



# *Naar een lerende economie*

Investeren in het verdienvermogen van Nederland

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 90

WRR

*Naar een lerende economie*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2017.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:

De heer prof.dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)

Mevrouw prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt-Sanders

De heer prof.dr. A.W.A. Boot

De heer prof.dr.mr. M.A.P. Bovens

De heer prof.dr. P.A.H. van Lieshout, adviserend lid

Mevrouw prof.dr. M. de Visser

De heer prof.dr.ir. G.H. de Vries, adviserend lid

Mevrouw prof.dr.ir. M.P.C. Weijnen

Secretaris: mevrouw dr. W. Asbeek Brusse

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)

[www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

# *Naar een lerende economie*

Investeren in het verdienvermogen van Nederland

---

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 90

## Verantwoording

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 90 *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn. Daarnaast zijn verwezen naar de achtergrondstudies die ten behoeve van dit rapport zijn vervaardigd en die als webpublicatie beschikbaar zijn op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

Het rapport is opgesteld door een projectgroep onder leiding van prof.dr. Peter van Lieshout, lid van de raad. Dr. Robert Went verzorgde de projectcoördinatie. In verschillende fasen van het onderzoek waren dr. Paul Diederer, ir. Albert Faber, dr.ir. Annemarth Idenburg, Robert Kleinknecht MSc, drs. Arthur van Riel en Wouter Hogervorst MSc als staf lid verbonden aan het project. Als stagiaires leverden Martise Dijkhoorn, Michiel de Haas, Conny Hoffmann, Kyriël van der Sloot en Anna Stutje een bijdrage.

Het rapport *Naar een lerende economie* (ISBN 978 90 8964 6316) is 4 november 2013 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat en als e-pub gratis worden gedownload op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

Samenstelling: Jos Dohmen

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# INHOUD

I	Inleiding	7
II	De economie	9
III	Wat kunnen overheden	11
IV	Verdienvermogen centraal	13
V	Opgave 1: omgaan met afhankelijkheden	15
VI	Opgave 2: productiviteit	17
VII	Opgave 3: naar een lerende economie	21
VIII	De lerende economie: aanbevelingen	23
	Kennisinstellingen	23
	Onderwijs	24
	Lerend werken	25
	Responsieve instituties	27
IX	Tot slot	29
X	Bestelinformatie	31



## I INLEIDING

Nederland heeft ruim een halve eeuw van stabiele economische groei en welvaart gekend. Sinds de Tweede Wereldoorlog is, op enkele jaren na, ons nationaal inkomen (bruto binnenlands product, BBP) ieder jaar gegroeid. Dat betekent dat meer dan tachtig procent van de Nederlandse bevolking is opgegroeid in een situatie waarin groei min of meer voor zich sprak. De afgelopen jaren is Nederland echter ruw wakker geschrokken. Door de financiële crisis van 2008, gevolgd door de Europese schulden crisis, een meervoudige recessie en stijgende werkloosheid, ziet de toekomst er ineens een stuk minder rooskleurig uit. Het consumentenvertrouwen is de afgelopen jaren drastisch gekelderd en verwachtingspatronen zijn naar beneden bijgesteld.

Toch is het weinig zinvol om somber te zijn over de lange termijn. Nederlanders hebben het over het algemeen goed. Ondanks de crisis van de afgelopen jaren is Nederland een van de rijkste landen ter wereld. Ondanks de recente stijging in werkloosheid is Nederland nog steeds een van de landen in de Europese Unie met de laagste werkloosheid. Nederland is bovendien een van de meest inkomensgelijke landen van Europa – dus ook de levensstandaard van mensen met de laagste lonen is relatief hoog. Zelfs als de groei het komende decennium beperkt zou zijn, is het leven hier nog alleszins nastrevenswaardig.

Anderzijds is het naïef om aan te nemen dat vooruitgang ook in de toekomst min of meer verzekerd is. Het lijkt erop dat de periode waarin het Westen het centrum van de mondiale economische groei vormde, blijvend ten einde is. Tegenover de westerse economieën die nu in zwaar weer verkeren, staat een groep opkomende economieën die al geruime tijd bezig is met een opmars. Het kennisniveau in veel Aziatische landen stijgt snel. In Azië wordt inmiddels al meer aan R&D uitgegeven dan in de Verenigde Staten of Europa. De opkomst van Aziatische (en Zuid-Amerikaanse) landen zal de komende decennia een gigantisch stempel drukken op de wereldeconomie.

In het Nederlandse bedrijfsleven zijn ook zorgwekkende ontwikkelingen aan te wijzen. Zo weten de oude multinationals zich internationaal steeds moeilijker staande te houden, en weten slechts weinig jongere grote bedrijven succesvol buitenlandse markten te betreden. Zoals in andere landen vooral laagwaardige activiteiten naar het buitenland worden verplaatst, is dat in Nederland ook het geval voor veel kennisintensieve activiteiten.

Wij zullen daarom moeten bedenken wat onze eigen rol is in deze snel veranderende wereld. De westerse wereld heeft momenteel in technologie en innovatie nog steeds een voorsprong. Die uitgangspositie raakt het Westen niet onmiddellijk kwijt, maar zij kan wel langzaam eroderen. Wat Nederland in de toekomst kan,



wordt mede bepaald door de omstandigheden en het beleid van nu. De financiële ruimte voor nieuw beleid is de komende jaren beperkt, want de overheidsschuld moet op de middellange termijn worden gereduceerd. Daar komt bij dat het politieke systeem een transformatie doormaakt: politieke voorkeuren worden minder stabiel, het politieke landschap fragmenteert en de twijfels over de zegeningen van verdergaande globalisering en europeanisering nemen toe. Dat stelt nieuwe randvoorwaarden aan de mogelijkheden om economisch beleid te voeren.

Eén ding staat vast: de vraag hoe Nederland op de langere termijn zijn brood kan verdienen, zal meer centraal komen te staan. De periode van min of meer vanzelfsprekende groei is ten einde. Dat betekent ook een verandering in de politieke agenda. Het is hoog tijd voor het ontwikkelen van een strategie gericht op het verdienvermogen van Nederland. De economische, politieke en sociale verhoudingen zijn ingrijpend en blijvend gewijzigd. Het Westen speelt een steeds kleinere rol in de wereld en Nederland is daarbinnen weer een klein land dat kwetsbaar is voor schokken. Dat vergt een antwoord dat zich voldoende rekenschap geeft van deze veranderingen.

Met het rapport *Naar een lerende economie* wil de WRR bijdragen aan zo'n antwoord. Beschreven wordt hoe de groei in Nederland tot nu toe tot stand is gekomen en er wordt in kaart gebracht wat overheden zoal kunnen doen om groei te bevorderen. Dat leidt tot een analyse van de manier waarop beleid voor langetermijngroei vorm kan krijgen. Vervolgens worden de opgaven geschetst die meespelen bij het realiseren van verdienvermogen. Die opgaven liggen in het omgaan met de wijze waarop het proces van globalisering zich voltrekt, in het hanteren van schaarste van kapitaal, grondstoffen en mensen en in de verschuivingen in de manier van produceren van diensten en producten. Ten slotte volgen aanbevelingen die zijn samen te vatten met de overkoepelende term 'naar een lerende economie'.

## II DE ECONOMIE

In het rapport *Naar een lerende economie* wordt uitgebreid geschetst hoe de economische structuur van Nederland zich over langere tijd heeft ontwikkeld. Daaruit ontstaat meteen een beeld van de economie anno 2013. De kenmerken van onze economie zijn van belang voor het ontwikkelen van een toekomststrategie. Er is sprake van een sterk gespreid specialisatiepatroon, betrekkelijk constante sectorstructuur, sterke internationale oriëntatie, beperkte complexiteit en meer ondernemerschap dan vaak wordt aangenomen.

Allereerst heeft Nederland *een sterk gespreide economische structuur*. Het kent enerzijds een hoogwaardige dienstensector: ongeveer driekwart van de Nederlandse economie – uitgedrukt in banen en toegevoegde waarde – bestaat uit ondernemingen in de dienstensector. Dat zijn voor een groot deel zakelijke diensten, zoals handel, transport en financiële dienstverlening, maar de (semi-)publieke dienstverlening (zoals zorg en onderwijs) beslaat ook een substantieel deel van de economie.

Maar al is Nederland dus overwegend een diensteneconomie, de industriële sectoren leveren ook ongeveer een kwart van de banen en toegevoegde waarde. Daarbinnen is de industrie verreweg de grootste bedrijfstak. De bouw, landbouw en delfstoffenwinning nemen een kleinere rol in. Binnen de goederenproducenten is de voedingsindustrie de belangrijkste. De agrofoodsector is goed voor drie procent van de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie. Deze sector realiseert ongeveer vijftien procent van de Nederlandse goederenexport. Internationaal gezien is Nederland daarmee een grote speler op dit gebied.

De chemische sector heeft ook een groot aandeel in de Nederlandse export. Ze is goed voor drie procent van de toegevoegde waarde. Ook de industrie is nog steeds een grote sector: het aandeel in de wereldwijde export van industriële producten is ongeveer drie procent. Een ander deel van de industrie is verzameld in de topsector hightechsystemen en -materialen. De energiesector is goed voor vijf procent van de totale Nederlandse toegevoegde waarde, maar er werken weinig mensen. Dat komt door de grote winstgevendheid van de winning en doorvoer van aardgas.

De Nederlandse economie kent een betrekkelijk *constante sectorstructuur*. Met uitzondering van de chemie hebben de sterke exportsectoren de afgelopen vier decennia hun concurrentiepositie op een vergelijkbaar niveau weten te handhaven. In de dienstenexport is binnen de OESO-landen het Nederlandse aandeel al evenzeer stabiel: sinds het begin van de jaren negentig fluctueert dat aandeel rond vijf procent. Binnen die sector zijn er wel fluctuaties. Zo is het aandeel in de transportsector gedaald en is het aandeel in de rechten en royalty's gestegen. In de communicatiediensten is eveneens een stijging zichtbaar. Dat over de hele linie de positie van

de verschillende sectoren toch relatief stabiel is, is een relevant gegeven: het toont dat het moeilijk is voor nieuwe sectoren om door te breken in de export en dat bestaande sectoren goed zijn in het bewaren van hun positie.

Verder is Nederland sinds jaar en dag *een groot handelsland*: ons totale aandeel in de wereldwijde export is meer dan drie procent. De import en export zijn in internationaal vergelijkend opzicht erg groot ten opzichte van het BBP. De gestage groei van de uitvoer en de invoer van goederen en diensten door de jaren heen hebben er in geresulteerd dat ons land mondiaal tot de meest open economieën behoort. Sinds 1980 heeft Nederland steeds een handelsoverschot. Maar hoewel handel erg belangrijk is voor de Nederlandse economie, is de omvang van de handel niet bepalend voor de welvaart van een land. Het is dan ook geen vanzelfsprekendheid maar een keus om de exportsector te stimuleren.

Handelspatronen zeggen vooral iets over de sectoren waarin een land goed is in verhouding tot zijn omgeving. Zij zeggen nog weinig over het vermogen van een economie om mee te bewegen en nieuwe producten te ontwikkelen, wat een belangrijk kenmerk is van het verdienvermogen van een land. De *diversiteit en complexiteit* van het exportpakket van een land is uitermate belangrijk, omdat het iets zegt over de aanwezige menselijke en organisatorische netwerken die kennis bevatten en die combineren tot producten. Er wordt dus mee uitgedrukt hoeveel 'productieve kennis' in een land aanwezig is. Uit onderzoek in opdracht van de WRR is verrassend genoeg gebleken dat de economische complexiteit van de export van Nederland minder groot is dan de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking zou doen vermoeden. In vergelijking met andere landen heeft de Nederlandse export de afgelopen decennia zelfs aan economische complexiteit ingeboet.

Een andere belangrijke indicator van een economie is de mate waarin sprake is van *dynamiek*: ontstaan er veel nieuwe bedrijven en is de bereidheid om bedrijven te starten groot? Die dynamiek blijkt de afgelopen decennia in Nederland sterk te zijn toegenomen. Het ondernemerschap is hier te lande enorm opgeleefd. De Nederlandse economie kent een aantal grote bedrijven met een lange bestaansgeschiedenis, maar wordt steeds meer gekenmerkt door nieuwe, kleinere ondernemingen en ZZP'ers.

### III WAT KUNNEN OVERHEDEN?

Wie de ontwikkeling van de Nederlandse economie confronteert met het beleid, kan twee zaken constateren, aldus de WRR. Allereerst heeft Nederland de laatste decennia geen grootschalig economisch stimuleringsbeleid gevoerd. Het bedrijvenbeleid is weliswaar breed uitgemeten, maar feitelijk beperkt gebleven tot een aantal subsidieregelingen waarvan de omvang heel beperkt was. Ten tweede valt op dat de ideevorming achter de wel gebruikte instrumenten niet erg helder is. De lijst van instrumenten die Nederland de afgelopen decennia inzette om de economie te bevorderen, is lang en vluchtig van aard. Het gaat om een bijna niet te volgen hoeveelheid kleine en grote regelingen, die steeds weer na verloop van tijd anders geclusterd en gelabeld worden. Het topsectorenbeleid geeft evenzeer aanleiding tot vragen. De keuze voor sectoren die ons naar de top moeten leiden, lijkt sterk politiek ingegeven. Het lijstje van sleutelgebieden is de afgelopen jaren regelmatig omgegooid en bovendien zijn de gekozen sectoren niet dekkend voor de Nederlandse economie.

