendig lage rente op korte en lange termijn.

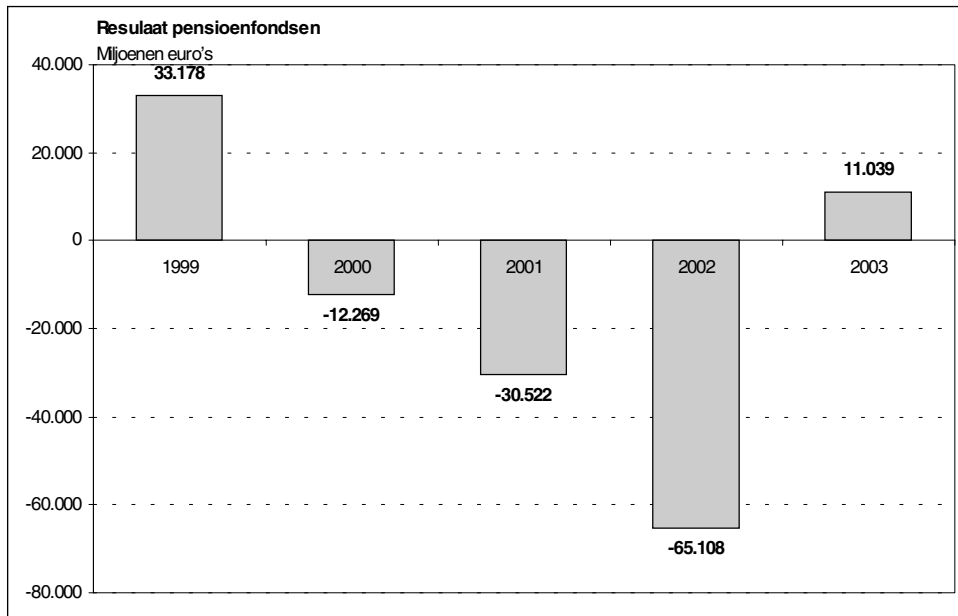
### *Procyclische pensioenen*

Het negatieve effect van de lagere aandelenkoersen na 2001 is verder aangezwengeld door een institutionele weeffout. Veel pensioenfondsen zijn door de combinatie van niet-kostendekkende pensioenpremies in de late jaren negentig en dalende aandelenkoersen na 2001 in de financiële problemen gekomen. De cijfers in figuur 2 maken duidelijk hoe groot de klap was voor de pensioenfondsen: in het jaar 2003 verloren de fondsen € 65 miljard. Dit verlies fungeerde als een «wake-up call» voor pensioen-toezichthouders. Het vigerende Financieel Toetsingskader (FTK) vereiste dat deze tekorten binnen enkele jaren werden gecompenseerd door hogere premies of aanpassing van aanspraken. De pensioenpremies zijn de afgelopen jaren dan ook fors gestegen. De pensioenpremies voor de werkgevers in de marktsector zijn tussen 2001 en 2003 opgelopen van gemiddeld 6 procent naar 11 procent van het brutoloon. Deze stijging miste zijn effect op de economie niet.

De methodiek die schuil gaat achter het Financieel Toetsingskader, heeft een procyclische uitwerking die pensioenfondsen dwingt om zich in feite te gedragen als excessief voorzichtige spaarders. Een vooruitziende en prudente spaarder zal niet iedere verandering van inkomen direct vertalen in haar of zijn spaargedrag. Een conjuncturele daling van het beschikbare

inkomen wordt bijvoorbeeld niet pro rato omgezet in een lagere consumptie. Een deel van de daling wordt opgevangen met lagere besparingen, die in goede tijden weer worden gecompenseerd. Op die manier wordt het effect van de conjunctuur op de consumptie in de tijd uitgesmeerd. Het Financieel Toetsingskader bewerkstelligt het omgekeerde. In plaats van de negatieve gevolgen van een lager inkomen in de tijd uit te smeren, dwingt het Financieel Toetsingskader niet alleen om de daling van het huidige inkomen direct te vertalen in lagere consumptie, maar ook om alle verwachte toekomstige inkomens te verdisconteren. Dit heeft een procyclisch in plaats van een anticyclisch effect. Pensioenfondsen zijn grote marktpartijen – zeker in Nederland – die een significante invloed kunnen uitoefenen op de conjunctuur structuur van een land. De mogelijke conjuncturele effecten van pensioenhervormingen en -toezichtregels worden duidelijk onderschat in het overheidsbeleid.

**Figuur 2: Resultaat pensioenfondsen, 1999–2003**



Bron: DNB/PVK, Financiële gegevens pensioenfondsen, [www.statistics.dnb.nl](http://www.statistics.dnb.nl).

#### *Hervormingen slecht getimed*

Een additionele bron van cyclische verstoringen betreffen de grote stelselherzieningen in de zorg, de sociale zekerheid en de pensioenvoorziening die de overheid heeft ingezet. Al deze hervormingen dienen in te gaan op 1 januari 2006 en leiden onvermijdelijk tot meer onzekerheid voor burgers. Zij reageren op die onzekerheid met het aanleggen van financiële buffers uit voorzorg. Deze samenloop van beleidsinitiatieven is weinig gelukkig.

#### *Procyclisch begrotingsbeleid*

De laatste factor die de Raad wil noemen, is het restrictieve begrotingsbeleid in 2003 en 2004. Na 2000, toen de economie via belastingverlichting werd gestimuleerd op het hoogtepunt van de conjunctuur, hebben de bezuinigingen in 2003 en 2004 opnieuw een procyclisch effect gehad, deze keer door de groei van de economie af te remmen midden in een recessie. Opnieuw lijkt de timing van het begrotingsbeleid niet gelukkig. Het kabinet heeft aan het begin van de kabinetsperiode duidelijk de lasten verzwaaard en wil aan het einde van haar zittingsperiode de lasten vervol-

gens verlagen (onder andere via de onroerendzaakbelasting). De verleiding om het conjunctuurbeleid te manipuleren voor electorale doeleinden is zowel begrijpelijk als verwerpelijk.

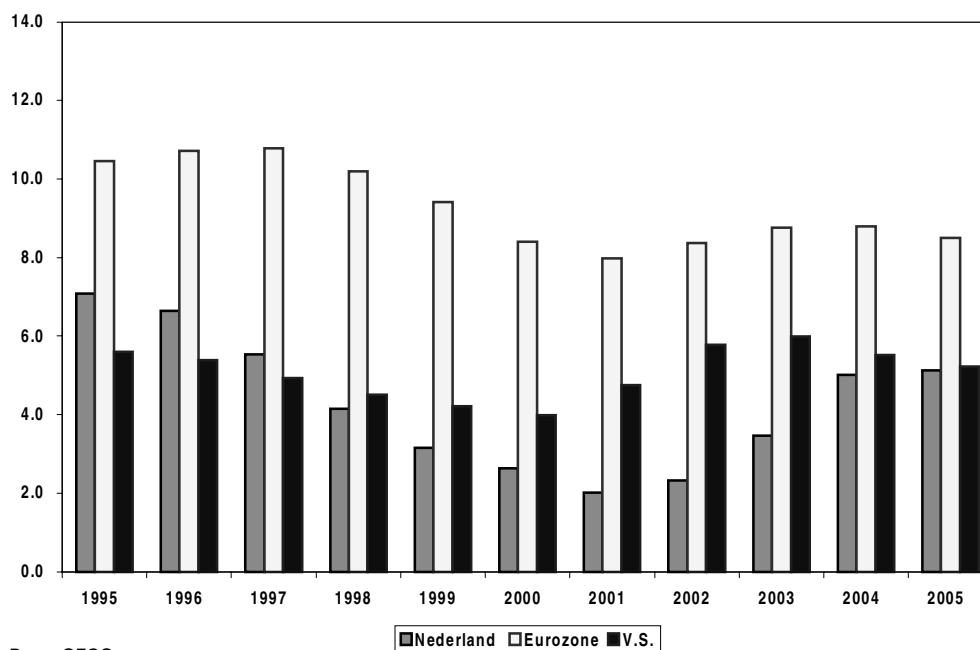
Kortom, eind jaren negentig stapelden de positieve groei-effecten zich op, terwijl daarna precies het tegenovergestelde is gebeurd ten gevolge van lastenverzwaringen, bezuinigingen, dalende beurskoersen, stijgende pensioenpremies, stelselherzieningen en stijgende olieprijsen. Deze combinatie van factoren heeft geleid tot de langste recessie sinds de Tweede Wereldoorlog.

## Diagnose van de staat van Nederland

### Stabiele arbeidsmarkt

Bij alle tegenspoed door de lange duur van de recessie is er één lichtpunt. De situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt is nog altijd veel beter dan in de meeste andere Europese landen (zie figuur 3). Zelfs na 17 kwartalen recessie is de werkloosheid in ons land nog steeds één van de laagste in Europa. De combinatie van beleidsmaatregelen uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw<sup>1</sup> heeft geleid tot een verlaging van de natuurlijke werkloosheidsvoet, zodat zelfs in tijden van recessie de werkloosheid onder het niveau van zes procent kan blijven. In de meeste Europese landen ligt de natuurlijke werkloosheidsvoet veel hoger. Het grote succes van dit beleid wil overigens niet zeggen dat er geen verdere verbeteringen mogelijk zijn, maar dan niet ten bate van een lagere werkloosheid, maar vooral ten faveure van een hogere arbeidsproductiviteit.

**Figuur 3: Ontwikkeling werkloosheid (als percentage van de beroepsbevolking)**



Bron: OESO

<sup>1</sup> Hierbij kan worden gedacht aan het vergroten van het verschil tussen uitkeringen en lonen, beperking van de uitkeringsduur, striktere uitvoering van de sociale zekerheid, een zekere flexibilisering van het ontslagrecht, lagere marginale belastingtarieven, et cetera.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft ook een keerzijde: de stand van de werkloosheid reageert heftiger op de economische conjunctuur. Dit spoort met de economische theorie, en met de ervaringen in andere landen. Een soepeler ontslagrecht maakt dat werkgevers in tijden van conjuncturele tegenwind sneller mensen zullen ontslaan. De wetenschap dat dit mogelijk is, impliceert echter ook dat zij in tijden van voorspoed

sneller mensen zullen aannemen. Het gevolg is dat het gemiddelde werkloosheidspercentage lager komt te liggen. Nederland heeft dat ervaren na 1993, toen de arbeidsmarkt zich zeer snel herstelde van de recessie in 1992–1993.

#### *Geringe stijging arbeidsproductiviteit*

De grote zwakte van de Nederlandse economie is dus niet de arbeidsmarkt, maar de geringe arbeidsproductiviteitsstijging. In de Voorjaarsnota wordt hieraan nauwelijks aandacht besteed. Naar de mening van de Raad zijn de veronderstellingen die gebruikt worden in de Voorjaarsnota te rooskleurig.

In historisch perspectief is de productiviteitsontwikkeling in Europa het afgelopen decennium op een keerpunt gekomen. In 1870 bedroeg de Europese productiviteit (per gewerkt uur) 71 procent van het Amerikaanse niveau en in 1950 lag het Europese niveau op 44 procent. Die inhaalslag lijkt halverwege de jaren negentig te zijn gestagneerd. In 1995 lag de Europese productiviteit per gewerkt uur dicht in de buurt van de Amerikaanse (94 procent), maar inmiddels is in 2003 het verschil weer groter geworden (85 procent). De inhaalslag van Europa en het wegzakken in de jaren negentig laat zich ook duidelijk vertalen in de groeicijfers voor de productiviteit (zie tabel 1).

**Tabel 1: Verschillen in productiviteitsgroei (per gewerkt uur)<sup>a</sup> tussen Verenigde Staten en Europa**

	Verenigde Staten	Europa	Vershil VS-Europa
1870–1913	1.92	1.55	0.37
1913–1950	2.48	1.56	0.92
1950–1973	2.77	4.77	– 2.00
1973–1995	1.48	2.25	– 0.77
1995–2003	2.33	1.15	1.18

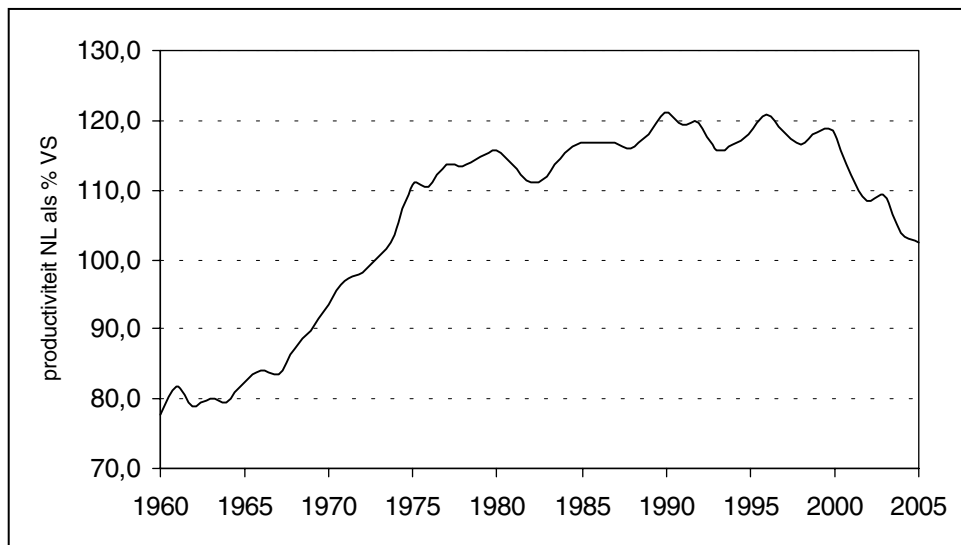
<sup>a</sup> Productiviteit is hier gedefinieerd als Bruto binnenlands product (BBP) per uur.  
Bron: Gordon (2004)

Voor de Tweede Wereldoorlog lag de groei in de Verenigde Staten structureel hoger dan in Europa. Met de wederopbouw begon een sterke Europese inhaalslag. De jaren negentig vormde voor veel Europese landen een omkeerpunt. Het achterblijven bij de Amerikaanse productiviteitsspurts is ook duidelijk zichtbaar in de Nederlands statistieken (zie figuur 4). Nederland is een land dat kan bogen op een relatief hoog productiviteitsniveau, maar de ontwikkelingsgang komt overeen met de Europese ontwikkeling. Sinds 1973 ligt het productiviteitsniveau per uur hoger dan in de Verenigde Staten, maar vanaf 1995 is een duidelijke neerwaartse trend zichtbaar. Het Nederlandse productiviteitsniveau blijft stabiel, maar op één of andere manier wordt al jaren niet meer aangehaakt bij de Amerikaanse productiviteitsgroei. Deze observatie is veelzeggend en dwingt tot nadenken over wat er achter dit groeiverschil schuil gaat.

Een nadeel van de Europese economie vis-à-vis de Amerikaanse is en blijft het ontbreken van schaalvoordelen. De Europese markt blijft, ondanks alle integratiepogingen, een gefragmenteerde markt. De detail- en groothandel in de Verenigde Staten is bijvoorbeeld één van de motoren die de groei van de laatste jaren heeft bepaald, waarbij nadrukkelijk de schaalvoordelen van de Amerikaanse markt zijn benut (Gordon, 2004; van Ark, 2005). De detail- en groothandel is in Europa veel meer gefragmenteerd dan in de Verenigde Staten. Het ontbreken van schaalvoordelen komt echter ook op een meer fundamentele wijze terug. De bron van productiviteitsgroei ligt voor een belangrijk deel verborgen in de publieke en private onderzoekspanningen. Maar ook op het terrein van investeringen in onderzoek en ontwikkeling breekt de fragmentatie Europa

op.<sup>1</sup> Europese landen verrichten minder onderzoek dan Japan en de Verenigde Staten, maar het opmerkelijke van de Europese prestatiecurve is dat deze geringe onderzoeksinspanningen vooral te maken hebben met de kleinere markten waarmee Europese uitvinders te maken hebben (Eaton, Gutierrez en Kortum, 1998).

**Figuur 4: Arbeidsproductiviteit (op uurbasis) Nederland vergeleken met de Verenigde Staten, 1960–2004**



Noot: in de figuur wordt de arbeidsproductiviteit per uur in Nederland gedeeld door de arbeidsproductiviteit in de Verenigde Staten.  
Bron data: Groningen Growth and Development Centre, [www.ggdc.nl](http://www.ggdc.nl)

De dynamiek van de Amerikaanse economie kent zijn schaduwkanten die Europese regeringen en kiezers willen vermijden, getuige de nadruk op het begrip «sociale cohesie» in tal van Europese beleidsdocumenten. Er vallen echter ook lessen te trekken uit de Amerikaanse groeigeschiedenis die in dit verband relevant zijn. De boodschap dat een economie meer gericht moet zijn op nieuwe technologieën is niet voldoende. Institutionele vernieuwing – het vermogen om als individu, als onderneming en als overheid ook bewust risico's te nemen – en economische groei gaan hand in hand. Het Nederlandse beleid bewijst wellicht lippendienst aan dergelijke inzichten, maar in de praktijk ziet de Raad niet veel terug van dergelijke beleidsintenties.

#### *Geringe investeringen in nieuwe technologie*

Door de nadruk op de verhoging van arbeidsparticipatie is het doel uit het oog verloren om ook *productieve* werkgelegenheid te creëren (van Ark, 2003). De samenstelling van de productiestructuur en de bestemming van investeringen in Europa en Nederland verschillen sterk van die in de Verenigde Staten. De omvang van de sector die de Informatie en Communicatie Technologie (ICT) voortbrengt is veel groter in de Verenigde Staten en de toepassing van ICT in vooral de dienstverlening ligt op een structureel hoger niveau. Dat verschil lijkt allesbepalend. De Amerikaanse investeringen in ICT liggen al decennia hoger dan in de Europese Unie. Vooral communicatie- en software-investeringen zijn in de Verenigde Staten twee keer hoger dan in de Europese Unie. Na jaren van twijfel over de vruchten van ICT-investeringen blijken dergelijke investeringen toch een bron van structurele groei te zijn, vooral in de dienstverlening. Waar in de periode 1990–1995 de hogere groei in Amerika vooral het gevolg was van de grotere arbeidsinzet, is dat de laatste jaren vooral te danken aan de hogere productiviteitsstijging (zie de laatste kolom van tabel 2).

<sup>1</sup> Het is in dit verband tekenend hoe binnen Europa weerstand bestaat tegen de Europese dienstenrichtlijn, de permanente ophef over nationale steun aan zogeheten nationale kampioenen en de patriotistische sentimenten rond dreigende acquisities en overnemingen door ondernemingen uit andere EU-lidstaten. In een dergelijke cultuur zullen schaalnadelen permanent zijn en zal de achterstand op de Verenigde Staten en opkomende economieën onoverbrugbaar blijven.

**Tabel 2: Toerekening groei Verenigde Staten versus Europese Unie, 1990–2003**

	1990–1995	1995–2003	Verskil tussen 95–03 t.o.v. 90–95
Verenigde Staten			
Productie	2.4	3.3	0.9
Uren	1.4	1.4	0.0
Productie per uur	1.0	1.9	0.9
Europese Unie			
Productie	1.5	2.1	0.6
Uren	– 1.0	0.8	1.8
Productie per uur	2.5	1.3	– 1.2

Bron: Gordon (2004)

Gezien de relatief hoge opleidingsgraad van de bevolking ligt de toekomst van de Nederlandse economie naar alle waarschijnlijkheid meer in de creatie en toepassing van nieuwe technologieën dan in verdere investeringen in havens, vrachtauto's en spoorwegen. Van tijd tot tijd zal een samenleving zich moeten heroriënteren. Wellicht dat Nederland op dit punt de lessen ter harte kan nemen die verborgen zitten in de geschiedenis van de opkomst en neergang van de Amerikaanse steden Boston en Detroit (Glaeser, 2003). Beide steden werden rond 1980 getroffen door een golf van deïndustrialisatie, waardoor de oude werkgelegenheid (auto-industrie voor Detroit, en havens voor Boston) werd weggevaagd, min of meer analoog aan wat in Amsterdam en Rotterdam is gebeurd. Boston wist zich te herstellen, door zich te oriënteren op nieuwe technologieën, terwijl Detroit steeds verder verkommerde. Dit historische perspectief laat zien dat menselijk kapitaal van grote waarde is voor een (stedelijke) economie vooral gedurende transitieperioden. Kennis en vaardigheden creëren de flexibiliteit en het vermogen om zich te heroriënteren op een nieuwe toekomst.

#### *Institutionele vernieuwing van groot belang*

De stagnatie van de groei kan een weerspiegeling zijn van een aanpassingsproces dat zich in Europa langzamer aftekent dan in de Verenigde Staten (van Ark, 2005). Ook de Verenigde Staten kenden in de jaren tachtig een terugval in economische groei. De Amerikaanse economie heeft die stagnatie overwonnen door onder andere sterk te investeren in technologische vernieuwing. Echter: een institutionele omgeving die innovatie, bewust overwogen risico's nemen en aanpassingen afremt, kan fnuikend zijn voor de ontwikkeling van een economie. Dit is ook één van de hoofdredenen waarom de Raad bepleit om kritisch naar de overdadige wet- en regelgeving en de makers van die regels te kijken. Veel nieuwe initiatieven passen niet goed binnen de bestaande regels, en gevestigde belangen zullen regels gebruiken om nieuwe initiatieven in de kiem te smoren. Het CPB becijfert dat de vermindering van administratieve lasten met 25 procent een extra groei op termijn van één à twee procentpunten impliceert (Tang en Verweij, 2004), hetgeen aangeeft hoe sterk de last van regels kan zijn. Echter: de administratieve lasten waar het kabinet zich op concentreert, vormen slechts een deel van het probleem.<sup>1</sup> Het drukkende effect van regellast *binnen* de publieke sector is eveneens van groot belang, aangezien deze sector een groot deel van de Nederlandse economie beslaat. Productiviteit in de publieke sector zou daarom op net zo veel aandacht moeten kunnen rekenen als productiviteit in het bedrijfsleven.

<sup>1</sup> Vergelijk het eerste advies van de Raad (REA, 2005).



## Beleidsaanbevelingen

De stand van de rijksbegroting geeft de lezer van de Voorjaarsnota de indruk dat Nederland weer spoedig betere tijden zal kennen. De overheidsfinanciën worden redelijk op orde gebracht en dat is een goede ontwikkeling. Het financiële verslag is echter een momentopname. Onder de oppervlakte van het geschreven woord in de Voorjaarsnota doemt een minder florissant perspectief op, omdat de groei van de Nederlandse economie maar niet van de grond wil komen en de jarenlange divergentie in arbeidsproductiviteit met buitenlandse concurrenten niet wordt gekeerd. De diagnose van de staat van Nederland leidt volgens de Raad tot de twee hoofdaanbevelingen:

1. Leer van de lessen uit het verleden en voorkom een procyclisch begrotingsbeleid. De invloed van electorale overwegingen op de timing van het budgettaire beleid moet daarbij worden beperkt. Een terugkeer naar het begrotingsbeleid dat zich richt op het structurele financieringstekort<sup>1</sup> in plaats van het feitelijke tekort, lijkt de meest geschikte route om een stabiliserende rol van het budgettaire beleid in de Nederlandse economie te borgen. Twee specifieke aanbevelingen voor het nationaal beleid verdienen specifieke aandacht:
  - Pensioenregelingen en het bijbehorende Financieel Toetsingskader moeten worden herbezien op hun conjuncturele implicaties. De consumptietheorie en de theorie van risicomangement bieden voldoende handvaten voor een meer rationele beheersing van de beleggingsrisico's. De inkomensgevolgen van fluctuaties in de waarde van de beleggingsportefeuille worden dan beter over de tijd gespreid.
  - Structurele hervormingen met grote en moeilijk voorzienbare inkomensrisico's voor de burger moeten beter worden ingevoerd, dat wil zeggen: de spreiding van inkomensgevolgen in de tijd verdient meer aandacht.
2. Concentreer de aandacht op stimulering van productiviteit en economische groei. Daarbij dient te worden beseft dat technologische vernieuwing hand in hand gaat met institutionele vernieuwing. Voor het overheidsbeleid geldt dat technologische vooruitgang niet alleen in «harde» technologie moet worden gezocht, maar vooral in institutionele vernieuwing, bevordering van onderwijs en onderzoek, en verhoging van de productiviteit binnen de publieke sector. Er valt veel vooruitgang te boeken met het verlagen van transactiekosten. In dat licht dient beperking van bureaucrativering en overregulering van het maatschappelijk leven onverminderd prioriteit te genieten (zie ook het eerste Raadsadvies: REA, 2005).

## De Raad van Economisch Adviseurs

Prof.dr. W. H. Bouter (voorzitter)  
Prof.dr. S. C. W. Eijffinger  
Prof.dr. C. G. Koedijk  
Prof.dr. C. N. Teulings  
Prof.dr. A. van Witteloostuijn

Secretaris: dr. H. P. van Dalen

## Referenties

Ark, B. van (2003) The productivity problem of the Dutch economy: implications for economic and social policies and business strategy, Research Memorandum GD-66, Rijksuniversiteit Groningen

---

<sup>1</sup> Dit is het financieringstekort gecorrigeerd voor de zogenoemde «output gap», het gat tussen feitelijke en mogelijke groei van het nationaal inkomen.

Ark, B. van (2005) Does the European Union need to revive productivity growth?, Research Memorandum GD-75, Rijksuniversiteit Groningen.

CPB (2005) *Centraal Economisch Plan 2005*, SDU Uitgevers, Den Haag.

Eaton, J., E. Gutierrez, en S. Kortum (1998) European technology policy, *Economic Policy*, October 1998, no. 27: 405–438.

Glaeser, E. L. (2003) Reinventing Boston: 1640–2003, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper, No. 2017, Cambridge MA.

Gordon, R. J. (2004) Why was Europe left at the station when America's productivity locomotive departed?, NBER Working Paper, No. 10 661, Cambridge, MA

Raad van Economisch Adviseurs (2005) De wetten en regels die droom en daad verstoren – Bureaucratisering en overregulering, *Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005*, no. 30 123, no. 2., Den Haag, zie [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

Tang, P. en G. Verweij (2004) Reducing the administrative burdens in the European Union, CPB Memorandum, Den Haag.