

SAMENVATTING

Nederland heeft een periode van meer dan een halve eeuw van gestage economische groei achter zich. De huidige generatie heeft twee keer zo veel te besteden als de vorige. Niet alleen historisch gezien, maar ook in internationaal vergelijkend perspectief is dat een uitstekende prestatie. Was Nederland enkele decennia geleden nog een Europese middenmoter, inmiddels behoort ons land bij de koplopers in Europa als het gaat om het BBP per inwoner, productiviteit en arbeidsparticipatie – en dat ondanks de malaise van de afgelopen jaren.

Tegelijkertijd spreekt het allerm minst vanzelf dat die situatie aanhoudt. De machtsverhoudingen in de wereld veranderen. Veel opkomende economieën ontwikkelen zich van lagelonenland tot kenniseconomie en in 2020 zal twee derde van de mondiale middenklasse in Azië wonen. Dat biedt allerlei nieuwe kansen – maar het maakt ook dat gevestigde posities permanent onder druk staan. Productieprocessen veranderen steeds sneller en marktleiders behouden hun positie vaak maar kort. Innoveren is niet langer een kortdurende activiteit van enkele uitvinders, maar een permanent proces van schaven en bijstellen waarbij iedereen betrokken is: werknemers van hoog tot laag, toeleveranciers, en zelfs klanten. Het is de vraag hoe Nederland deze nieuwe omstandigheden het beste tegemoet kan treden.

Voorspellen of vermogens versterken?

In veel westerse landen woedt de laatste jaren een hevig debat over de vraag of, en zo ja op welke manier, overheden de economische groei in hun land kunnen bevorderen. Lang waren liberale uitgangspunten favoriet: als de overheid zorgt voor de juiste randvoorwaarden (een goed rechtssysteem, goede infrastructuur en voldoende stabiliteit) komt groei vanzelf. Gaandeweg maakte dit idee echter plaats voor de overtuiging dat overheden meer kunnen en moeten doen. Van bijzonder belang hierbij was de opkomst van de Aziatische tijgers, die voor een groot deel te danken was aan sterk sturende overheden. Maar in ook veel westerse landen blijken economische successen bij nader inzien georkestreerd. Silicon Valley (inclusief Google) had niet bestaan zonder de (defensie-)inspanningen van de Amerikaanse overheid, en de leidende rol van de Nederlandse landbouw- en voedingssector is te danken aan langdurige, systematische overheidssteun.

Bij het beantwoorden van de vraag hoe overheden de economie van hun land het beste kunnen stimuleren, worden twee verschillende sporen gevolgd. Het eerste spoor is dat van de lineaire voorspellingen. Daarbij wordt geprobeerd om uit het heden te extrapoleren wat in de toekomst interessante markten, sectoren en/of technologieën zijn, om vervolgens beleid te ontwikkelen dat daar op

is afgestemd. Dat is, zeker op de iets langere termijn, een riskante strategie. De beste voorspelling is immers dat zaken anders zullen lopen dan wij nu denken. Het tweede spoor is dat van het versterken van het verdienvermogen. Dit is een optelsom van het vermogen om toekomstige kansen te benutten en toekomstige bedreigingen het hoofd te bieden. Het gaat er daarbij om infrastructuur, instituties en menselijk kapitaal zodanig toe te rusten dat ze adequaat kunnen inspelen op wisselende omstandigheden.

Voor Nederland is dit tweede spoor het meest aangewezen. Het levert op termijn de meest robuuste kans op economische groei, het past bij een steeds complexere wereld, en het biedt bovendien de beste mogelijkheden voor het voeren van eigenstandig beleid. Macro-economisch beleid wordt immers steeds meer bepaald in Frankfurt en Brussel. De mogelijkheden om markten (nog) beter te laten functioneren, zijn in Nederland inmiddels grotendeels uitgenut. Het effect van verdere maatregelen op dit vlak wordt gemakkelijk overschat. Van bijvoorbeeld een herziening van de sociale zekerheid valt, zeker als de al geplande hervormingen worden uitgevoerd, niet veel structurele verbetering meer te verwachten. Rest een strategie die gericht is op versterking van ons verdienvermogen.