Nederland lijkt dus te oscilleren tussen twee benaderingen: algemeen beleid, dat steeds weer de vraag oproept of middelen efficiënt worden ingezet, en specifiek beleid, waarvan de onderbouwing matig is. En in alle gevallen zijn de feitelijk ingezette financiële middelen uiterst beperkt in het licht van de doelstelling de Nederlandse economie serieus te beïnvloeden. De vraag is of dit voorzichtige – zo men wil halfslachtige – beleid afgestemd is op wat ons de komende decennia te wachten staat. Maar het kan ook anders.

Er is voldoende historisch bewijs dat gericht groeibeleid succes kan hebben en dat bijna ieder land daar op enig moment actief gebruik van heeft gemaakt. De snelst groeiende economieën kenden in vorige eeuwen allemaal een sterke vorm van industriebeleid en de successen van veel Oost-Aziatische landen spreken wat dit betreft ook boekdelen. Ook in de recente geschiedenis zijn voorbeelden van succesvol overheidsbeleid te vinden. Dat geldt voor hele sectoren: de computerindustrie, het internet, de biotech-industrie en een belangrijk deel van de huidige nanotech-industrie zouden er niet zijn geweest zonder een leidende rol van overheden. De sterke positie van Europa op het gebied van telecommunicatie en de groeiende positie van de Europese vliegtuigindustrie zijn te danken aan overheidsinterventies.

Hoe goed groeibeleid vorm te geven, is daarom minder een principiële vraag naar de theoretische mogelijkheden als wel een praktische vraag welke instrumenten hoe in te zetten. Dat is een ingewikkelde vraag waarvoor geen simpel recept bestaat. De twee belangrijkste opgaven zijn het goed identificeren van prioriteiten en het vinden van bijpassende instrumenten.

Het eerste probleem is hoe prioriteiten te stellen. Sommige landen hebben daar gerichte strategieën en soms bijbehorende instituties voor ingesteld. Maar hoe maak

je dit soort keuzen? Om dit probleem te tackelen, hanteren veel landen tegenwoordig een subtiele vorm van afstand en nabijheid. Het idee is dat er strategische samenwerking en coördinatie tussen private en publieke partijen moet ontstaan met als doel het nagaan wat de grootste knelpunten zijn. Maar zelfs als het lukt om het keuzeproces organisatorisch vorm te geven, dan nog is het inhoudelijk verre van eenvoudig. Hoe immers uit te maken waar de beste kansen liggen? Als prioriteiten al bepaald kunnen worden, is het vervolgens de vraag welke instrumenten het beste kunnen worden ingezet om die te dienen.

De afgelopen jaren is in vele landen een waaier aan mogelijkheden verkend, die beschreven worden in het rapport *Naar een lerende economie*. Soms zijn specifieke sectoren of technologieën als speerpunt gekozen, soms regio's, soms ketens, en soms maatschappelijke uitdagingen. Wat daarbij opvalt, is dat de beleidspraktijk en de theorie uit elkaar zijn gaan lopen. De beleidspraktijk was (en is) er vooral een van prioriteiten stellen en specifieke middelen beschikbaar stellen. Interventies waren primair gericht op specifieke producten die met subsidies en tarieven werden gesteund of op specifieke bedrijven of sectoren die als kansrijk werden aangemerkt. Daarnaast ontstond een praktijk die redeneerde vanuit marktfalen: de onderinvestering in R&D moest worden gecompenseerd met fiscale stimulansen en het gebrek aan krediet voor nieuwe bedrijven met speciale startersfaciliteiten.

De theorie is gaandeweg opgeschoven: niet specifieke producten of sectoren zouden centraal moeten staan, en evenmin op zichzelf staande vormen van marktfalen, maar het (innovatie)systeem als geheel. Volgens de theorie van innovatiesystemen heeft het weinig zin om een specifieke technologie of sector te prioriteren zonder tegelijk de vraag te stellen wat dat betekent voor het onderwijs, de buitenlandse betrekkingen, de instituties die de arbeidsmarkt reguleren, de fysieke infrastructuur en de ruimtelijke ordening. Meer en meer wordt duidelijk dat het vooral het samenspel van deze factoren is dat maakt of groeibeleid succes heeft.

## IV VERDIENVERMOGEN CENTRAAL

Bij het beantwoorden van de vraag hoe overheden de economie van hun land het beste kunnen stimuleren, wordt vaak het spoor gevolgd 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. Er is echter nog een ander spoor: 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, aldus de WRR. 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.

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 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?

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. Het rapport *Naar een lerende economie* schetst drie opgaven die de komende decennia van groot belang zullen zijn voor Nederland. Allereerst is er een produc-

tiviteitsopgave. 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 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 kunnen ook voortkomen uit tijdens het werk ontwikkelde efficiëntere productiemethoden, 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.

## V OPGAVE 1: OMGAAN MET AFHANKELIJKHEDEN

Nederland is in mondiaal perspectief een kleine speler. Dat heeft de nodige consequenties. Zo kan ons land qua budget nooit concurreren met grote landen als China en de Verenigde Staten. Het verdienvermogen van Nederland wordt dan ook in belangrijke mate bepaald buiten de landsgrenzen. Nederland is onderdeel van een wereld die steeds sterker verweven raakt. Barrières voor bijvoorbeeld kapitaalstromen en arbeidsmobiliteit vallen weg, grensoverschrijdende verbindingen en afhankelijkheden nemen toe, evenals het aantal landen en bedrijven die onderdeel worden van een fijnere internationale arbeidsdeling, en de steeds grotere snelheid van informatie-uitwisseling en -verwerking. Door de groei en ontwikkeling van opkomende landen en door de organisatie van de productie van goederen en diensten in grensoverschrijdende productieketens, wordt economische groei in het Westen de komende decennia minder vanzelfsprekend. Dit vraagt niet alleen om goed doorzicht nationaal beleid, maar ook om adequate internationale samenwerking en, op die gebieden waar dat toegevoegde waarde heeft, coördinatie van economisch en sociaal beleid.

Het verdienvermogen van Nederland wordt dan ook in belangrijke mate bepaald buiten de landsgrenzen. Nederland is onderdeel van een wereld die steeds sterker verweven raakt. Door de groei en ontwikkeling van opkomende landen met een zich snel uitbreidende middenklasse, en door de organisatie van de productie van goederen en diensten in grensoverschrijdende productieketens, wordt economische groei in het Westen de komende decennia minder vanzelfsprekend. Aan de ene kant groeit de kans voor westerse bedrijven op export naar opkomende markten. Aan de andere kant worden niet alleen eenvoudig productiewerk en sommige hooggeschoolde kennisbanen, maar in toenemende mate ook middenklassenfuncties door technologische ontwikkelingen en globalisering automatiseerbaar en/of verplaatsbaar naar andere landen. Dit alles vraagt niet alleen om goed doorzicht nationaal beleid, maar ook om adequate internationale samenwerking en coördinatie van economisch en sociaal beleid, om te kunnen komen tot duurzame en *inclusieve* globalisering. Dat is niet eenvoudig in de onoverzichtelijke multipolaire wereld van vandaag.

