

Vergaderjaar 2018–2019

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 939

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2019

Met deze brief gaan wij in op motie van de leden Wiersma en Bruins, waarin het kabinet wordt verzocht om te onderzoeken op welke manier overheidsbeleid kan bijdragen aan een verhoging van de arbeidsproductiviteit (Kamerstuk 35 000 XV, nr. 41). Belangrijke innovaties uit het verleden zoals de uitvinding van de stoommachine of elektriciteit transformeerden de manier waarop wij werkten en leefden. Toepassing van de nieuwe techniek, bijvoorbeeld met de aanleg van het elektriciteitsnetwerk, betekende een revolutie in onze levensstandaarden. Ook recenter kennen we dergelijke voorbeelden; de computer, het internet en de smartphone zijn niet meer weg te denken uit ons dagelijks leven en ons werk.

Voorgenoemde innovaties leidden ertoe dat we met dezelfde productiefactoren meer konden produceren. Dit laat zien dat groei van de arbeidsproductiviteit bepalend is voor de groei van onze welvaart. Daarbij gaat het niet alleen om grote revoluties, maar ook om kleinere tussentijdse verbeteringen. De stijging van de productiviteit maakt loonstijging mogelijk en komt op deze manier terecht bij werkenden. Zo kunnen werkenden meedelen in de toename van de welvaart die door productiviteitsgroei wordt gerealiseerd. Het CPB wijst op de arbeidsproductiviteit als belangrijke verklaring in de loonontwikkeling.

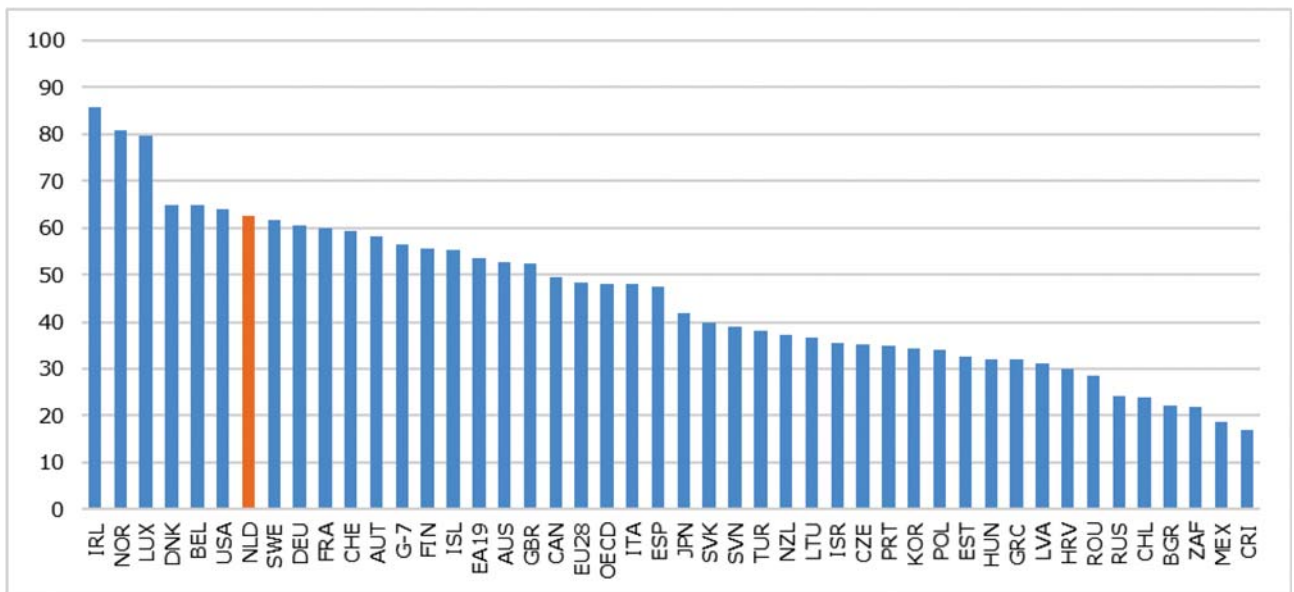
De vraag hoe beleid kan bijdragen aan de stijging van de arbeidsproductiviteit is des te meer relevant, omdat de trendgroei van de productiviteit geleidelijk is afgenomen sinds de jaren '70. De IT-boom rond de eeuwwisseling zorgde voor een kortdurende stijging. Daarna is groei van de arbeidsproductiviteit wederom afgenomen. Het CPB stelt dat de productiviteitsgroei in de toekomst zonder nieuwe technologische doorbraken zal uitkomen op 1 à 1,5% per jaar, of wellicht zelfs verder zal dalen. Hieronder gaat de brief allereerst in op de arbeidsproductiviteit van Nederland en de drijvende factoren hierachter. De brief vervolgt met de afnemende groei van de arbeidsproductiviteit en mogelijke verklaringen daarvoor. Het tweede deel van de brief staat stil bij de rol van overheidsbeleid.

1. Arbeidsproductiviteit: de feiten

De economie groeit op lange termijn doordat er meer uren worden gewerkt of doordat de arbeidsproductiviteit toeneemt. De arbeidsproductiviteit is een maatstaf voor hoe efficiënt productiefactoren gebruikt worden en wordt gedefinieerd als bbp per gewerkt uur. De arbeidsproductiviteit was de afgelopen decennia een belangrijke bron van economische groei. Doordat de arbeidsparticipatie al hoog is in Nederland en de samenleving vergrijsd, is de verwachting dat in de toekomst het arbeidsaanbod (en daarmee het aantal gewerkte uren) niet verder toeneemt.¹ Daarom zal Nederland in de toekomst vooral zijn aangewezen op de groei van de arbeidsproductiviteit als motor van de economische groei.

Nederland scoort goed in termen van arbeidsproductiviteit en behoort tot een van de meest productieve economieën van de wereld (figuur 1). Dat de arbeidsproductiviteit in Nederland zo hoog is komt onder andere door het hoge niveau van de kennis en vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking (6^e Global Competitiveness Index), de goede infrastructuur (4^e Global Competitiveness Index), de sterke positie op het vlak van ICT technologie (6^e Networked Readiness Index), en de innovatiekracht (2^e Global Innovation Index).

Figuur 1. Arbeidsproductiviteit (bbp per gewerkt uur) in 2017 (USD, constante prijzen)



Bron: OESO

Drijvende factoren achter de arbeidsproductiviteit

Er is een veelheid aan factoren die bijdragen aan een hogere (of lagere) arbeidsproductiviteit. Al deze factoren kunnen worden verdeeld over drie categorieën. De eerste categorie is *kapitaalverdieping*. Onder deze categorie valt allereerst alles wat met tastbaar kapitaal te maken heeft, zoals machines, gebouwen of vrachtwagens. Snellere machines, betere gebouwen of grotere vrachtwagens kunnen ervoor zorgen dat we per gewerkt uur meer kunnen produceren, en kunnen dus bijdragen aan een hogere arbeidsproductiviteit. Maar kapitaalverdieping gaat ook over immaterieel kapitaal, zoals R&D, patenten, auteursrecht, een goede merknaam of nieuwe technologische kennis. Een bedrijf dat in bezit is van

¹ CPB (2014), Arbeidsaanbod tot 2060.

een nieuwe, betere productietechnologie kan werknemers per gewerkt uur meer laten produceren, en dat draagt bij aan een hogere arbeidsproductiviteit.

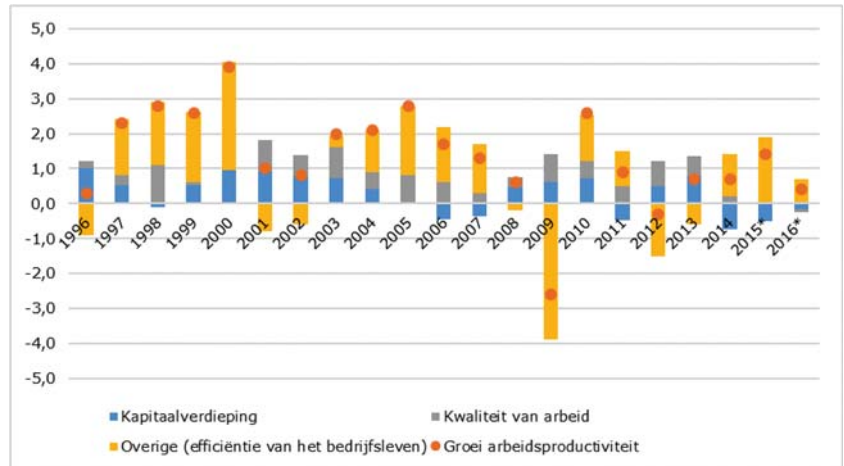
De tweede categorie gaat over de *kwaliteit van arbeid*. De kwaliteit van arbeid wordt bepaald door bijvoorbeeld het opleidingsniveau, de gezondheid of de werkervaring van werkenden. Werkenden die hoger zijn opgeleid, werkenden die veel informeel leren of vaak relevante trainingen of cursussen volgen en werkenden met meer werkervaring werken vaak sneller, of leveren kwalitatief beter werk en kunnen dus de arbeidsproductiviteit verhogen. Werkenden die gehinderd worden door een slechte gezondheid of werkenden die hun vaardigheden niet op peil houden, produceren vaak minder per gewerkt uur en kunnen dus bijdragen aan een lagere arbeidsproductiviteit. Er kan spanning bestaan tussen verschillende beleidsdoelen op de arbeidsmarkt. Zo kan een hogere participatie op de arbeidsmarkt leiden tot een lagere *gemiddelde* arbeidsproductiviteit, bijvoorbeeld wanneer een groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een baan vindt. Voor een individu is participatie wél gunstig. Met een baan verdienen werkenden een inkomen, doen zij sociale contacten op, houden zij bestaande vaardigheden op peil en doen zij nieuwe op. Hoewel de *gemiddelde* arbeidsproductiviteit van de totale groep werkenden op deze manier mogelijk kan afnemen, gaat hoge participatie dus wel gepaard met een grotere arbeidsproductiviteit op individueel niveau, en met een hogere economische groei.

De derde categorie van factoren die bijdragen aan een hogere of lagere arbeidsproductiviteit gaat over *de efficiëntie van het bedrijfsleven*. Dit is de meest veelzijdige categorie. Deze categorie bevat alle overige factoren die bepalen hoe efficiënt we met arbeid en kapitaal kunnen produceren, maar die in de praktijk moeilijk zelfstandig meetbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan technologische vooruitgang: door een nieuwe technologie toe te passen kunnen we goedkopere, betere of snellere machines ontwikkelen, waarmee we per gewerkt uur meer produceren. Een tweede voorbeeld is specialisatie: als werkenden op de juiste manier worden ingezet, kunnen ze per gewerkt uur meer produceren. Nederland is relatief goed in het leveren van hoogwaardige, complexe diensten en producten. Door daar meer op te richten heeft de arbeidsproductiviteit de afgelopen decennia kunnen toenemen. Door globalisering en toenemende handel heeft dat proces van specialisatie verregaande vormen aangenomen en zijn we erin geslaagd om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Verder is van belang dat de arbeidsmarkt goed functioneert, dat er goede matches op de arbeidsmarkt tot stand komen en dat bedrijven voldoende met elkaar concurreren. Bedrijven die geen concurrentie ondervinden, ervaren minder prikkels om te innoveren of om zo productief mogelijk te opereren. Om dit te bevorderen, stelt de overheid wetten en regels op die daaraan bijdragen. Andere voorbeelden van factoren die in deze categorie vallen en bijdragen aan een hogere arbeidsproductiviteit zijn sociale innovaties zoals vernieuwende bedrijfsmodellen en nieuwe manieren van samenwerken, de stand van de economie, schaalvoordelen of een hoge bezettingsgraad, maar ook niet-economische factoren kunnen de arbeidsproductiviteit beïnvloeden. Zo kunnen filedruk, slechte weersomstandigheden of natuurrampen ervoor zorgen dat we per gewerkt uur minder produceren en dat leidt tot een lagere arbeidsproductiviteit.

Uit de onderstaande figuur 2 blijkt dat de derde categorie, de efficiëntie van het productieproces, in de meeste jaren de grootste bijdrage levert aan de verandering van de arbeidsproductiviteit. Ook de stand van de economie heeft daarin een belangrijke rol gespeeld, bijvoorbeeld in 2009: de productie liep in dat jaar terug, maar bedrijven ontsloegen hun werknemers (nog) niet in de hoop dat het snel beter zou gaan, waardoor

de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur sterk negatief werd beïnvloed (een fenomeen dat ook wel *labour hoarding* wordt genoemd). Het effect van de kwaliteit van arbeid op de arbeidsproductiviteit is in bijna alle jaren positief, maar beperkter in omvang. Het effect van kapitaalverdieping is wat volatieler.

Figuur 2. Uitsplitsing groei arbeidsproductiviteit per jaar commerciële sector.

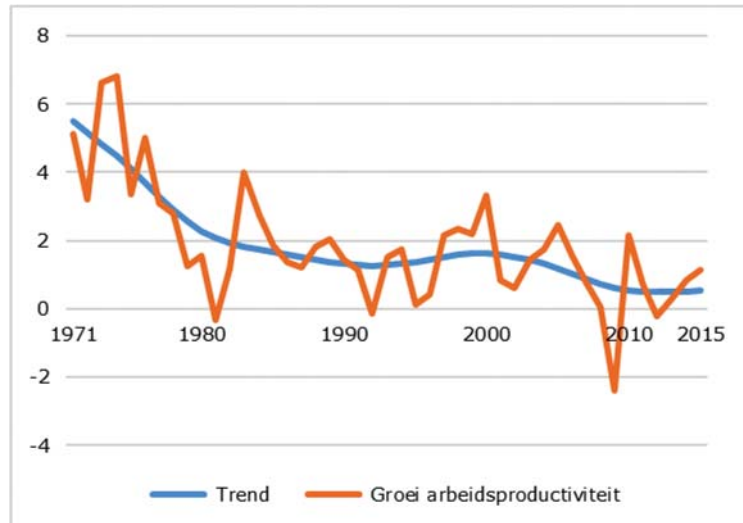


Bron: CBS Statline (eigen bewerking)

Afnemende structurele groei van de arbeidsproductiviteit

De (trend-)groei van de arbeidsproductiviteit is sinds de jaren '70 afgenomen. Na een hobbel begin 2000, die in verband wordt gebracht met de IT-revolutie, neemt de groei geleidelijk verder af. Dit is niet enkel een Nederlands fenomeen; in veel westerse economieën is de groei vertraagd.

Figuur 3. Afnemende trendgroei arbeidsproductiviteit



Bron: Grabska et al. (2017), Productivity Slowdown – Evidence for the Netherlands, CPB Communication

Deze lagere arbeidsproductiviteitsgroei laat zich voor een deel verklaren door de goede uitgangspositie die we hebben. Daardoor ligt een snelle groei van de arbeidsproductiviteit door een inhaalslag met het buitenland, zoals bijvoorbeeld in China, niet voor de hand.

Verklaringen afnemende groei van de arbeidsproductiviteit

Om beleid te maken dat de groei van de arbeidsproductiviteit kan aanjagen moeten we eerst begrijpen waarom de groei afneemt. Er bestaat nog geen consensus in de wetenschap over de voornaamste oorzaak van de afnemende groei, maar wel wordt een aantal factoren vaak genoemd. Zo signaleren onderzoekers dat wereldwijd de investeringen in kapitaal de afgelopen jaren zijn afgevlakt, zowel in tastbaar kapitaal als in immaterieel kapitaal. De crisis heeft daarin een belangrijke rol gespeeld, via een aantasting van zowel het investeerdersvertrouwen als de kredietverlening.²

Een andere belangrijke verklaring die onderzoekers noemen is de afzwakking van de wereldhandels groei. In het verleden heeft de onstuimige groei van de wereldhandel (samen met globalisering) een grote bijdrage geleverd aan de groei van de arbeidsproductiviteit. Tijdens de crisis is de wereldhandel ingezakt, en daarmee is ook een fikse bijdrage aan arbeidsproductiviteitsgroei weggevallen. Inmiddels is de wereldhandel weer terug op het niveau van voor de crisis. Het valt echter te betwijfelen of we de komende jaren veel winst kunnen behalen uit verdere globalisering, omdat de wereld al sterk geglobaliseerd is. Daarnaast zal de opkomst van protectionisme in verschillende landen, mogelijk ook resulterend in handelsoorlogen, eerder negatief dan positief uitpakken voor de wereldhandel.

De OESO wijst in een aantal studies op uiteenlopende verschillen tussen zogenaamde koplopers en volgers. Bij de meest productieve bedrijven (de koplopers) neemt de arbeidsproductiviteit toe. De achterblijvers (de volgers) halen vervolgens de achterstand niet in. De OESO schrijft de vertraging van de arbeidsproductiviteitsgroei deels toe aan het achterblijven van de volgers, vanwege verslechterende verspreiding van de kennis en technologie van koplopers naar andere bedrijven.

Daarnaast duiken tal van andere verklaringen op. Een van die verklaringen is de stijging van de markups. Markups zijn de ratio van de verkoopprijs en kosten om één extra eenheid te produceren. Als het verschil tussen de prijzen die bedrijven vragen en de productiekosten van een extra eenheid toeneemt, dan maken bedrijven meer winst per eenheid en dan stijgen de markups van deze bedrijven. Deze stijgende markups kunnen een uiting zijn van grotere marktmacht en verminderde concurrentie en kunnen daarmee leiden tot minder innovatie en lagere productiviteitsgroei. Andere verklaringen die in de internationale literatuur worden genoemd zijn onder meer een minder snel stijgend opleidingsniveau, vergrijzing, vrijetijdstechnologie (i.e. gamende jongeren), een afname van onderzoeks- en innovatie-inspanningen en de constatering dat het steeds moeilijker wordt om iets nieuws te bedenken. Deze veelheid aan mogelijke verklaringen laat zien dat het lastig is om de oorzaak van de vertraging van de arbeidsproductiviteitsgroei precies aan te wijzen.

Het CPB heeft voor een aantal van bovengenoemde verklaringen onderzocht of deze van toepassing zijn op Nederland. In tegenstelling tot bovengenoemd onderzoek van de OESO, vindt het CPB geen bewijs voor de divergentie in de arbeidsproductiviteit van koplopers en volgers tussen 2006 en 2015. Een andere verklaring die het CPB zeer recent heeft onderzocht is een stijging van de markups van bedrijven. Het CPB laat echter zien dat de markups in Nederland een nagenoeg vlakke ontwikkeling kennen. Dit resultaat wijst niet op afgenomen concurrentie.

² Goldin et al. (2018), Why is productivity slowing down

Bovenstaande laat zien dat er nog een opgave ligt voor de wetenschap in het verklaren van de afgenomen arbeidsproductiviteitsgroei. Het CPB schrijft dan ook in Werkplan 2019 dat de groei van de arbeidsproductiviteit één van de macro-economische ontwikkelingen is die hoog op de agenda staat.

2. Rol van overheidsbeleid

Door de verschillende mogelijke oorzaken van de productiviteitsgroevertraging en het uitblijven van een wetenschappelijke consensus, blijft het keren van deze dalende trend een complexe puzzel. Groei van de arbeidsproductiviteit is echter van groot maatschappelijk belang. Deze groei maakt het immers mogelijk om ook in de toekomst publieke voorzieningen, zoals zorg en pensioen, te blijven betalen en tevens de koopkracht op peil te houden. Vanwege het belang van productiviteitsgroei wordt in antwoord op motie van het lid Sneller c.s. (Kamerstuk 35 095, nr. 10) door de ambtelijke studiegroep Brede Maatschappelijke Heroverwegingen gekeken wat de effecten van verschillende beleids-opties zijn, die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, op o.a. de arbeidsproductiviteit.³ Hierbij kan gedacht worden aan beleids-opties voor het versterken van de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland op terreinen als innovatie, onderwijs en arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd draagt het kabinet al met verschillende instrumenten bij aan het versterken van de potentiële groei. Bijvoorbeeld met fiscaal beleid zoals de WBSO die de kosten van technologische ontwikkeling verlaagt, en met beleid gericht op privaat-publieke samenwerking zoals het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid⁴. Daarbij ligt de focus op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en de ontwikkeling van sleuteltechnologieën. Door het aanbrengen van een focus op maatschappelijke missies worden innovatiekrachten gebundeld en wordt er gericht toegewerkt naar innovaties die Nederland duurzamer, gezonder en veiliger maken én de productiviteit en concurrentiekracht versterken.

Daarnaast is ook de diffusie van technologie belangrijk voor de productiviteit. Een belangrijk en dwarsdoersnijdend thema voor dit kabinet is digitalisering. Met de Nederlandse Digitaliseringstrategie wordt ingezet op het benutten van maatschappelijke en economische kansen, en het versterken van het fundament voor digitalisering. De strategie is breed opgezet en veel onderdelen hangen nauw samen met productiviteitsgroei. Zo wordt er rekening gehouden met digitale vaardigheden, de weerbaarheid van burgers en bedrijven, en onderzoek en innovatie op het vlak van digitalisering. De strategie zal de komende jaren worden geïmplementeerd en zal op termijn bijdragen aan de potentiële groei.

Naast de ontwikkeling en het toepassen van nieuwe technologie is het ook essentieel om te blijven investeren in het onderwijs om het opleidings- en vaardigheden niveau van de beroepsbevolking te bevorderen. Naast investeringen in het formeel onderwijs is het van belang dat mensen zich tijdens het werkende leven blijven ontwikkelen, zodat hun vaardigheden aansluiten bij de banen van nu en banen van de toekomst. Het kabinet wil een doorbraak realiseren op het gebied van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en een positieve en sterke leercultuur tot stand brengen.⁵ Daarnaast werkt het kabinet aan een regeling voor een publiek leer- en ontwikkelbudget, het zogenoemde «STAP-budget», dat mensen de (financiële)

³ De Kamerbrief hierover is op 11 juli 2019 verzonden, Kamerstuk 30 982, nr. 50.

⁴ Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 63 en Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 70

⁵ Kamerstuk 30 012, nr. 92

mogelijkheid geeft stappen te zetten in hun ontwikkeling om duurzaam inzetbaar te blijven en vitaal de pensioenleeftijd te behalen.⁶

Verder heeft de overheid een rol in het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor economische groei, door ervoor te zorgen dat bedrijven kunnen floreren en de arbeidsmarkt goed functioneert. Zoals eerder is toegelicht, speelt mededingingsbeleid daar een belangrijke rol in. Maar er zijn ook forse uitdagingen om onze arbeidsmarkt op orde te krijgen voor een toekomst die steeds dynamischer wordt. Dat vergt dat we de structurele werking van de arbeidsmarkt verbeteren, dat mensen een baan vinden die bij ze past en dat we iedereen inschakelen op de arbeidsmarkt die kan bijdragen. In de brief «Aanpak krapte op de arbeidsmarkt» geeft het kabinet een overzicht van hoe zij dit doet, door onder andere werken meer lonend te maken, de combinatie van arbeid en zorg te verbeteren, de regulering van werk te moderniseren en door een impuls te geven aan de matching in de arbeidsmarktregio's, in het bijzonder voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.⁷ Eveneens relevant is het verzoek van het kabinet aan de Commissie Regulering van werk om te onderzoeken of de regels die gelden rondom het verrichten van werk nog passen bij de manier waarop we werken, nu en in de toekomst.

Tot slot

Het kabinet onderschrijft het belang van arbeidsproductiviteit en geeft met deze brief een beeld van de veelheid aan beleid waar arbeidsproductiviteit mee samenhangt. De oorzaken van de vertraging van de groei van de arbeidsproductiviteit begrijpen we echter nog niet volledig. Het keren van deze dalende trend blijft daarom complex. Het kabinet ziet arbeidsproductiviteit dan ook als een dwarsdoorsnijdend thema, waarvoor bij elk relevant beleidsterrein aandacht moet zijn. In het verlengde daarvan krijgt arbeidsproductiviteit ook een plek in de studiegroep Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Ook zet het kabinet met innovatiebeleid in op het vergroten van de potentiële groei en werkt het kabinet aan een goed functionerende arbeidsmarkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

⁶ Kamerstuk 30 012, nr. 110

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 833