Responsiviteit

Het sleutelbegrip bij het organiseren van verdienvermogen is responsiviteit: de vaardigheid om snel en adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden. Responsiviteit valt uiteen in drie elementen. Allereerst gaat het om *veerkracht*: zijn er voldoende buffers om schokken op vangen; zijn er genoeg ontkoppelingen ('brandgangen') om te zorgen dat schokken zich niet door het hele systeem verspreiden; en is het systeem zodanig redundant dat verschillende delen zo nodig elkaars functie kunnen overnemen? Ten tweede gaat het om het vermogen tot *adaptatie*: kan het systeem zich soepel aanpassen aan nieuwe omstandigheden; is er genoeg ruimte voor variatie, selectie en experimenten om bij nieuwe omstandigheden snel en gericht nieuwe oplossingen te verkennen? Tot slot gaat het om een *proactieve* houding: wordt er van fouten geleerd, op toekomstige problemen geanticipeerd en naar toekomstige kansen gezocht? Zijn, kortom, terugkoppelingsmechanismen goed georganiseerd en bestaat er aandacht voor wat zich op lange termijn voor kan gaan doen?

Opgaven

Het organiseren van responsiviteit gebeurt niet in een vacuüm, maar in een context die voortkomt uit het verleden en waarin opgaven voor de toekomst vervat zijn. Dit rapport schetst drie opgaven die de komende decennia van groot belang zullen zijn voor Nederland. Allereerst is er een productiviteitsopgave. De beroepsbevolking zal vanaf 2020 in aantal afnemen, en om het daaruit volgende verlies aan arbeidsjaren te ondervangen zal een toename van de productiviteit

nodig zijn. Schaarste geldt bovendien niet alleen mensen, maar ook grondstoffen en, gegeven de noodzakelijke schuldreductie van overheden en huishoudens, tot op zekere hoogte ook kapitaal – ook dat impliceert dat er meer moet gebeuren met minder. De tweede opgave volgt uit de toenemende internationale verwevenheid. Productie krijgt steeds meer vorm in lange en gefragmenteerde ketens zodat landen steeds afhankelijker van elkaar worden en bedrijven (en tot op zekere hoogte ook werknemers) minder gebonden zijn aan een specifiek land. De afstemming van de activiteiten van een bedrijf op de activiteiten van andere bedrijven in de productieketen wordt dus belangrijker, maar ook lastiger en volatieler, en Nederland zal daarop een eigen antwoord moeten zien te vinden. Bovendien zijn bedrijven steeds minder verbonden met een specifiek land – dat vergt aandacht voor de manier waarop bedrijven, maar meer nog mensen gebonden kunnen worden aan Nederland. Tot slot is er de opgave om in te spelen op het snelle en veelvormige karakter van hedendaagse innovatieprocessen. Innovaties kunnen het resultaat zijn van goede R&D, maar ook voortkomen uit gaande het werk ontwikkelde efficiëntere productiemethoden, een betere organisatie van de productieketen, originele marketing of welkome service. De kennis die bij deze diverse vormen van innovatie vereist is, kan vele bronnen hebben en alle betrokkenen kunnen als aanjager fungeren.

Kenniscirculatie bevorderen

De belangrijkste manier om aan deze drie opgaven het hoofd te bieden, en daarmee om de responsiviteit van de Nederlandse economie te vergroten, is het stimuleren van kenniscirculatie. Dit gaat verder dan het bevorderen van een kenniseconomie. Terwijl bij het streven naar een kenniseconomie de productie van nieuwe kennis bovenaan de agenda staat, draait het bevorderen van kenniscirculatie om het beter gebruiken van bestaande kennis. Nieuwe kennis ontwikkelen blijft weliswaar belangrijk, maar er gaat daarnaast veel meer aandacht uit naar het mobiliseren en toepassen van ideeën en technieken die te vinden zijn in andere bedrijven, sectoren of landen. Dat vereist het ontwikkelen van absorptievermogen: het vermogen om (nieuwe en elders vigerende) kennis te signaleren, op te nemen en vaardig te gebruiken. Kenniscirculatie schraagt een lerende economie. Zo'n lerende economie tot stand brengen stelt eisen aan de organisatie van zowel onderzoeks- en onderwijsinstellingen als arbeidsorganisaties, en vergt bovendien een passende vormgeving van de nodige regulerende instituties.

Om te beginnen behoeft het landschap van onderzoeksinstellingen meer differentiatie. Tot in de jaren zeventig namen grote bedrijven veel onderzoek voor hun rekening, en waren universiteiten vooral op onderwijs gericht. Daarna werd onderzoek steeds meer een zaak voor universiteiten. Die universiteiten kregen tegelijkertijd te maken met een enorme toeloop van studenten: hoger onderwijs werd massaonderwijs. Het laatste decennium wordt bovendien ook valorisatie

steeds belangrijker. Universiteiten hebben anno 2013 met onderwijs, onderzoek en valorisatie dan ook drie taken die ze alle drie op topniveau moeten uitvoeren. Dat wringt. Wil de ene taak niet ten koste gaan van de andere, dan is een meer gedifferentieerde organisatie geboden. Wat betreft onderzoek vraagt dit om een zekere verzelfstandiging, om een verschil in accent tussen universiteiten en om het versterken van andere onderzoeksinstellingen.

Ten tweede vergt de vormgeving van een lerende economie het (verder) ontwikkelen van onderzoeks- en onderwijsinstellingen tot regionale kenniscentra die structureel verbonden zijn met hun omgeving. Op dit moment overheerst eenrichtingsverkeer: kennis wordt via artikelen, patenten of afgestudeerden doorgegeven aan de samenleving. Het ontbreekt aan de nodige afstemming en aan antennes voor wat die samenleving nodig heeft. Het mbo zou als motor van de innovatie in het mkb moeten gaan fungeren, en universiteiten en hogescholen zouden er goed aan doen om samen met arbeidsorganisaties een goed stelsel van deeltijdonderwijs tot ontwikkeling te brengen.

Een derde opdracht is het herbezien van de inhoud van het onderwijs. Nederland kent een lange traditie van onderwijsvrijheid, die als keerzijde heeft dat er nauwelijks een maatschappelijk debat is over wat het onderwijs eigenlijk moet overdragen. Er bestaat geen nationaal curriculum, en over de vraag hoeveel aandacht 21^{ste} eeuwse vaardigheden (leren leren, initiatief nemen, doorzettingsvermogen, samenwerken, enzovoorts) verdienen, circuleren vooral individuele opinies. Verzakelijking is hier aan de orde. Daarbij past ook een heroriëntatie op het (te) ver doorgevoerde onderscheid tussen onderwijs gericht op vaardigheden en onderwijs gericht op cognitie. Het (v)mbo zou daarmee aantrekkelijker, en het aanbod van andere schooltypen minder eenzijdig cognitief worden.

Ten vierde is er een forse kwaliteitsslag in het onderwijs nodig. De kwaliteit van het onderwijs in Nederland is altijd goed geweest, maar gaat inmiddels voorzichtig achteruit. Het gemiddelde opleidingspeil van leerkrachten in het basis- en voortgezet onderwijs is jarenlang gedaald, net als het aantal mensen dat leraar wil worden. Minder dan de helft van de basisscholen voldoet aan de belangrijkste kwaliteitsnormen, en op middelbare scholen wordt meer dan één op de vijf lessen gegeven door een onbevoegde docent. Dat steekt schril af tegen het feit dat de meeste West-Europese landen sinds 2003 (het jaar waarin voor het eerst vergelijkende PISA-scores werden gepubliceerd) op het gebied van onderwijs forse veranderingstrajecten in de gang hebben gezet. Terwijl Nederland door zijn heterogene economische structuur nog afhankelijker is van zijn onderwijs dan andere landen, hebben de huidige onderwijsaanpassingen hier niet de zwaarte van een serieuze strategische heroriëntatie, en die is wel geboden. Leraren van zowel het basis- als het middelbaar onderwijs zouden universitair geschoold

moeten zijn. Ook het onderwijs op de universiteit behoeft versterking. Universiteiten dienen hun onderwijsstaak niet langer te onderschikken aan hun onderzoek, opleidingen moeten hun heil niet zoeken in selectie maar in het bieden van een gedifferentieerd aanbod dat het beste haalt uit alle studenten, en masteropleidingen zouden vaker dan nu het geval is, weer twee jaar moeten gaan duren. Voor alles behoeft het onderwijs echter een systematisch ontwikkelings- en innovatiesysteem, vergelijkbaar met dat van de gezondheidszorg. Nu worden er slechts hap snap nieuwe inzichten ontwikkeld, die nauwelijks worden getoetst op hun geschiktheid en overdraagbaarheid. Ook is het onhelder wat de prikkels voor leerkrachten en instellingen zijn om innovaties over te nemen. Hier is een forse inhaalslag geboden.

Een vijfde opdracht richt zich op arbeidsorganisaties. Daarin moeten werken en leren meer in elkaar gaan doorlopen – want ook dat is een belangrijke manier van kenniscirculatie. Er is nu sprake van een al te strikte scheiding tussen een fase waarin mensen worden opgeleid en een werkend leven dat daarop volgt en waarin ze enkele decennia lang hun kennis toepassen. Levenslang leren wordt in Nederland al lang besproken, maar tot nu toe met weinig resultaat. Om daar verandering in te brengen is het nodig om de sociale zekerheidsarrangementen en de instituties van de arbeidsmarkt beter af te stemmen op de vereisten van levenslang leren. Dat kan door leerrechten niet primair te beleggen bij de afspraken tussen werkgevers en werknemers, en ook niet meer te organiseren op het niveau van sectoren, maar beschikbaar te stellen voor iedereen. Daar hoort bij dat cao's (verder) gedecentraliseerd worden, zodat individuele werkgevers en werknemers eraan gehouden zijn om jaarlijks te bespreken wat hun wederzijdse verwachtingen zijn over inspanningen, ondersteuning, scholing en andere ontwikkelingsmogelijkheden, en welke beloning daarbij past.

Regulerende instituties

Het bijstellen van de inrichting van kennisinstellingen, sociale zekerheid en arbeidsmarkt ter wille van een betere kenniscirculatie veronderstelt een overheid die dit proces accommodeert en aanjaagt. Om de overheid voor deze taak toe te rusten, zijn een aantal stappen nodig.

Allereerst is het zaak de regie over economische ontwikkeling te verschuiven naar een lager niveau. Op regioniveau is het vaak eenvoudiger om alle betrokkenen goed te bereiken, de juiste richting aan te geven en op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen. Bovendien verschillen regio's in Nederland onderling sterk en is het verstandig om aan die diversiteit recht te doen. Landelijk beleid moet dat proces ondersteunen.

Ten tweede is het van belang om het landelijke beleid meer te richten op het verbeteren van het innovatiesysteem als geheel. De overheid moet bij voorkeur geen steun verlenen in de vorm van subsidies voor producten en al evenmin bedrijven aanwijzen die succesvol zullen worden, en ook zo min mogelijk opereren vanuit het idee dat de markt gecorrigeerd moet worden met losstaande maatregelen (bijvoorbeeld in de vorm van R&D-incentives, het opleiden van extra technici of hulp bij financiering), maar zich bij voorkeur richten op het goed laten functioneren van het innovatiesysteem als geheel, via het bevorderen van goede netwerken, stimulerende reguleringen, ondersteunende instituties en het formuleren van strategische richtingen waar partijen zich op kunnen oriënteren. Die omslag is nog lastig: product- en marktinterventies zijn veel gemakkelijker uit te leggen aan breed publiek; systeeminterventies kosten meer tijd en zijn onzichtbaarder. Ze leveren wel meer op.

De derde stap is het tot stand brengen van een nieuwe polder. Het overlegstelsel dat Nederland geërfd heeft, is ontwikkeld voor het aanpakken van de klassieke sociale vraagstukken rond inkomenshervreiding en werkgelegenheid. Inmiddels bestaan er in het kader van de topsectoren wel overlegssystemen rond innovatie, maar die staan op zichzelf, hebben geen helder publiek mandaat, omvatten niet alle delen van de Nederlandse economie en missen een transparante strategie – onduidelijk is bijvoorbeeld hoe maatschappelijke uitdagingen een rol spelen. Nederland behoeft een brede governancestructuur waarin oude én nieuwe sociale en economische vragen in samenhang worden aangepakt vanuit de kernvraag hoe een lerende economie te bevorderen.

Bij zo'n governancestructuur hoort een geëigende vorm van 'intelligence'. Dat wil zeggen dat de effecten van het overheidsbeleid niet alleen beoordeeld moeten worden door te kijken naar korte termijn macro-economische variabelen, zoals BBP-groei of overheidstekort, maar dat ook de langetermijneffecten op het verdienvermogen van Nederland aandacht krijgen. Daarvoor is goede informatie nodig over (de ontwikkeling van) de productiviteit en de kwaliteit van innovatiesystemen. Bovendien is het van belang om de kwetsbaarheden van de Nederlandse economie in het oog te houden, onder andere door de positionering van Nederland in internationale handelsketens gedurig in kaart te brengen.

Nederland heeft lang economische vooruitgang laten zien, maar het is tijd om uit de comfortzone te stappen. Dat is ongemakkelijk – maar nodig. Enige gepaste ongerustheid kan een goede voedingsbodem vormen voor het ontwikkelen van de langetermijnmaatregelen die vereist zijn om in Nederland een lerende economie tot stand te brengen. Een economie die vaardig op een veranderende wereld weet in te spelen omdat ze responsief is.