Terwijl de samenwerking er niet eenvoudiger op wordt, zijn landen gevoeliger dan ooit voor destabiliserende externe schokken. Er zijn tal van onoverzichtelijke afhankelijkheden. Het iconische voorbeeld is de recente bankencrisis – die begon met het omvallen van Lehman Brothers, maar uiteindelijk mondiaal doorwerkte in de ontwrichting van het gehele financiële systeem. Er zijn vele andere voorbeelden: de aanslagen op 11 september 2001, die de geopolitieke verhoudingen blijvend veranderden; de gecombineerde pieken in voedsel- en energieprijzen in 2008; de overstromingen in Thailand, die de wereldproductie van harddisks voor computers stillegden; de Chinese spaaroverschotten, die zorgden voor een enorme hoeveel-



heid liquiditeit in de hele wereld, enzovoorts.

In een wereld waarin informatie en goederen er lang over doen, kan een schok op de ene plek opgevangen worden door gunstige ontwikkelingen elders; in een wereld waarin informatie binnen een seconde op alle nieuwssites kan staan, kunnen schokken echter versterkt worden omdat iedereen op hetzelfde moment dezelfde reactie heeft. Verder neemt door de steeds grotere onderlinge verbondenheid de complexiteit en de daaraan inherente kwetsbaarheid van het economisch systeem toe. Bovendien is een substantieel deel van deze schokken niet van tevoren te voorspellen. We groeien in dat opzicht van een wereld van risico's naar een wereld van onzekerheden.

Overheden beginnen zich nog maar voorzichtig te realiseren dat zij een strategie nodig hebben om te kunnen omgaan met de onzekerheden die verbonden zijn met deze groeiende internationale afhankelijkheden. De financiële crisis fungeerde in dat opzicht als een wekker voor veel overheden. Verschillende landen zijn de afgelopen jaren aan de gang gegaan om hun afhankelijkheden op het gebied van energie en grondstoffen – en soms ook op het gebied van water en voedsel – beter in kaart te brengen. In veel gevallen zijn dat echter nog vooral vingeroefeningen: echt beleid rond onderlinge afhankelijkheden wordt nog weinig gemaakt. Dat zullen we in Nederland echter wel degelijk moeten gaan proberen als we ook op termijn ons verdienvermogen op peil willen houden. Daarmee vormt dit de eerste opgave die de toekomst aan ons verdienvermogen stelt: regerend en reagerend omgaan met afhankelijkheden.

## VI OPGAVE 2: PRODUCTIVITEIT

Het verdienvermogen van Nederland kan niet los gezien worden van de manier waarop het proces van globalisering vorm krijgt. Dat vermogen wordt echter evenzeer bepaald door de beschikbaarheid van de benodigde bronnen voor productie: kapitaal, natuurlijke hulpbronnen en mensen. Maar natuurlijke hulpbronnen en mensen zullen schaars zijn en de beschikbaarheid van kapitaal is niet te voorspellen. Dat heeft consequenties voor het verdienvermogen van Nederland. Omdat Nederland nog maar in heel beperkte mate groei kan realiseren door een verhoging van de arbeidsparticipatie en een stijging van het aantal gewerkte uren per jaar, komt de nieuwe opgave neer op investeren in productiviteitsgroei: met minder meer doen. Dat betekent vooral: dingen slimmer doen en nieuwe diensten en producten ontwikkelen.

De arbeidsproductiviteit in Nederland is in internationale vergelijking nog erg hoog, maar de groei ervan is gestaag afgenomen in de laatste decennia van de vorige eeuw. De voorsprong loopt langzaam terug, omdat veel andere landen het afgelopen decennium een grotere productiviteitsgroei hebben weten te realiseren. Dat valt extra op als de productiviteitsgroei wordt afgezet tegen de grote veranderingen die de laatste decennia zijn doorgevoerd in de (de)regulering van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid, die alle (mede) als doel hadden de productiviteit te verhogen. Ook andere ontwikkelingen zouden ertoe geleid moeten hebben dat de productiviteitsgroei juist was gaan stijgen. Zo heeft het mededingingsbeleid in deze periode vorm gekregen en deed de ICT-revolutie zijn intrede. Niet uit te sluiten valt dat deze ontwikkelingen teniet werden gedaan door andere ontwikkelingen in tegengestelde richting. Zo kent Nederland al lang lage investeringen in kennis, en zijn er ook de nodige aanwijzingen dat de kwaliteit van onderwijs op een aantal punten achter is gebleven.

De precieze oorzaken van achterblijvende productiviteitsgroei mogen onduidelijk zijn, het belang van productiviteitsgroei is dat niet. Om de krimp van de beroepsbevolking tegen te gaan, zal productiviteitsverhoging de komende decennia dan ook een meer centrale plaats in het beleid in moeten nemen. Waar liggen dan de meeste kansen? Het standaardantwoord op die vraag luidt: de dienstensector, want die kent een lage productiviteitsgroei. In de praktijk is het echter lastig om de productiviteit in de dienstensectoren gemakkelijk te verhogen, onder andere omdat ze een veel lokaler of nationaler karakter hebben dan veel industriële producten, waardoor ze ook minder onderhevig zijn aan concurrentie. Concurrentie kan de productiviteit van de diensten verhogen, maar de gebrekkige concurrentie op het terrein van diensten is betrekkelijk hardnekkig.

De Nederlandse dienstensector scoort internationaal goed als het gaat om productiviteit, maar niet over de hele linie. De transportsector staat wereldwijd op de eerste

plaats wat betreft de toegevoegde waarde per gewerkt uur en ook de handel scoort hoog. Dat geldt echter niet voor de zakelijke dienstverlening, de belangrijkste sector binnen de diensten. Naast de zakelijke dienstverlening valt de meeste winst te halen in de publieke sector. Onderzoek laat zien dat de productiviteit van overheidsdiensten zelfs achterblijft bij de zakelijke dienstverlening. Het vaststellen hiervan is echter omgeven met allerlei moeilijkheden. Zo zijn ‘producten’ als zodanig slecht te definiëren. Is de productiviteit van het onderwijs het aantal leerlingen dat tegen een bepaald bedrag wordt afgeleverd of de slimheid van de leerlingen die de klas verlaten? Het tweede is lastig te meten, dus wordt meestal teruggegrepen op de eerste maat. En dan hebben we het er niet eens over dat de doelstelling van onderwijs niet alleen het opleiden van slimme kinderen is, maar ook van sociaal vaardige en maatschappelijk betrokken burgers. Nog lastiger is het met het product ‘preventie’: als meer agenten leiden tot minder criminaliteit, verschijnt dat in de statistieken als een productiviteitsdaling omdat er door meer agenten minder boeven worden gevangen.

Dat alles neemt niet weg dat de productiviteit in een deel van de dienstensector gedoemd is minder snel te stijgen dan gemiddeld in de economie het geval is. Sinds de industriële revolutie is sprake van spectaculaire arbeidsbesparende verbeteringen van de productiviteit in de meeste industriële sectoren, waardoor de kosten per eenheid product omlaag gingen terwijl de inkomens stegen. Bij persoonlijke diensten – dit geldt niet voor alle diensten – is automatisering niet altijd in gelijke mate mogelijk en vinden arbeidsbesparende productiviteitsstijgingen in een lager tempo plaats. Omdat de lonen met de gemiddelde productiviteitstoename stijgen – als dat niet gebeurt wil niemand het werk meer doen – nemen de kosten van deze diensten toe. En door de geringere productiviteitsstijging zijn steeds meer mensen nodig om het werk te doen.

Productiviteitsontwikkeling in de publieke sector komt op dit moment nog onvoldoende van de grond. Allereerst zijn er weinig echte prikkels: financiering, structuurwetgeving en marktordening zijn samen zo vormgegeven dat ze zelden een grote uitdaging voor de betrokkenen vormen om te komen tot productiviteitsverhoging. Een leraar wordt niet automatisch beloond als hij het lesprogramma intensiever maakt, een verpleegkundige niet als ze meer patiënten helpt, en een ambtenaar niet als hij meer vergaderingen bijwoont. Ten tweede is de sturing van innovatie in de publieke sector zelf beperkt. De gezondheidszorg lijkt wat dat betreft nog redelijk bedeed, maar in het onderwijs gaat er substantieel minder onderzoeksgeld om.

Wat allereerst opvalt is dat de omvang van die pogingen in het niet valt bij het relatieve belang van de sector. Ten tweede valt op dat veel instrumenten in theorie gericht zijn op alle terreinen binnen de dienstensector en daarmee geen recht doen aan de grote heterogeniteit. Innovatie in de horeca is immers heel anders dan in

de financiële dienstverlening, gespecialiseerd onderzoek of de filmindustrie. Ten derde lijken de instrumenten nog erg op de instrumenten die ingezet worden voor de klassieke maakindustrie. Het grote probleem is dat er onvoldoende kwalitatief en kwantitatief inzicht is om goed beleid te ontwikkelen dat specifiek gericht is op dienstensectoren. Diensteninnovatie staat dan ook nog in de kinderschoenen.

Zo is de tweede opgave voor de komende periode gegeven: investeren in de groei van productiviteit – en niet alleen die van mensen, maar ook van kapitaal en natuurlijke hulpbronnen. Daarbij is het zaak om de productiviteitsontwikkeling in de dienstensector, meer in het bijzonder in de collectieve sector, meer aandacht te geven. Dit impliceert een specifieke innovatiestrategie voor zowel de zorg- als de onderwijssector.



## VII OPGAVE 3: NAAR EEN LERENDE ECONOMIE

Nederland krijgt met de nodige opgaven te maken: productiviteit wordt belangrijker en afhankelijkheden worden groter. Er is echter meer: ook de wijze waarop de productie van goederen en diensten tot stand komt, verandert gaandeweg van karakter. Dat is een subtiel proces, maar een goed begrip daarvan is van groot belang voor de beantwoording van de vraag hoe het verdienvermogen van de Nederlandse economie de komende decennia vorm kan krijgen. Een nieuwe gedaante van innovatie roept dan de vraag op welke interventiemogelijkheden van de overheid daarbij passen.

Het nieuwe innovatiebegrip heeft een aantal karakteristieken. Ten eerste past het niet meer in het lineaire begrip van kennisontwikkeling dat lang populair was. In dat lineaire model stond de productie van nieuwe kennis in de vorm van R&D centraal als motor van economische groei. Dat past echter niet meer op een groot deel van de moderne innovatiepraktijk, waarin veel complexere netwerken centraal staan. Bij open innovatie wordt gebruik gemaakt van de ideeën van bijvoorbeeld externe partijen, zoals leveranciers en klanten. En in de dienstensector, die tegenwoordig het merendeel van de economie beslaat, is R&D veel minder relevant. In het nieuwe innovatiebegrip kan kennis overal in de productieketen ontstaan: ontwerp, business case, marketing, distributie, productie. En nieuwe ideeën kunnen net zo goed komen uit andere bedrijven, sectoren of landen. Het circuleren en absorberen van bestaande kennis wordt daarmee steeds belangrijker.

De primaire opdracht voor de overheid, aldus de WRR, is om organisaties, relaties en carrièrepatronen zo te ontwikkelen dat de circulatie van kennis maximaal is. Het accent kan niet slechts op de productie van kennis worden gelegd, want het goed laten opnemen en circuleren ervan is van minstens even groot belang. Het is dan ook de vraag of een (klein) land voorloper moet willen blijven door alleen te investeren in het genereren van kennis. Het behalen van de top in de wetenschap is in veel gevallen niet nodig, als een land maar goed genoeg is om te begrijpen waar de wetenschap mee bezig is en aangesloten is op de netwerken waarin nieuwe kennis circuleert. Kennis als grondhouding wordt daarentegen steeds belangrijker: mensen moeten in staat zijn snel nieuwe kennis op te nemen en productief te maken. In de aanbevelingen bij het rapport *Naar een lerende economie* gaat de raad daar nader op in.

Verder moet de conclusie worden getrokken dat innovatiebeleid contextspecifiek dient te zijn. Behoeften verschillen, en goed beleid is afgestemd op specifieke behoeften. Typisch *science driven* bedrijven kunnen volstaan met een klassieke regionale innovatiestructuur (commerciële en publieke R&D-instellingen), terwijl bedrijven die leunen op meerdere kennisbronnen – en dat zijn de meeste bedrijven – een andersoortig relatienetwerk nodig hebben, waarin uitwisseling en langeter-

mijnverbandingen voorop staan. Kleine bedrijven hebben ook andere kennisbehoeften dan grote. In het MKB is het veel lastiger om beslissingen te nemen voor een periode van vier jaar of langer, terwijl daar wel veel innovatief potentieel ligt.

Als innovatie steeds vaker een netwerkvorm aanneemt, vergt dat bovendien een daartoe geëigende vorm van *governance*. Zo laat het klimaatprobleem zich niet oplossen naar analogie van het Apolloproject. Er is geen sprake van een grote zoektocht naar dé nieuwe techniek. De komende decennia zal het nog gaan om een breed arsenaal van bestaande technieken die verfijnd worden en nieuwe technieken die gaandeweg een specifieke plek in gaan nemen. Overheidsbeleid om de vraag naar energie effectief te richten op de beste technieken (door regelgeving en door gericht prijsbeleid voor de verschillende technieken – met subsidies voor gewenste technieken en extra belastingen voor ongewenste) is daarbij echter cruciaal, want op die manier kunnen nieuwe technieken snel levensvatbaar worden.

Zo ontstaat een beeld van de manier waarop de ontwikkeling van het verdienvermogen van Nederland vorm moet krijgen: via kenniscirculatie die past bij de eigenheid van de Nederlandse economie. De uitdaging is om met vormen te komen die passen bij de komende decennia, die gebaseerd zijn op diensten, maatwerk, snelle veranderingen, meerdere soorten kennis en open netwerken. De opdracht is dan ook om verder te komen dan een benadering die geënt is op het model van kennisontwikkeling dat zijn aangrijpingspunt zoekt bij R&D. Dat is een conclusie die voor Nederland nog meer geldt dan voor veel andere landen. Nederland is een land met een brede sectorstructuur waar maar een heel beperkt deel van de innovatie plaatsvindt in de vorm van R&D.

Innovatiebeleid dat past bij Nederland erkent verschillende kennisbronnen, hecht ook belang aan vaardigheden en ziet innovatie vooral als leerproces. Dit betekent zorgen dat nieuwe kennis en nieuwe ontwikkelingen snel en adequaat kunnen worden opgepakt. Goed innovatiebeleid is dan ook primair: de sterkte van het innovatie-ecosysteem vergroten. En dat betekent kennisontwikkeling en -circulatie stimuleren, verbandingen tussen actoren verbeteren, ondersteunen waar zinvol en uitdagen waar mogelijk.

## VIII DE LERENDE ECONOMIE: AANBEVELINGEN

Het managen van afhankelijkheden, het bevorderen van productiviteit en het centraal stellen van kennisabsorptie zijn volgens de WRR de belangrijkste opgaven bij de verdere ontwikkeling van het verdienvermogen van Nederland. Nederland is onderdeel van een globaliserende wereld, en zal moeten inzetten op het hanteerbaar maken van de schokken die daarvan het gevolg kunnen zijn. Nederland staat ook voor de opgave om meer te doen met minder: schaarste aan mensen, grondstoffen en (vooralsnog) kapitaal vereisen innovatieve oplossingen. In een wereld waarin steeds meer kennis beschikbaar is, innovatie op allerlei manieren tot stand kan komen (van goede R&D tot slimme marketing) en producten en productieprocessen meer permanent worden aangepast, is het vermogen om kennis te absorberen en beschikbaar te maken, van groot belang.

De kernopdracht die voortvloeit uit deze opgaven en uitdagingen is het creëren van een *lerende economie*. Waar in de *kenniseconomie* de ontwikkeling van nieuwe kennis centraal stond, en de focus vooral lag op een (kleine) groep toptalenten, is een lerende economie breder georiënteerd. Een lerende economie betekent niet in de eerste plaats dat iedereen steeds naar school gaat, maar dat kennis en vaardigheden kunnen circuleren. De lerende economie richt de aandacht op de noodzaak om na te gaan welke typen kennis zich kunnen ontwikkelen, hoe die kennis wordt uitgewisseld en hoe er in brede zin kan worden geleerd (leren van consumenten, analytisch leren, technisch leren, vaardigheden leren, leren binnen een organisatie, institutioneel leren, beleidsleren, enzovoorts). En iedereen, van hoog tot laag, moet om kunnen gaan met nieuwe ideeën en veranderende omstandigheden.

Dit betekent dat de meerwaarde voor het versterken van het Nederlandse verdienvermogen vooral zit het verbeteren van de instituties die kennis genereren en laten circuleren. Hier valt het meest te winnen. Het gaat dan niet alleen om de formele kennisinstituties, zoals onderzoeksinstituten en scholen, maar ook om andere relevante instellingen, in het bijzonder arbeidsorganisaties. Hier schetst de raad hoe deze zich in Nederland zouden moeten ontwikkelen in het licht van de geschatte opgaven.

### *Kennisinstellingen*

Als we het beleid willen richten op het bevorderen van kenniscirculatie, dan vergt dat een serieuze bijstelling van de positionering van kennisinstellingen. Ten eerste zal de verhouding tussen kennisinstellingen en de rest van de samenleving moeten worden bijgesteld. Tot nu toe ontbreekt een inhoudsvolle dialoog tussen beide. Er is sprake van eenrichtingsverkeer van onderzoekers die slimme dingen bedenken en die publiceren of uitventen, of de samenleving die vraagt van de wetenschap dat deze levert waar zij op zit te wachten. In beide varianten verdiepen kennisinstelling



en samenleving zich maar weinig in wat relevant of mogelijk is voor de ander. Wat we voor elkaar moeten zien te krijgen is kennisontwikkeling gebaseerd op samenspraak, waarbij maatschappelijke vragen aanleiding vormen tot wetenschappelijke vraagstellingen, en waarbij in de wetenschap vigerende kennis aan verschillende partijen in de samenleving ter beschikking wordt gesteld – waarbij alle mogelijke disciplines een rol kunnen spelen, van materiaalkunde tot sociale psychologie.

Om dit te bewerkstelligen is een nieuwe verhouding tussen samenleving en kennisinstellingen nodig. Daarbij moeten kennisinstellingen niet alleen streven naar (meer) geld en de samenleving niet alleen naar platte efficiencywinst. In plaats daarvan moet kenniscirculatie voorop staan. Kennisinstellingen laten zich inspireren door, en inspireren op hun beurt, het bedrijfsleven en publieke instellingen, in regionale of andere samenwerkingsverbanden. Het is dan de vraag wat de rol van verschillende soorten kennisinstellingen zou moeten zijn. Universiteiten moeten ruimte houden voor het stellen van eigen vragen en voor het agenderen van nieuwe kwesties, maar zullen daarnaast langdurige relaties met relevante partijen in hun omgeving moeten zien aan te gaan. Hogescholen worden tot op heden te veel als louter scholen gezien, maar ook zij zullen zichzelf tot kennisinstelling moeten omvormen en een nieuwe balans moeten vinden tussen kennis overdragen, bedrijvigheid creëren en bijdragen aan het oplossen van problemen.

Daarnaast zullen ook andere kennisinstellingen elk hun eigen rol dienen te ontwikkelen. Een breed en divers palet aan instellingen is daarbij wenselijk. Op dit moment worden universiteiten immers overvraagd: er wordt van hen verwacht dat ze zowel op het gebied van onderzoek en onderwijs als op het gebied van valorisatie kunnen excelleren, en dat dan liefst ook nog op alle mogelijke vak- en themagebieden. Als we een grotere diversiteit aanbrengen binnen het stelsel van instellingen die zich met onderzoek bezighouden, dan kan dat in belangrijke mate bijdragen aan het verdiepen van onze kennis en het verbeteren van kenniscirculatie.

### *Onderwijs*

Het verdienvermogen in Nederland is op verschillende manieren afhankelijk van de manier waarop het onderwijs vorm krijgt. De Nederlandse economie heeft allereerst alle belang bij het zorgvuldig omspringen met mensen. De relatieve schaarste aan mensen en de daaruit voortvloeiende productiviteitsopgave betekenen dat met minder meer moet worden gedaan. Dat kan alleen als de mogelijkheden van iedereen zo goed mogelijk benut worden. Daar komt bij dat de Nederlandse economie – met haar geringe omvang, grote variëteit en verhoudingsgewijs omvangrijke dienstensector – sterk afhankelijk is van de eigen absorptiecapaciteit, en die wordt in hoge mate bepaald door het niveau en het type onderwijs dat mensen hebben gevolgd. Landen met een grote maakindustrie kunnen sterk leunen op een meer R&D-gedreven innovatiestrategie, maar bij de Nederlandse economische structuur past een strategie die vooral inzet op een brede opleidingsstrategie: innovatie komt

immers ‘van iedereen’. Bovendien kan opleiding een goede manier zijn om op individueel niveau responsiviteit te ontwikkelen.

Nederland heeft een complexe en ambigue verhouding tot onderwijs. Het belang ervan wordt breed onderschreven, maar dat toont zich maar beperkt in de wijze waarop we er mee omgaan. Terwijl er vanaf de jaren tachtig meer en meer gesproken werd over het belang van een kenniseconomie is er juist vanaf die periode minder geïnvesteerd in kennisoverdracht. Nederland staat hierin internationaal gezien betrekkelijk alleen. Hier is het de laatste decennia niet meer tot een grote onderwijsstrategie gekomen. Sterker nog, het idee alleen al is in een verdachte hoek terechtgekomen. Ondertussen blijft het onderwijs onder druk staan.

Voor het basis- en voortgezet onderwijs is een serieuze investering in kwaliteit nodig. Die is voor een belangrijk deel te realiseren door innovatie en de inzet van ICT, door de herijking van het bestaande, inflexibele stelsel van klasuren, en door academisering van de lerarenopleiding. Er is een stelsel nodig waarin scholen voldoende prikkels hebben om effectief te werken, waarin leraren uitstekend zijn opgeleid, en waarin veel helderder wordt hoeveel kennis en vaardigheden scholen precies bijbrengen. Het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs moet evenzeer uit de gevarenzone komen door een forse kwaliteitsimpuls. Voor het hoger onderwijs luidt de primaire opdracht tot een dekkend pakket van onderwijsprogramma's te komen die vertrekken bij wat leerlingen willen en kunnen, en niet bij wat instellingen te bieden hebben. Daarbij past veel grotere differentiatie naar inhoud en vorm, inclusief tweejarige masteropleidingen en universiteiten die hun onderwijsfunctie weer centraal stellen. Instellingen moeten daartoe weg uit de comfortzone van hun veilige kostenstructuur en meer ruimte krijgen zelf inkomsten te genereren en zich te onderscheiden. Daar hoort ook bij dat hun aanbod weer wordt afgestemd op fulltime studerende. Bijna geen land ter wereld laat zoveel vrijheid aan studenten als Nederland, maar het is zeer de vraag of we onze kinderen daar een dienst mee bewijzen.

Een dergelijke transformatie is geen kwestie van simpele budgettaire maatregelen. Het is uiteindelijk een herijking van de manier waarop Nederland met onderwijs wil omgaan en dat vergt een vorm van verplichting van zowel de kant van de Nederlandse overheid als van de kant van onderwijsinstellingen. Daarbij kun je zelfs spreken van een nieuw sociaal contract, waarin verwachtingen, verplichtingen en inzet over en weer specifiek worden benoemd en waarin een perspectief ontstaat op het doel op langere termijn.

#### *Lerend werken*

Het verdienvermogen van een land hangt voor een groot deel af van de kennis die de bevolking heeft. Formele instituties produceren kennis en laten die circuleren, maar de manier waarop werk is georganiseerd speelt ook een belangrijke rol. In het

beste geval kunnen mensen, ook als ze werken, steeds blijven leren, komen hun capaciteiten maximaal tot hun recht en bevorderen regelingen dat geïnvesteerd wordt in mensen. Leren op de werkplek stelt eisen aan de interactie tussen werkorganisaties en onderwijsinstellingen. De aansluiting tussen beiden moet goed zijn: niemand is erbij gebaat als grote groepen jongeren afstuderen zonder arbeidsmarktperspectief of als bedrijven geen mensen kunnen vinden met de juiste vaardigheden. Het tot stand brengen van een goed koppelingsmechanisme tussen opleiding en arbeidsmarkt is lastig. Zo is het niet eenvoudig te bepalen hoeveel afgestudeerden met een bepaalde opleiding er in de toekomst nodig zijn.

Goede verbindingen tussen instellingen voor onderwijs en arbeidsorganisaties zijn behulpzaam, maar niet voldoende om leren en werken meer te verbinden. Mensen zouden zich tijdens hun arbeidzame leven voldoende uitgedaagd moeten voelen om hun kennis en vaardigheden te blijven ontwikkelen. Mensen bouwen kennis en ervaring op, maar de toegevoegde waarde daarvan daalt in de loop van de tijd steeds sneller. Allerlei beleidsintenties ten spijt kent Nederland echter weinig aandacht voor postinitieel onderwijs en scoort ons land slecht als het gaat om levenslang leren.

Nederland staat voor de opgave een eigen antwoord te vinden om de impasse rond levenslang leren die nu al enkele decennia duurt, te doorbreken. In de Nederlandse context ligt het voor de hand een werknemer een individueel scholingsrecht toe te kennen dat ook meegenomen kan worden naar een volgende arbeidssituatie. De meest fundamentele manier om dat te doen, is door een herziening van het stelsel van sociale zekerheid: de aanspraken die mensen kunnen maken op ondersteuning bij het op peil houden van hun vaardigheden, dient losgekoppeld te zijn van hun dienstverband. Momenteel zijn er vooral sectoraal georiënteerde faciliteiten om leren te bevorderen, zoals onderzoeks- en ontwikkelingsfondsen, maar daar wordt nauwelijks gebruik van gemaakt. Bedrijven hebben een steeds kortere levenscyclus, zijn steeds internationaler en mensen willen en moeten vaker van baan wisselen. Het recht op scholing moet dan ook niet verbonden zijn met (de duur van) het dienstverband en de eventuele bereidheid van de werkgever om in deze scholing te investeren. In plaats van banen zou het uitgangspunt moeten zijn dat mensen beschermd moeten worden, zodat werknemers zowel steun voelen als een prikkel hebben om hun eigen inzetbaarheid op peil te houden. De aard van de arbeidsovereenkomst mag niet bepalend zijn voor toegang tot scholing. Werknemers moeten geprikkeld worden om hun kennis actueel te houden.

Leren en werken lopen steeds meer in elkaar door – en het is in het belang van werknemers en van werkgevers om dat proces te faciliteren. Voor een deel is dat een opdracht voor individuele werknemers, bedrijven en instellingen. Het stelt echter ook eisen aan de manier waarop in Nederland arbeid en sociale zekerheid worden gereguleerd. Nederland heeft vanaf de jaren tachtig zijn sociale zekerheidsstelsel en

zijn arbeidsmarktinstuties op indrukwekkende wijze omgebouwd. Meer dan op veel andere plaatsen is het gelukt om van een passief stelsel een activerend stelsel te maken, terwijl het beschermingskarakter overeind bleef. Voor de komende decennia is de opgave om vanuit dit activerende stelsel de stap te zetten in de richting van een preventief stelsel. Mensen moeten zich uitgenodigd voelen om van baan te wisselen en aan nieuwe opleidingen te beginnen – dat is de nieuwe sociale zekerheid.

### *Responsieve instituties*

Het verdienvermogen van Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door de manier waarop kennis kan circuleren, mensen hun capaciteiten kunnen vergroten, en werk en leren met elkaar verbonden worden. Al die zaken worden echter op hun beurt gereguleerd door instituties die veranderingen ofwel blokkeren ofwel in goede banen leiden. Wat vergt een benadering in termen van responsiviteit van de regulerende instituties van Nederland? Die vraag wordt door de WRR beantwoord aan de hand van vier hoofdthema's: meer speelruimte op regionaal niveau, een strategischer innovatiebeleid, landelijke instituties die beter passen bij de opgaven waar we de komende tijd voor staan, en tot slot een internationale strategie waarin responsiviteit zwaar weegt.

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 innovatiesystemen 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, 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 inkomensherverdeling 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 heeft een brede *governance*-structuur waarin oude én nieuwe sociale en economische vragen in samenhang worden aangepakt vanuit de kernvraag hoe een lerende economie te bevorderen. Daarbij past een geëigend stelsel van *intelligence*: nu wordt het beleid veelal afgemeten aan parameters die vooral gericht zijn op de korte termijn, zoals het begrotingstekort. Het is zaak om daarnaast parameters te ontwikkelen die laten zien hoe het Nederland vergaat met betrekking tot zaken met een langetermijnkarakter, zoals *human capital*.

Ten vierde moeten we ons goed realiseren dat we in Nederland maar tot op zekere hoogte in staat zijn om onze eigen economische toekomst zeker te stellen. Met de opbouw van de verzorgingsstaat in een globaliserende wereld hebben we kleine (binnenlandse) afhankelijkheden afgeschaft, maar we hebben er grote (mondiale) afhankelijkheden voor teruggekregen. Dat impliceert dat het beleid niet kan volstaan met het managen van binnenlandse risico's, maar dat er een duidelijke focus moet komen op onze responsiviteit ten opzichte van – veelal onvoorspelbare – grensoverschrijdende risico's. Dit impliceert zoeken naar vormen van beheerste globalisering en een pragmatisch Europebeleid.

## IX TOT SLOT

Veranderingen doorvoeren is niet eenvoudig. Nederland leunde lang op een model waarin elites – binnen organisaties voor werkgevers en werknemers, en ook binnen politieke partijen – met elkaar tot een uitruil van belangen kwamen. De beslissingen gingen vooral over het herverdelen van de bestaande welvaart, en langetermijnperspectieven speelden daarbij een belangrijke rol. Dit model was geënt op het vermogen van elites om gedurende een lange periode een mandaat van hun achterban te krijgen. Inmiddels verlaten mensen zich echter steeds minder op leiders, en bovendien willen ze hun wensen op steeds kortere termijn gehonoreerd zien. Dat roept de vraag op of grote langetermijnveranderingen nog wel mogelijk zijn – wellicht zijn opkomende economieën structureel in het voordeel omdat hun instituties jonger zijn en dus eenvoudiger zijn aan te passen aan nieuwe situaties.

Nederland doet het echter in internationaal vergelijkend perspectief goed als het gaat om het tot stand brengen van structurele transformaties, ook al is dat niet altijd ons zelfbeeld. De lange traditie van polderen maakte Nederland uiteindelijk betrekkelijk wendbaar. Veel veranderingen duurden in de ogen van betrokkenen weliswaar lang, maar retrospectief en in vergelijking met het buitenland slaagde Nederland er goed in veel van zijn instituties, vooral die op het gebied van sociale zekerheid en de arbeidsmarkt, aan te passen.

Nu, vijf jaar na het begin van de financiële crisis, heeft ons overlegmodel nog geen markante voordelen opgeleverd. De opgave die nu voor ons ligt, is ook anders dan in het verleden. Destijds ging het vooral om het tegengaan van werkloosheid en het vergroten van de arbeidsparticipatie, maar nu moet gericht gezocht worden naar productiviteitsgroei. Hierbij past een ander model van overleg en sturing. Tot op zekere hoogte is het topsectorenbeleid een poging om nieuwe instituties te creëren die groei, en via een *human capital*-agenda ook verdienvermogen faciliteren. Het staat echter los van het klassieke sociaal-economische overleg, het wetenschapsbeleid en het onderwijsbeleid. Al die gebieden zouden samen moeten komen in een nieuwe *governance*-structuur van het Nederlandse innovatie- en groeibeleid. Daarbij is het niet langer voldoende om te benadrukken dat we een kenniseconomie hebben. We zullen naar een lerende economie moeten streven.



## X BESTELINFORMATIE

Het rapport *Naar een lerende economie* (ISBN 978 90 8964 6316) is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat en als e-pub gratis worden gedownload op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).



*Naar een lerende economie,*  
ISBN 978 90 8964 6316



Amsterdam University Press



In de afgelopen halve eeuw is de Nederlandse economie gestaag gegroeid. Het spreekt echter allerminst vanzelf dat die situatie voortduurt. De mondiale verhoudingen veranderen immers snel en dat biedt weliswaar nieuwe kansen, maar leidt er ook toe dat gevestigde posities permanent onder druk staan.

De Nederlandse economie zal zich moeten voorbereiden op een wereld waarin landen nauwer met elkaar verweven raken en grondstoffen en geschikte arbeidskrachten schaarser worden. Ze zal ook moeten leren om in te spelen op het snelle en veelvormige karakter van hedendaagse innovatieprocessen.

Op basis van meer dan tweehonderd gesprekken met deskundigen in Nederland, casestudies in een aantal landen waarbij met nog eens zeshonderd mensen van gedachten werd gewisseld, en een uitgebreide bestudering van de literatuur, formuleert de WRR een aantal aanbevelingen. De raad besteedt in het bijzonder aandacht aan de noodzaak van kenniscirculatie en het ontwikkelen van responsieve instituties.

*De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijke denktank voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies vanuit een langetermijnperspectief. De onderwerpen zijn sectoroverstijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen.*

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID