

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2025

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2024

In het Regeerprogramma is aangekondigd dat het kabinet in samenwerking met sectoren een productiviteitsagenda zal uitwerken. Tijdens het commissiedebat Staat van de Economie (2 oktober jl.) heb ik toegezegd om u hierover voor de kerst een update te geven, en daarbij ook in te gaan op de mogelijke versterking van de National Productivity Board.¹

Hierbij ga ik, conform mijn toezegging, in op de stand van zaken van de uitwerking van de productiviteitsagenda. Daarbij ga ik achtereenvolgens in op de achtergrond van de productiviteitsagenda en de drie lijnen waarlangs het kabinet deze agenda voor de zomer van 2025 zal uitwerken. Dit gebeurt via sectoraal beleid, sectoroverstijgend beleid en door het versterken van onze kennisbasis over dit onderwerp.

Achtergrond

«*Productivity is not everything, but in the long run it is almost everything*», aldus Nobelprijs winnaar Paul Krugman in 1994. Hij doelde hier op het feit dat de ontwikkeling van productiviteit dé bepalende factor is om de levensstandaard te verbeteren. Productiviteitsgroei is een belangrijke duurzame bron van welvaart, zeker nu het aanbod van arbeid, mede door demografische ontwikkelingen zoals de vergrijzing², schaars is en blijft en (steeds) meer werken op langere termijn geen optie is.³De productivi-

¹ TZ202410-032, 2 oktober 2024

² Zie voor de effecten van de vergrijzing op productiviteitsgroei ook het Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 | Rapport | Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (staatscommissie2050.nl)

³ DNB Analyse - Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal?

teitsagenda is in het Regeerprogramma aangekondigd als onderdeel van de bredere aanpak van het kabinet gericht op arbeidsmarktkrapte.⁴

Uiteindelijk kunnen bijna alle verbeteringen in onze kwaliteit van leven worden toegeschreven aan toenames in de productiviteit.⁵ Dit heeft ook positieve maatschappelijke effecten. Mede dankzij productiviteitsgroei kunnen we ervoor zorgen dat onze kinderen goed onderwijs kunnen genieten, er gepaste zorg is voor iedereen, we kunnen investeren in infrastructuur, veiligheid en verduurzaming, en dat Nederlandse huishoudens bestaanszekerheid hebben. Goede publieke voorzieningen dragen op hun beurt zelf weer bij aan productiviteitsgroei.

Het niveau van de Nederlandse arbeidsproductiviteit is hoog, maar de groei blijft achter, ook ten opzichte van vergelijkbare economieën. Nederland behoorde lange tijd tot de absolute top ter wereld in termen van arbeidsproductiviteit. De groei van de arbeidsproductiviteit staat echter onder druk. In de afgelopen tien jaar nam de arbeidsproductiviteit met gemiddeld 0,4 procent per jaar toe, terwijl deze jaarlijkse toename in de periode 1974 – 2013 gemiddeld nog 1,5 procent bedroeg.⁶ Deels is deze ontwikkeling toe te schrijven aan verschuivingen in de Nederlandse sectorstructuur en de afbouw van de gaswinning in Groningen. De afbouw van gaswinning resulteerde in een negatief structureel effect van 0,3%-punt per jaar aan de gemiddelde jaarlijkse arbeidsproductiviteitsgroei tussen 2013 en 2019. Ook andere hoge inkomenslanden hebben dalende arbeidsproductiviteitscijfers. In de periode 2014 – 2023 laten landen als Denemarken (1,1%), Zweden (0,8%) of Duitsland (0,7%) een hogere gemiddelde jaarlijkse arbeidsproductiviteitsgroei dan Nederland (0,4%) zien. Dit is zorgelijk voor het behoud van onze welvaart in de toekomst.

Ook het recent gepubliceerde Draghi-rapport benadrukt het belang van het aanjagen van productiviteitsgroei voor de lange termijn groei en welvaart in Europa, en de noodzaak om daarin – ook in Europees verband – te investeren en samen te werken.⁷

De agenda

De uitwerking van de productiviteitsagenda zal ik vormgeven langs drie lijnen. Deze zijn hieronder toegelicht. Over de uitwerking daarvan zal ik u voor de zomer van 2025 nader informeren.

1. Sectoraal beleid

Het kabinet heeft in het Regeerprogramma aangekondigd dat het, als onderdeel van de bredere arbeidsmarktagenda, wil onderzoeken hoe op sectoraal niveau de productiviteit verhoogd kan worden om zo de meest prangende arbeidsmarktkraptes op te lossen en bij te dragen aan economische groei, bijvoorbeeld door toepassing van arbeidsbesparende technologieën.⁸ Daarbij kunnen er ook andere factoren belemmerend zijn

⁴ Zie ook de kamerbrief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid «Uitwerking plannen arbeidsmarktkrapte en brede arbeidsmarktagenda» medeondertekend door de Minister van Economische Zaken, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁵ In deze brief worden de termen productiviteit en arbeidsproductiviteit door elkaar gebruikt.

⁶ Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in afgelopen 50 jaar | CBS

⁷ EU competitiveness: Looking ahead - European Commission (europa.eu) en kamerbrief van de Minister van Economische Zaken «Kabinetsvisie EU-concurrentievermogen».

⁸ Zie Hoofdstuk 10a. Economie en ondernemingsklimaat | Regering | Rijksoverheid.nl en Hoofdstuk 10b. Arbeidsmarktkrapte | Regering | Rijksoverheid.nl

voor productiviteitsgroei, bijvoorbeeld in het domein van financiering of de mate waarin mensen hun kennis en kunde kunnen toepassen.

Het kabinet werkt op diverse manieren aan het vergroten van de arbeidsproductiviteit in sectoren. Zo wordt er bijvoorbeeld met de zorgsector, als onderdeel van het Integraal Zorgakkoord⁹, ingezet op het snel en effectief inzetten van bewezen innovatieve zorgprocessen en werkwijzen en het gericht ondersteunen van zorgmedewerkers door passende inzet van technologische toepassingen waaronder AI (digitale en hybride zorg). Daarnaast is in het Regeerprogramma een integraal innovatieprogramma Robots naar de boerenpraktijk aangekondigd, gericht op het besparen van arbeidskrachten en het verbeteren van de arbeidsinzet in de land- en tuinbouw.¹⁰ Binnen het Actieplan Groene en Digitale Banen wordt gericht ingezet op het aanpakken van arbeidsmarktcraptes in sectoren met banen die belangrijk zijn voor de klimaat- en digitale transitie.¹¹ Ook worden er beleidsexperimenten in de bouw- en metaalsector uitgevoerd, zodat het brede mkb makkelijker innovaties kan toepassen die de arbeidsproductiviteit verhogen.

Ik zal, in nauwe samenwerking met de vakdepartementen, de verschillende trajecten binnen de rijksoverheid nader in kaart brengen en daarbij onderzoeken voor welke (semi-)publieke en private sectoren er meerwaarde is om nieuw sectoraal beleid ten behoeve van productiviteit op te stellen. Ik zal hierbij onder meer kijken naar waar sprake is van grote arbeidsmarktcraptes, er een groot potentieel is om de arbeidsproductiviteit te verhogen en waar meer generiek sectoroverstijgend beleid (zie hieronder) onvoldoende effect sorteert.

Om specifiek de productiviteit van het mkb te bevorderen, zal het kabinet ook de aanbevelingen van het Comité voor Ondernemerschap betrekken. Het Comité heeft onlangs in het Jaarbericht «Staat van het mkb» 2024 aanbevelingen gedaan over het versterken van het ondernemingsklimaat voor het mkb, waarbij aandacht is voor productiviteitsgroei.¹² Het Comité wijst op het belang van productiviteitsgroei én op de achterblijvende productiviteitsgroei, vooral bij het mkb. De randvoorwaarden van het mkb voor productiviteitsgroei, op het terrein van dienstverlening aan bedrijven, de toegang tot talent en financiering, en het gebruik van technologie zouden volgens het Comité moeten worden verbeterd.

2. Sectoroverstijgend arbeidsproductiviteitsbeleid

Naast gerichte sectorale inzet is sectoroverstijgend beleid van belang om de (arbeids)productiviteit over de gehele linie van de economie te bevorderen. Dit beleid ziet erop toe dat de juiste randvoorwaarden bestaan die nodig zijn voor burgers en ondernemers om kansen te grijpen en daarmee Nederland productiever te maken. Hierover gaat het kabinet onder meer in gesprek met ondernemers en andere belanghebbenden tijdens de top ondernemingsklimaat en de arbeidsmarkttop. Het beleid met betrekking tot arbeidsproductiviteit zal nauw op het arbeidsmarktbeleid aansluiten.

⁹ Integraal Zorgakkoord: «Samen werken aan gezonde zorg» | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁰ Hoofdstuk 4. Landbouw, visserij, voedselzekerheid en natuur | Regering | Rijksoverheid.nl

¹¹ Het Actieplan Groene en Digitale Banen bestaat uit een bundeling van lopende en nieuwe acties van werkgevers binnen de techniek- en ICT-sector, overheid en onderwijs. Kamerbrief met Actieplan groene en digitale banen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹² Staat van het MKB - Jaarbericht 2024

Productiviteitsgroei komt in de basis tot stand door vier factoren: 1) de mate waarin mensen hun kennis en kunde kunnen toepassen, 2) kapitaal (materieel en immaterieel), 3) innovatie (waaronder sociale- en procesinnovatie) en 4) het efficiënter inzetten van productiemiddelen. In mijn eerdere brief over de Staat van de Economie heb ik het belang hiervan voor de economie reeds geschetst.¹³

De overheid speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van arbeidsproductiviteitsgroei, onder andere met beleid op het gebied van onderwijs, leven lang ontwikkelen, digitalisering, innovatie, onderzoek, ondernemingsklimaat en arbeidsmarkt. Zo streeft het kabinet ernaar dat 3% van het bbp aan Research & Development wordt besteed door bedrijven, overheden en kennisinstellingen. In het derde kwartaal van 2025 zal ik hierover een beleidsplan met de Kamer delen. Ook zet het Kabinet in op extra talent met digitale vaardigheden via het Actieplan Groene en Digitale Banen. Deze zijn cruciaal om de digitalisering in andere sectoren te kunnen aanjagen en zowel de gehele economie als bepaalde sectoren productiever te laten zijn. Daarnaast kan bepaalde wet- en regelgeving vanuit de overheid productiviteitsgroei in de weg staan. Denk bijvoorbeeld aan wetgeving die onnodige regeldruk veroorzaakt. Ik zal u over de verdere uitwerking van het sectoroverstijgende beleid, als onderdeel van de bredere productiviteitsagenda, voor de zomer van 2025 informeren.

3. Kennisverdieping en institutionele borging

Om beleid te kunnen voeren met betrekking tot productiviteitsgroei, is gerichte kennis nodig. Over de exacte oorzaken van de stagnerende productiviteitsgroei in ontwikkelde landen bestaan in de wetenschappelijke literatuur nog veel vragen, en specifiek onderzoek naar en aanbevelingen voor de Nederlandse situatie zijn beperkt. Het kabinet wil daarom het onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling in Nederland verstevigen, bijvoorbeeld door te kijken naar de eventuele versterking van de National Productivity Board.

In september 2016 heeft de Raad van de Europese Unie de aanbeveling gedaan om Nationale Productivity Boards (NPB's) in te stellen.¹⁴ Negentien Europese landen hebben inmiddels zo'n NPB. De vorm en omvang verschilt daarbij per land. Zo heeft onder andere het Verenigd Koninkrijk een Productivity Institute dat jaarlijks rapporteert over productiviteitsontwikkeling en concrete aanbevelingen uitbrengt aan de regering. Ook in Zweden, Oostenrijk en Denemarken zijn de laatste jaren NPB's opgericht, die onderzoek doen naar productiviteitsontwikkeling en beleidsaanbevelingen uitbrengen.

Nederland heeft op dit moment een beperkt National Productivity Board belegd bij het CPB. Het NPB krijgt ca. 1 fte gefinancierd voor haar werkzaamheden. Het overige onderzoek komt uit de vaste formatie van het CPB en varieert tussen de 1 a 2 fte. Vanuit deze functie monitort het CPB de productiviteitsontwikkeling in Nederland en brengt daarover jaarlijks een publicatie uit.¹⁵ Het CPB verricht daarnaast onderzoek naar de relatie tussen productiviteit en bedrijvendynamiek en bedrijfsnetwerken. Daarnaast werkt het CPB samen met andere NPB's binnen de Europese Unie aan methodologieontwikkeling met betrekking tot productiviteit.

¹³ Kamerstuk 36 410 XIII, nr. 98

¹⁴ Aanbeveling van de Europese Unie

¹⁵ Zie hier het meest recente rapport: National Productivity Board 2023 annual report | CPB.nl

Naar aanleiding van mijn toezegging richting de Tweede Kamer, zal ik een extern onderzoeksbureau vragen om te onderzoeken hoe de kennis over productiviteit(sgroei) in Nederland kan worden versterkt en beter institutioneel kan worden geborgd. Daarbij zal ik de onderzoekers vragen om te kijken naar de inrichting en institutionele borging van NPB's in andere landen en welke keuzes daarbij zijn te maken. Ik betrek deze lessen en ervaringen in mijn besluitvorming over de inrichting en versterking van het Nederlandse NPB. Dit zal ik doen in samenspraak met het CPB. Bij besluitvorming zal ik bezien of de NPB op periodieke basis (bijv. jaarlijks) concrete beleidsaanbevelingen richting het kabinet kan geven om de productiviteit in Nederland te verhogen. Ook zal ik, conform mijn toezegging richting de Tweede Kamer, bezien hoe de sociale partners betrokken kunnen worden bij de adviezen die het NPB opstelt, en de mogelijkheden om de adviezen in te bedden in de beleidscyclus. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik u, als onderdeel van de bredere uitwerking van de productiviteitsagenda, voor de zomer van 2025 informeren.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts