

Vergaderjaar 2019–2020

29 696

Structurele duurzame economische groei

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

Veel Nederlanders zijn bezorgd over hun werkomstandigheden en hun inkomen nu en in de toekomst. Recent hebben onder meer boeren, leraren, verplegend personeel, politie en bouwers hier aandacht voor gevraagd. Daarom is het belangrijk om ons nu al druk te maken over onze welvaart in de komende decennia. In de Miljoenennota is dan ook aangekondigd dat er een brede agenda komt om ons duurzame verdienvermogen op lange termijn te versterken.¹ Dat is nodig om ook in de toekomst onze collectieve arrangementen veilig te stellen en bestedingsruimte voor huishoudens te creëren. Dit vooruitzicht is wenselijk in een tijd waarin mensen zich zorgen maken over veranderingen in de wereld en in hun leefomgeving, met mogelijke consequenties voor hun inkomen, hun baan, het landschap en de natuur. Daarbij gaat het ook om de manier waaróp die welvaart wordt vergaard, een betere samenloop van welvaart met natuur en klimaat.

Om tot deze agenda te komen heb ik gebruikgemaakt van de meest recente economische inzichten en studies, waaronder de adviezen van internationale organisaties zoals de OESO en het IMF. Ook heb ik uitvoerig gesproken met toonaangevende economen en andere experts die autoriteit zijn op de determinanten van welvaartsgroei.

Een consequent terugkerende overtuiging is dat kleine, incrementele stappen niet meer voldoende zijn om te komen tot een substantiële verhoging van de groei. De welvaartsrecepten uit het verleden zijn bovendien lang niet allemaal houdbaar. Een echte groeisprong kan alleen worden gemaakt door opnieuw en integraal naar domeinen te kijken die voor groei bepalend zijn.

De uitkomsten van deze verkenning zijn in zekere zin ongemakkelijk. De grootste bijdrage aan groei zit op terreinen die we goed kennen en die al

¹ Kamerstuk 35 300, nr. 1.

jarenlang door economen worden genoemd als belangrijke gebieden voor hervormingen of investeringen.² Het zijn bovendien ook terreinen waar we al veel doen, maar waar ook grotere stappen nodig zijn.

Die stappen vergen brede politieke steun. Het gaat om fundamentele veranderingen in tijden waarin al zoveel onzekerheid is. Ze hebben invloed op kosten en lasten, ze hebben invloed op de verdeling van welvaart, ze raken aan opvattingen over gezinnen en werk en aan wat voor land we willen zijn. Een groeisprong vergt durf. Er moeten knopen worden doorgehakt in soms al langer lopende discussies.

Deze brief richt zich op de zes domeinen, die tezamen een groeisprong mogelijk maken. De eerste vier van deze thema's richten zich op mensen: de kennis en de arbeidsdeelname van de Nederlander. Daarbij zijn de uitdagingen in onderwijs anders dan die van leven lang ontwikkelen en die zijn weer anders dan die van de arbeidsmarkt en die in het domein van onderzoek en innovatie. Het vijfde domein betreft de bereikbaarheid die bepalend is voor de complexe economische relaties van deze tijd waarin vele partijen met elkaar samenwerken aan producten en diensten. En ten slotte stellen de drie grote transitie van deze tijd – in de energie, industrie en landbouw – ons voor uitdagingen die tot verlies, maar ook tot groei van de welvaart kunnen leiden.

Daarmee is niet gezegd dat deze zes terreinen allesbepalend zijn. Integendeel, zaken als digitalisering of fiscaliteit zijn zeker ook belangrijk. Een groter verdienvermogen is bovendien alleen kansrijk tegen de achtergrond van solide publieke waarborgen en verstandig beleid op alle andere terreinen. Van het borgen van onze rechtszekerheid tot het onderhouden van onze dijken. Veel beleid, zo niet alle beleid, heeft op een of andere wijze invloed op onze welvaart op lange termijn. Maar van een opsomming van bestaand beleid of reguliere beleidsvraagstukken – hoe wezenlijk en urgent die vaak ook zijn – is in deze brief afgezien.

Deze brief geeft de meest wezenlijke ontwikkelrichtingen aan, maar ziet nog af van concrete beleidsopties. Dit is het startpunt om vanuit een scherpe probleemanalyse de richtingen uit te werken voor versterking van ons toekomstig beleid. Deze brief is daarmee het begin van een proces waarin de richtingen verder uitgewerkt zullen worden tot concrete maatregelen.

Waarom is welvaart belangrijk?

Nederland is een stabiel, veilig en welvarend land met zeer gelukkige inwoners.³ Onze manier van leven is te danken aan de brede inzet van velen, elk op hun eigen manier. Dat kan met betaald of onbetaald werk, als mantelzorger of anderszins. De Nederlandse inwoners, bedrijven, organisaties en overheden hebben met elkaar een land gebouwd met voor verreweg de meeste mensen een goed inkomen, goed onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid en een betrouwbare overheid. Wie dat kan, voorziet in zijn eigen levensonderhoud, en met elkaar zorgen we ook vóór elkaar. Deze manier van leven zorgt voor welvaart, maar omgekeerd is onze manier van leven ook alleen mogelijk dankzij die welvaart. Welvaart maakt ons weerbaar als land en stelt ons in staat om noodzakelijke veranderingen te realiseren.

Wij staan voor grote opgaven als klimaatverandering, de energietransitie, het herstel van onze natuur en een transitie naar een circulaire economie.

² Kamerstuk 29 696, nr. 1.

³ CBS (2019) *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2019*.

Daarnaast willen wij bijvoorbeeld onze collectieve voorzieningen op peil houden en de defensie-uitgaven richting de NAVO-norm bewegen. We willen dat Nederland een aantrekkelijk land blijft om in te ondernemen en om vanuit handel te drijven. We willen ook graag dat het besteedbaar inkomen van burgers stijgt, het liefst voor alle groepen. Het vergroten van de welvaart gaat over het realiseren van al deze wensen.

Om deze ambities waar te maken, moeten wij als maatschappij blijven innoveren en vernieuwen. Ook moet de omvang van onze economie toenemen. Ramingen voor de structurele groei variëren tussen de 1% en 1,5% per jaar.⁴ Als we echter de verwachte stijging van kosten van zorg, AOW, pensioen en defensie optellen, dan geven we die verwachte groei grotendeels uit aan deze min of meer onvermijdelijke kosten. Dat betekent dat er met de huidige vooruitzichten geen of slechts een beperkte groei van de huishoudportemonnee is voorzien.⁵ Een beperkte structurele groei biedt ook weinig tot geen ruimte om verder te investeren in onze collectieve dienstverlening, beter onderwijs en een sterkere samenleving.

Het kabinet vindt het daarom urgent om een substantieel hogere stijging van ons nationaal inkomen te realiseren. Niet als doel op zich, maar omdat we dat nodig hebben om de zaken die we echt belangrijk vinden te bekostigen. Het realiseren van hogere groei is een grote uitdaging. De huidige groeivoorzichten zijn een halvering ten opzichte van de groeicijfers van de afgelopen decennia. Dit is niet alleen een Nederlands fenomeen. Wereldwijd zien we groeicijfers van ontwikkelde economieën afnemen.⁶ Dat betekent dat we realistisch moeten zijn over wat we met beleid kunnen bereiken. Maar het kabinet gaat ervan uit dat we ons niet neer hoeven te leggen bij de geraamde groeicijfers. Als samenleving kunnen we hier ook invloed op hebben.

Daartoe heeft het kabinet zich de vraag gesteld hoe we ons verdienvermogen kunnen versterken zodat de economie een groeisprong kan maken. Het verdienvermogen is de capaciteit om ook op de lange termijn welvaart te genereren.

Wat bepaalt ons verdienvermogen?

Nederland behoort al een aantal eeuwen tot de meest welvarende landen ter wereld. Tijdens de gouden eeuw waren we zelfs het rijkste land ter wereld. Sinds die tijd is de welvaart in Nederland zeer fors gestegen. Alleen al sinds 1950 is het inkomen per hoofd van de bevolking ruim vier keer zo groot geworden.

Terugkijkend kunnen we vaststellen dat een aantal factoren al die tijd een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan die welvaart. Nederland was en is een handelsland met een sterke positie in internationale handelsstromen. Nederlandse ondernemers hebben altijd kansen gezien voor internationale handel. Ook veel mkb'ers zijn over de grens actief. Dit hebben we onder andere te danken aan onze gunstige geografische ligging. Nederland is ook altijd een open land geweest dat met een grote ondernemersgeest internationaal de samenwerking zoekt. Nederland is verder een land met een hoogopgeleide beroepsbevolking dat ook wetenschappelijk toonaangevend is. Van Christiaan Huygens en Antoni

⁴ CPB (2014) *Minder zorg om vergrijzing*, CPB en PBL (2015) *Nederland in 2030–2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving* en CPB (2019) *Verkenning Middellangetermijn 2022–2025*.

⁵ CPB (2019) *Verkenning Middellangetermijn 2022–2025*.

⁶ Roelandt, T., M. Akkermans, M. Polder en H. van der Wiel (2019) De mondiale productiviteitspuzzel voor Nederland. *ESB* 104(4778), pp. 468–471.

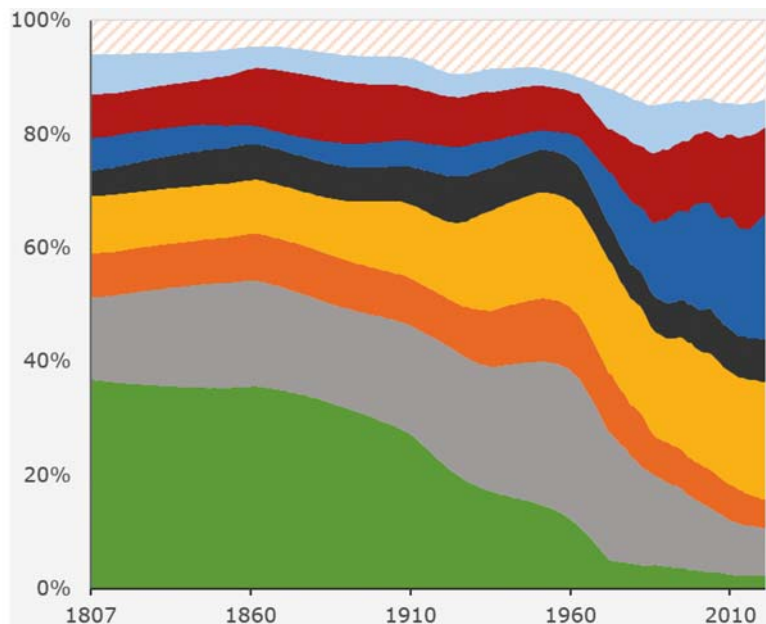
van Leeuwenhoek tot Jan Tinbergen en Ben Feringa. We weten deze wetenschappelijke kennis ook om te zetten in innovatieve producten en diensten. Het elektrocardiogram, wifi en bluetooth zijn allemaal Nederlandse uitvindingen. De welvaartspositie is ook te danken aan het vermogen van Nederland om samen te werken en de schouders te zetten onder nieuwe kansen en uitdagingen. De waterschappen gaan terug tot de middeleeuwen. Door deze factoren heeft Nederland haar vooraanstaande internationale positie weten te behouden.

Tegelijkertijd is er veel veranderd. Denk aan de grote stijging van de levensverwachting. En dat we minder uren zijn gaan werken en meer vrije tijd hebben. De opkomst van internet en de smartphone heeft een revolutie teweeggebracht. Ook de internationale arbeidsdeling verandert. Nederland specialiseert zich steeds meer in hoogwaardige onderdelen van de waardeketens, zoals ontwerp, hoogtechnologische onderdelen en internationale logistiek. Nederland heeft zich altijd aangepast aan deze continue stroom veranderingen. De werkgelegenheid is de afgelopen eeuw verschoven van landbouw en industrie naar de dienstensector (zie Box 1).

Box 1: De grote structuurwijzigingen in onze economie laten zich illustreren in de ontwikkeling van de werkgelegenheid in figuur 1.

We zien bijvoorbeeld de neergang van de werkgelegenheid in de landbouw, de opkomst en ook weer neergang van de werkgelegenheid in de industrie. De maakindustrie in Nederland heeft zich daarbij steeds verder toegelegd op hoogwaardige, duurzame en kennisintensieve maakindustrie en minder op laagwaardige massafabricage. We zien ook de recente opkomst van de zakelijke dienstverlening en zorg als belangrijke bronnen van werkgelegenheid. Voor het verdienvermogen wordt het belang van arbeidsproductiviteit in deze groeiende sectoren steeds belangrijker. We zien ook dat de ontwikkelingen zich geleidelijk voltrekken.

Figuur 1: werkgelegenheid per sector 1807–2018 (Bron: CBS)



Als we naar het verleden kijken, dan zien we dus zowel een aantal constanten en tegelijkertijd ons aanpassingsvermogen aan grote, fundamentele veranderingen. Juist in die combinatie lijkt het geheim te zitten waardoor Nederland al zo lang tot de rijkste landen ter wereld behoort. Om ons verdienvermogen op peil te houden, zullen we vast moeten houden aan onze sterktes en tegelijkertijd wendbaar moeten zijn om in een veranderende context productief te blijven.

Hoe kunnen we voortbouwen op onze sterktes?

De omvang van onze welvaartsgroei wordt bepaald door twee factoren: hoeveel wij werken en wat we bereiken in die uren, ofwel wie er meedoen (participatie) en wat we vervolgens met elkaar voortbrengen (productiviteit). Op lange termijn is productiviteit het meest bepalend voor onze materiële welvaart.

Volgens de klassieke economische modellen wordt productiviteit bepaald door de stand van de technologie.⁷ In de recentere endogene groeitheorie zien we dat technologische ontwikkeling niet uit de lucht komt vallen, maar wordt bepaald door mensen en instituties.⁸ Zo is een goed opgeleide beroepsbevolking in staat om nieuwe kennis en technieken te creëren, te absorberen, toe te passen en om te zetten in nieuwe bedrijvigheid.⁹ Om mensen de mogelijkheid te geven om zich te ontploien en hun talenten en vaardigheden in te zetten, is het van belang dat ze gebruik kunnen maken van de instituties en infrastructuur om hun werk af te stemmen op andere partijen in binnen- en buitenland.¹⁰ De overheid heeft een rol om verschuivingen en vernieuwingen zo te laten verlopen dat Nederland er sterker uit komt.¹¹ Belangrijk daarbij is dat er gericht wordt ingezet op innovatie in de gewenste richting.¹² De Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs) dragen bij aan die richting op de middellange termijn (2030).

Daarbij is het belangrijk om zicht te hebben op toekomstige ontwikkelingen. Toekomstige groei zal op een andere manier tot stand komen dan de groei uit het verleden. Ten eerste moet de voortbrenging van onze welvaart weer in de pas worden gebracht met de ambities ten aanzien van klimaat en natuur. Dat vraagt nieuwe oplossingen die met de technologie van vandaag nog niet mogelijk zijn. Dat vraagt om een transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie.

Ten tweede zullen sleuteltechnologieën, zoals kunstmatige intelligentie en nanotechnologie, de manier waarop wij leven en werken toenemend diepgaand beïnvloeden. De huidige generatie technologie-reuzen komt veelal uit de Verenigde Staten. Het is belangrijk dat Europa en Nederland in de volgende slag ook meedoen, zodat een groter deel van de hiermee gemoeide (hoogwaardige) werkgelegenheid en inkomsten hier neerslaan.

Ten derde is het van belang om oog te houden voor de veranderende internationale verhoudingen. Eeuwenlang heeft Nederland welgevaren bij

⁷ Solow, R. (1956) A contribution to the theory of economic growth, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70(1), 65–94.

⁸ Paul Romer heeft de Nobelprijs in 2018 gewonnen voor zijn bijdrage aan dit onderzoeksveld.

⁹ WRR (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland* en Stiglitz, J. en B. Greenwald (2014) *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Baldwin, R. (2012) Global supply chains: why they emerged, why they matter and where they are going.

¹¹ PBL (2013) *Vergroenen en verdienen*.

¹² Acemoglu, D., Aghion, P., Bursztyn, L. en D. Hemous (2012) The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review*, 102(1), 131–66.

een zo open mogelijke economie met zo vrij mogelijke handel. Echter, de tijd dat globalisering een rechte lijn was naar meer economische integratie en internationale samenwerking is voorbij. In toenemende mate nemen onze handelspartners protectionistische maatregelen en zijn er risico's verbonden aan de afhankelijkheid van technologie uit derde landen zoals China. Om op lange termijn welvarend te blijven, vergen deze ontwikkelingen een steviger opstelling van Nederland en de EU naar derde landen en een steviger inzet op kennisontwikkeling en kennisbehoud in Europa.¹³

Ten slotte blijft onverkort belangrijk dat Nederland een aantrekkelijke plaats moet blijven om te wonen, werken en ondernemen, zeker in het licht van de mondiale strijd om talent. Onze brede welvaart is gebouwd op creatieve zelfstandigen, innovatieve startups, trotse familiebedrijven, mondiale ondernemingen en een groot, gevarieerd en robuust midden- en kleinbedrijf. Mensen willen wonen in aantrekkelijke steden en dorpen met goede voorzieningen. Een prettig leefklimaat en een hoge kwaliteit van de samenleving is daarmee bepalend voor ons economische succes, maar, omgekeerd, kan verdere economische ontwikkeling ook bijdragen aan de versterking van die samenleving.

Box 2: Wat maakt Nederland in de komende 20 jaar tot aantrekkelijk land om te wonen, te werken en te ondernemen?

Als er iets is dat de economische wetenschap heeft laten zien, is dat langetermijnvoorspellingen, en daardoor ook langetermijndoelstellingen, van weinig praktische waarde zijn. Maar een aantal noodzakelijke ontwikkelingen is wél te schetsen.

Allereerst is de groeivoet van ons inkomen, hoe weinig aansprekend ook op jaarlijkse basis, op langere termijn sterk bepalend voor onze manier van leven. Als de nu voor Nederland voorziene groei met een half procent per jaar zou kunnen worden verhoogd, geeft dat een extra inkomen in 2040 van circa € 100 mld. Dat zou leiden tot een meer dan evenredige inkomensverbetering voor huishoudens.

Wat we ook durven stellen is dat een groter verdienvermogen vergt dat mensen die meer willen en kunnen werken, inderdaad meer werken. Met het huidige aantal uren per werkende, minder dan 1.450 uren per jaar, zit Nederland in de onderste regionen van de OESO. Volgens onderzoek van McKinsey¹⁴ zou dit omhoog kunnen met circa 100 uren als vrouwen net zoveel gaan werken als vrouwen in Zweden. Dat vraagt wezenlijke stappen in de ontzorging van ouders en voortdurende doorontwikkeling van iedereen op de arbeidsmarkt.

Een groter deel van de toekomstige welvaartstijging moet komen van de groei van de arbeidsproductiviteit. Nu staat Nederland wereldwijd qua arbeidsproductiviteitsniveau op plek 7. Onze ambities vragen erom dat de productiviteit substantieel harder groeit dan nu, in de ordegrootte van 0,5 procentpunt. Dat vraagt allereerst onderwijs dat niet gewoon goed is, maar uitstekend. Ook hier moet de dalende beweging in de absolute en relatieve scores zijn omgebogen naar een veilige positie in de hogere regionen van de internationale ranglijsten. Dat vraagt bovendien een aanzienlijk grotere inspanning in onderzoek en ontwikkeling. We moeten

¹³ Kamerstuk 30 821, nr. 73.

¹⁴ McKinsey (2018) *Het potentieel pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt*.

eindelijk onze doelstelling gaan halen om 2,5% van ons bbp aan onderzoek en ontwikkeling (R&D) te besteden. Dat vraagt ten slotte de aanwezigheid van sterke innovatieve ecosystemen en clusters van bedrijvigheid, die als een magneet werken op internationaal talent. Daarbij zou het aandeel van de «blijvers» onder de talentvolle buitenlandse afstudeerders, nu een kwart, omhoog moeten.

Het voortbrengen van die nieuwe welvaart vergt bovendien infrastructuur op een hoger niveau. Dat staat ten dienste van de bereikbaarheid voor mensen en goederen (waaronder circulaire stromen) maar het gaat ook om aansluiting op voorzieningen voor de uitwisseling, opslag en hergebruik van waterstof, biostromen, broeikasgassen, stikstof, enzovoorts. Ook op de digitale infrastructuur is behoud van onze voorsprong een voorwaarde.

Ten slotte moet Nederland een ondernemers- en vestigingsklimaat bieden dat inspeelt op de bedrijvigheid van straks, en niet op de bedrijvigheid van gisteren. Om van zo'n klimaat echt economisch te profiteren, moet Nederland een voorsprong nemen op buurlanden. Niet naïef, wel sneller. Nederland als vanzelfsprekende «eerste keus» voor een scala van innovatieve, kennisintensieve productieprocessen. Dat vraagt doordachte transitie, waarbij de traditionele sterktes van Nederland op een nieuwe manier worden ingezet.

Bij de verdere uitwerking wordt bekeken hoe gaandeweg kwantitatieve doelen kunnen worden ontwikkeld voor deze onderliggende factoren van de voortbrenging van welvaart.

Uit deze analyse volgen de zes meest fundamentele gebieden die het verdienvermogen kunnen versterken. De eerste vier van deze thema's richten zich op mensen, de kennis en de arbeidsdeelname van de Nederlander. Het om het opleiden van mensen in het onderwijs (hoofdstuk 1) en gedurende hun werkzame leven (hoofdstuk 2). Het gaat erom dat iedereen mee kan doen (hoofdstuk 3) en dat mensen in staat worden gesteld om vernieuwend onderzoek te doen en innovaties te ontwikkelen (hoofdstuk 4). Bereikbaarheid is bepalend voor de samenwerking tussen alle partijen (hoofdstuk 5). En drie grote transitie bieden een groeikans voor een groot deel van onze economie (hoofdstuk 6).

1. Talent ontwikkelen

Kennis is een centrale randvoorwaarde voor onze welvaartsontwikkeling. Goed onderwijs loont. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat leerwinst, hoe vroeg in het leven ook, doorwerkt op het loon dat de leerling later in zijn of haar leven gaat verdienen. Dat effect zien we ook op nationaal niveau. Neemt het gemiddeld aantal jaren gevolgd onderwijs in de beroepsbevolking met 1 jaar toe, dan gaat dat gepaard met een toename van het bbp van 10%.¹⁵ Het betreft hier niet alleen doorleren in het algemeen vormend onderwijs, maar ook het verder en dieper specialiseren in en blijvend ontwikkelen van vaktechnische kennis en vaardigheden.

De eisen die worden gesteld aan mensen nemen toe. Nieuwe technologieën vragen om vaardigheden van mensen om hiermee om te gaan. Hebben we «geleerd om te leren», dan zijn we immers beter in staat te «leren door te doen». De OESO wijst hierbij op het onverminderde belang van cognitieve vaardigheden, waaronder kritisch en creatief denkvermogen.¹⁶ Maar ook specifieke praktische vaardigheden zijn van belang,

¹⁵ CPB (2011) *Onderwijsbeleid in Nederland. De kwantificering van effecten.*

¹⁶ OESO (2017) *Skills Outlook 2017. Skills and Global Value Chains.*

waaronder de omgang met nieuwe ICT-toepassingen. Het belang van kwaliteit speelt over de volle breedte van het kennisveld, maar met name in het funderend onderwijs. Het kabinet ziet daar dan ook kansen om extra stappen te zetten.

Voldoende en kwalitatief goede leraren, schoolleiders en bestuurders zijn bepalend om leerlingen de benodigde kennis en vaardigheden mee te geven. Elke ambitie voor het onderwijs tekent zich momenteel dan ook af tegen het lerarentekort en hoge werkdruk.

Hoe staat Nederland ervoor?

Het funderend onderwijs in Nederland is goed. Nederlandse jongeren presteren internationaal en Europees gezien bovengemiddeld. Nederlandse leraren zijn competent, gemotiveerd en goed geschoold. De OESO concludeert ook dat Nederland internationaal gezien een sterke onderwijspositie inneemt.¹⁷

Tegelijkertijd is kwaliteit van het funderend onderwijs geen vaststaande zekerheid. De afgelopen jaren is Nederland door een aantal landen ingehaald op internationale ranglijsten.¹⁸ Op meetbare gebieden als taal en rekenen dalen de prestaties van Nederlandse leerlingen. Tevens daalt het aantal hoog presterende leerlingen. Het lijkt erop dat niet alle talenten optimaal benut worden. Zo toont onderzoek van de Wereldbank aan dat het aandeel laaggecijferde leerlingen toeneemt. Nederland scoort op kansgelijkheid internationaal gezien slechts gemiddeld en er zijn ontwikkelingen die aanleiding geven tot zorg: zo zijn leerlingen met lager opgeleide ouders vaker zelf ook laaggecijferd dan in het verleden.¹⁹

Er wordt inmiddels gewerkt aan actualisatie van het curriculum, waarin digitale geletterdheid en de ontwikkeling van brede vaardigheden van leerlingen een passende plek krijgen. De kennis en vaardigheden die we de komende generatie meegeven zijn van grote invloed op ons toekomstig verdienvermogen. Maar vernieuwing van het curriculum alleen is niet voldoende. De vraag is ook of al de onderwijsconcepten nog up-to-date zijn.

Er is vooral een kwaliteitssprong in het funderend onderwijs nodig. Deze komt binnen bereik als wordt ingezet op nieuwe, digitaal ondersteunde, interactieve leervormen en verstandig gebruik wordt gemaakt van data, waardoor onderwijs op maat mogelijk wordt gemaakt. Dit kan ook kostbare tijd van leraren, schoolleiders en bestuurders winnen die zij voor de leerling kunnen inzetten. Voor leerlingen kan het onderwijs uitdagender, effectiever en ook leuker worden. Dat vraagt om een langjarig traject voor het ontwikkelen, testen en uitrollen van deze digitale hulpmiddelen. Daarnaast vraagt het om een herbezinning op de rol van de onderwijsorganisatie, op de rol en de opleiding van leraren, op de samenwerking tussen scholen en op gebruik van gegevens.

Over het algemeen bereidt het hoger onderwijs en middelbaar beroepsbewijs goed voor op toetreding tot de arbeidsmarkt. Op punten zijn er wel zorgen. In de zorg, het onderwijs en de techniek bestaan aanhoudende tekorten²⁰, er wordt bij verschillende opleidingen door capaciteitstekorten een numerus fixus ingevoerd en sommige bestaande opleidingen bieden nu onvoldoende arbeidsmarktperspectief. Ook bestaat er bij studenten

¹⁷ OESO (2016) *Review of National Policies for Education Netherlands 2016*.

¹⁸ OESO, PISA Database.

¹⁹ Wereldbank (2018) *Growing united: upgrading Europe's convergence machine (Vol. 2)*.

²⁰ ROA (2017) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022*.

van specifieke opleidingen relatief veel spijt over de eigen studiekeuze. Dat zijn juist die studies waar de baankansen beperkt blijken te zijn.²¹

Wat gaat het kabinet doen?

Het kabinet wil dat iedere leerling het beste uit zichzelf kan halen. Om dat mogelijk te maken gaat het kabinet werken aan een kwaliteitssprong in het funderend onderwijs, die bijdraagt aan het vergroten van het verdienvermogen. Er komt een breed actieplan om een ambitieuze verbetering in het onderwijs mogelijk te maken. Niet alleen door het verbeteren van het curriculum, maar ook door een gerichtere inzet van digitale hulpmiddelen om onderwijs op maat te bieden. Het kabinet zal dit samen met scholen, koepels, inhoudelijke experts en ICT-professionals in gang zetten en gaandeweg uitrollen.

Het kabinet werkt samen met instellingen en werkgevers in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs om de vernieuwing van het onderwijs te versnellen. In de binnenkort te verschijnen Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek zal hier nader op worden ingegaan. Daarbij worden ook de aansluiting op de arbeidsmarkt en vragen uit de samenleving betrokken.

2. Talent doorontwikkelen

Het is belangrijk om te zorgen voor een voortdurende leercultuur en een cultuur waar iedereen zijn kansen kan grijpen. Dat vraagt inzet van werkgevers en werkenden. Of je nu langs de kant staat met verouderde vaardigheden, je eerste stappen op de arbeidsmarkt zet of al lange tijd werkt en merkt dat de kennis die je tijdens je opleiding hebt opgedaan steeds sneller verouderd begint te raken. Toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt, die onder meer wordt veroorzaakt door de transities (klimaat, energie), globalisering en technologische ontwikkelingen, maakt dat leven lang ontwikkelen nodig is om mismatches tussen gevraagde en beschikbare vaardigheden tegen te gaan en de duurzame inzetbaarheid van werknemers te bevorderen. Bovendien werken we steeds langer door. Het belang van kennis en vaardigheden, en het op peil houden daarvan, neemt verder toe, zodat we de aansluiting verbeteren met wat de arbeidsmarkt van morgen nodig heeft.

Hoe staat Nederland ervoor?

Zowel bij deelname aan formele als non-formele scholing loopt Nederland voorop samen met de VS en het VK, maar Nederland blijft achter ten opzichte van de Scandinavische landen, Nieuw Zeeland en Australië.²² De OESO waarschuwt Nederland om niet tevreden achterover te leunen, omdat de behoefte aan scholing door de snelle verandering van gevraagde competenties op de arbeidsmarkt, in combinatie met de vergrijzing van de beroepsbevolking, toeneemt.

Voor een leven lang ontwikkelen is op dit moment de noodzakelijke leercultuur nog altijd niet aanwezig. Dit kan verklaard worden door het gebrek aan urgentiebesef, maar ook kan niet iedereen het geld of de tijd opbrengen die noodzakelijk is voor (om)scholing. Voornamelijk daar waar het gaat om (om)scholing naar een andere, kansrijkere baan.

Het is van belang dat er een passend aanbod ontstaat daar waar maatschappelijke uitdagingen en de arbeidsmarkt daar om vragen. Er

²¹ SEO (2016) *Studie & Werk*.

²² OESO (2017) *Skills Strategy – Diagnoserapport Nederland*.

wordt bijvoorbeeld gedacht aan het ontschotten van regelingen en middelen. Het gaat er niet om wie de kosten betaalt, maar dat het juiste talent op de juiste plek komt op de juiste tijd.

Wat gaat het kabinet doen?

De problematiek rondom leven lang ontwikkelen wordt al jarenlang erkend, maar een echte doorbraak op dit gebied is ondanks alle inspanningen nog niet gerealiseerd. Het kabinet zet hierin al een forse eerste stap en trekt hier ook geld voor uit. Om de volgende fase in de cultuuromslag op het gebied van een leven lang ontwikkelen concreet vorm te geven, is echter behoefte aan een routekaart om de leercultuur verder te versterken. Een volgend kabinet moet hiermee kunnen starten. Bij het formuleren van de plannen daarvoor worden het rapport van de commissie Borstlap en de uitkomsten van de brede maatschappelijke heroverwegingen betrokken evenals het idee van leerrechten bij het inkopen van scholing. Ook sociale partners en de O&O-fondsen worden hierbij betrokken. Ook wordt bekeken hoe de huidige infrastructuur van het onderwijs beter benut wordt voor leven lang ontwikkelen en hoe een passend, flexibel en vernieuwend aanbod wordt ontwikkeld voor bij- en nascholing en opscholing van werkenden. Door leren en werken te koppelen aan innovatie kan de bijdrage aan het groeivermogen verder worden vergroot.

3. Iedereen doet mee

Iedereen moet de kans krijgen om zich te ontplooiën en daarmee een bijdrage te leveren aan onze samenleving. In de vorm van betaald werk, maar ook door vrijwilligerswerk en mantelzorg. Werk is belangrijk voor het geluk van mensen. Werk is veel meer dan een middel om inkomen te genereren; je leert ervan, je hebt sociaal contact, het brengt structuur in het leven en je draagt bij aan de samenleving. Mensen die onvrijwillig werkloos zijn, zijn relatief ongelukkig.²³ Daarom moet de arbeidsmarkt uitnodigend zijn en mensen de gelegenheid bieden om zich te ontplooiën. Daarom moet werk voldoening geven, in te passen zijn in de levens van mensen en voelbaar beloond worden.

Hoe staat Nederland ervoor?

De afgelopen 30 jaar hebben steeds meer mensen in Nederland hun plek op de arbeidsmarkt gevonden. Vooral vrouwen en ouderen zijn in toenemende mate actief geworden of gebleven en gebruiken zo ook via formeel werk hun kennis, vaardigheden en talenten. Ook voor mensen met een arbeidsbeperking zijn er steeds meer mogelijkheden om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd zijn veel mensen niet of maar heel beperkt actief op de arbeidsmarkt. Het beeld van werkgevers die hard op zoek zijn naar extra handen is hier moeilijk mee te rijmen. De stap naar werk blijkt in de praktijk toch nog voor teveel mensen niet te nemen. Omdat ze met taalachterstanden kampen, omdat gaan werken onvoldoende loont, omdat hun vaardigheden niet aansluiten bij beschikbaar werk of omdat de match om andere redenen niet tot stand komt. De route naar werk moet een gemakkelijke, lonende en eigenlijk gewoon de logische optie zijn, zeker voor mensen die anders terugvallen op een uitkering.

Daarnaast is Nederland wereldkampioen deeltijdwerk. Dit geldt voor mannen en vrouwen, maar (jonge) vrouwen werken in vergelijking met andere landen nog vaker in deeltijd. Deeltijdarbeid geeft velen de

²³ Veenhoven, R. (2016) Sturen op geluk in sociaaleconomisch beleid, *ESB* 101(4742S) pp. 25–28.

gewenste balans tussen werk en privé. Anderzijds kan deeltijdarbeid ook leiden tot onderbenutting van talent en economische afhankelijkheid.

Voor het kabinet staat keuzevrijheid op de arbeidsmarkt, óók een Nederlandse waarde, voorop. Voor ieder die geen uitkering heeft, is de werk-privé-balans een eigen keuze. Deeltijdwerk is vaak een bewuste keuze, bijvoorbeeld met het oog op zorgtaken in het gezin of voor naasten. Het is niet aan de overheid om zich te mengen in legitieme persoonlijke keuzes. Het is aan de andere kant wel belangrijk om ieder die zich (meer) wil ontplooiën op de arbeidsmarkt, niet te ontmoedigen.

Het SCP laat zien dat voor een deel van de mensen de mate van deeltijdwerk géén bewuste eerste keus is.²⁴ Steeds vaker lijkt de deeltijdbeslissing een automatisme, een typisch Nederlands cultuurverschijnsel. Zo werken ook jonge hoogopgeleide vrouwen zonder kinderen steeds vaker al bij de start van hun loopbaan in deeltijd. Deze ontwikkeling komt niet uit de lucht vallen. Deeltijdwerk is ingebed in onze instituties en arrangementen. Daarmee werd succesvol beoogd mensen meer aan het werk te krijgen; de vraag is of niet inmiddels de grens is bereikt.

Deeltijdwerk is vooral de dominante keuze in gezinnen met jonge kinderen. Dat is begrijpelijk. De kwaliteit van de kinderopvang in Nederland is goed, maar ouders ervaren het stelsel als complex. De uitvoering van de kinderopvangtoeslag is problematisch, zowel vanuit het oogpunt van de ouders als van de Belastingdienst. Bovendien zorgt de vormgeving voor een extra wig die meer werken kan ontmoedigen. Het begrip «spitsuur van het leven» is gevleugeld geworden. Jonge ouders hebben weinig tijd over en hebben ook nog eens relatief hoge kosten. Met name voor gezinnen met een middeninkomen kunnen de (verwachte) kosten van kinderopvang bepalend zijn in de keuze om minder te gaan werken. Meer werken moet immers ook leiden tot een stijging van het inkomen. Deeltijdkeuzes in deze levensfase lijken bovendien voor ouders in toenemende mate maatgevend voor de rest van de loopbaan, door anticipatie vooraf, en gewenning achteraf; de deeltijdklem.

De afweging om al dan niet in deeltijd te werken is niet voor iedereen afhankelijk van factoren als de gezinssamenstelling. Veel mensen met een beperking is het niet gegeven om deze afweging te maken. Het kabinet wil dat zij naar vermogen mee kunnen doen op de arbeidsmarkt en dat werken ook voor hen loont.

In de afgelopen jaren is het beleid er vooral op gericht geweest méér werken méér te laten lonen. Dit beleid is succesvol geweest om de participatie te verhogen. Maar zulke maatregelen blijken echter nog maar beperkt te werken om werkenden meer uren te laten werken. En dat terwijl veel mensen nog steeds aangeven in beginsel, onder de juiste omstandigheden, meer te willen werken.²⁵ Om die mensen de mogelijkheid te geven vaker te kiezen voor meer uren werken, is breder beleid nodig. Daarom is er een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar deeltijdwerk uitgevoerd.

Het IBO heeft de opdracht gekregen om in de volle breedte de achterliggende factoren in beeld te brengen die een verklaring geven voor de deeltijdcultuur in Nederland. De vraag komt op hoe het arbeidsparticipatie-instrumentarium effectiever kan worden, waarbij

²⁴ Portegeijs, W. (2018) *Ons geld: Vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid vrouwen*.

²⁵ Thor, J. van, W. Portegeijs en B. Hermans (2018) Willen vrouwen meer werken (en mannen minder)?. In: *Emancipatiemonitor: 2018*.

werken moet lonen, met gemakkelijke toegang, ontzorgen en een betere uitvoerbaarheid. Daar komt nog bij de vraag of een dergelijk instrumentarium een extra betekenis zou kunnen hebben voor de ontwikkeling van het kind. Die vraag geldt evenzeer voor de periode vóór het vierde levensjaar, als rond de reguliere schooluren. Dan ontstaat een participatie-instrument met maatschappelijke meerwaarde op meerdere fronten.

Wat gaat het kabinet doen?

De Nederlands arbeidsmarkt staat er goed voor, maar kent tegelijk de nodige uitdagingen. Zowel als het gaat om het betrekken van mensen die nu nog langs de kant staan, als om het wegnemen van belemmeringen om meer te kunnen werken. De vragen en uitdagingen rond de Nederlandse deeltijdcultuur maken onderdeel uit van de vraagstelling die het kabinet heeft meegegeven aan het IBO naar deeltijdwerk. Op basis van de uitkomsten het IBO, de uitkomsten van de brede maatschappelijke heroverwegingen en de bouwstenen voor een beter belastingsstelsel zal het kabinet concrete beleidsvarianten laten uitwerken die (jonge) gezinnen meer tegemoetkomen en tegelijkertijd binnen het participatie-instrument meer ontwikkelkansen bieden aan kinderen. Onder meer het huidige stelsel van kindvoorzieningen en verlofregelingen worden hierbij betrokken. Keuzevrijheid van mensen ten aanzien van de werk-privébalans blijft daarbij het uitgangspunt.

4. Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen

Onderzoek en innovatie zijn belangrijke drijvers van welvaartsgroei. Uitvindingen als de stoommachine, elektriciteit, de transistor en de ontwikkelingen in ICT hebben de wereld ingrijpend veranderd, de welvaart verhoogd en het welzijn verbeterd. Een korte oriëntatie op alle functies en toepassingen van een telefoon laat zien wat innovatie ons de afgelopen jaren allemaal heeft gebracht. Fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en innovatie stellen ons ook in staat om als maatschappij nieuwe wegen in te slaan. Begin 20^e eeuw werkte bijvoorbeeld ongeveer een derde van de beroepsbevolking in de landbouw. Op dit moment is dat 2% en zijn we wereldwijd succesvol.

Beleid om investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D) aan te jagen, kan onze welvaart fors verhogen. De literatuur laat een robuust positief effect zien van investeringen in R&D op de arbeidsproductiviteit. Een meta-analyse geeft aan dat een euro extra R&D bij bedrijven op langere termijn tot 4½ euro extra omvang van onze economie leidt.²⁶ De KNAW concludeert daarbij dat publieke investeringen in R&D een aantrekkelijke werking hebben op private investeringen.²⁷

Het belang van onderzoek en innovatie neemt toe. Dat komt ten eerste door de snelheid van de ontwikkelingen op het gebied van sleuteltechnologieën als kunstmatige intelligentie. Sleuteltechnologieën staan aan de basis van baanbrekende innovaties in bijna alle sectoren.²⁸ De recente golf van digitalisering heeft bijvoorbeeld impact op bijna alle sectoren. Denk aan de effecten van webwinkels en platforms als Uber en AirBnB. Voor veel bedrijven raakt digitalisering het hart van de onderneming.

Daarnaast doen maatschappelijke transitieën een groot beroep op onderzoek en innovatie. Het halen van klimaatdoelen van Parijs en een

²⁶ Koopmans, C. en P. Donselaar (2015) Een meta-analyse van het effect van R&D op productiviteit, *ESB* 100(4717), blz. 518–521

²⁷ KNAW (2018) *Wederzijdse versterking*.

²⁸ Brynjolfsson, E. en A. McAfee (2014) *The Second Machine Age*.

volledig circulaire economie in 2050 kunnen niet zonder innovatie. Sleuteltechnologieën kunnen ook een belangrijk bijdrage leveren aan het betaalbaar houden van de zorg. Het missiegedreven innovatiebeleid speelt hier op in. Voor zowel ontwikkelingen op het gebied van sleuteltechnologieën als deze transitie geldt dat zij in een internationale samenwerking en krachtenbundeling het meest effectief kunnen worden opgepakt.

De dominante denkrichting onder innovatiedeskundigen en economen is dat innovatie het beste floreert in hechte, goed aangesloten ecosystemen.²⁹ In zo'n ecosysteem bestaat een sterke verwevenheid en samenwerking tussen onderwijs, fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, innovatieactiviteiten van bedrijven en vermarkting van deze innovaties door het grote bedrijven, mkb en startups. Ook internationale samenwerking met partners is hierbij cruciaal.

Innovatie komt vaak voort uit nieuwe kennis en fundamenteel en toegepast onderzoek. Maar er is vaak geen sprake van een lineair proces. Wetenschappelijk en toegepast onderzoek zorgen voor doorbraken die bijdragen aan toekomstige maatschappelijke uitdagingen en economische vooruitgang. De impact van wetenschap in den brede op onze samenleving en ons verdienvermogen zien we pas op de lange termijn. Waar ecosystemen «incompleet» zijn, komt dan wel innovatie dan wel de maatschappelijke verwaardiging daarvan, minder goed van de grond.

Het is daarom essentieel om een onderzoeks- en innovatie-ecosysteem in samenhang te bezien. Om een voorbeeld te noemen: we slagen er alleen in om een positie op kunstmatige intelligentie te creëren als we gelijktijdig investeren in fundamenteel en toegepast onderzoek (voor zowel technologische als ethische-, juridische-, en gedragskennis), ontwikkeling, startups en scale-ups, regelgeving en human capital, zoals bijvoorbeeld ook met het Strategisch Actieplan voor Artificiële Intelligentie (SAPAI) wordt beoogd.³⁰ De ecosystemen zijn ook niet per definitie regionaal of nationaal. Juist voor Nederland is het van belang te kijken waar en hoe we ons kunnen positioneren in grensoverschrijdende onderzoeks- en innovatie-ecosystemen.

Hoe staat Nederland ervoor?

Nederland doet het op verschillende terreinen goed, van machines voor het maken van computerchips tot hoogwaardige zaadveredeling voor voedselproductie. We hebben sterke clusters op het gebied van onder meer high tech (Brainport) en voedsel (Wageningen), waarin we profiteren van de samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheden. Nederland is goed aangesloten op Europese programma's. De publiek-private samenwerking is goed georganiseerd.³¹ We hebben goede universiteiten en hogescholen, met de verbondenheid tussen onderwijs en onderzoek als een sterkte van Nederland, en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor talent.

Tegelijkertijd is een aandachtspunt dat Nederland te weinig in onderzoek en ontwikkeling investeert. De doelstelling om 2,5% van het bbp te besteden aan R&D wordt al jarenlang niet gehaald. Hierbij spelen zowel private als publieke R&D-uitgaven een rol. Landen die voor ons de benchmark zijn, investeren beduidend meer. Internationale experts

²⁹ AWTI (2018) *Verspreiding, de onderbelichte kant van innovatie*.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 26 643, nr. 640.

³¹ WEF (2019) *Global Competitiveness Report 2019*.

waarschuwen ons krachtig op dit punt.³² De KNAW wijst er bovendien op dat landen met beduidend hogere publieke uitgaven aan R&D aan terrein winnen bij het aantrekken van privaat onderzoek.³³ Daarbij onderstreept het Rathenau Instituut dat bedrijven vooral plekken kiezen met een goede toegang tot onderscheidende kennisbronnen, getalenteerde onderzoekers en mogelijkheden voor samenwerking in onderzoek.³⁴ Toegang hebben tot onderzoeksfaciliteiten voor fundamenteel en toegepast onderzoek is essentieel voor het ontwikkelen van kennis, voor het aantrekken van talent en voor het verleggen van technologische grenzen van bedrijven. De kosten van (toegang tot) onderzoeksfaciliteiten nemen echter toe, doordat de faciliteiten groter en geavanceerder worden.

De achterblijvende investeringen werken ook door op investeringen in sleuteltechnologieën waar we werkelijk het verschil kunnen maken. Uit een internationaal vergelijkende studie van Technopolis blijkt dat Nederland weinig middelen uittrekt voor directe investeringen in sleuteltechnologieën.³⁵ Investeren in sleuteltechnologieën heeft uitstralingseffecten op de economie als geheel en draagt bij aan bestaande en nieuwe ecosystemen. Daarnaast kunnen investeringen in sleuteltechnologieën bijdragen aan het voorkomen van eenzijdige technologische afhankelijkheid van landen buiten Europa.

Nederland kan enerzijds voortbouwen op de bestaande internationaal concurrerende clusters (zoals die op het gebied van landbouw en voedsel rond Wageningen en op het gebied van high tech met de bedrijven rond Eindhoven, de High Tech Campus en de TU's) en de sterke publiek-private samenwerking (zoals bijvoorbeeld rond Wetsus en de gouden driehoek defensie). Maar daarnaast moeten we ook investeren in het opbouwen van nieuwe onderzoeks en innovatie-ecosystemen rond bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie, fotonica, kwantumtechnologie en chemische (recycling)technologie. We moeten daarin scherpe keuzes maken en meer gericht durven te investeren, omdat we anders onvoldoende massa weten te realiseren. Bundeling van expertise in onderzoeksinstituten en het creëren van sterktes door profilering van universiteiten, hogescholen, bijvoorbeeld via sectorplannen, verhoogt daarbij kwaliteit. Met herkenbare sterktes kan Nederland een knooppunt worden dat wedijvert met de topcentra in de wereld. De herkenbaarheid van deze ecosystemen helpt ook in het aantrekken van Europees onderzoeksgeld. Het vergt ook een langetermijnaanpak, ecosystemen bouw je niet in een paar jaar op en vergen continu onderhoud.

Om bestaande clusters te versterken en nieuwe ecosystemen te laten ontstaan zijn verschillende zaken van belang. Opleiden, aantrekken, vasthouden en optimaal benutten van het juiste talent is een randvoorwaarde. Talent uit het buitenland moet worden aangetrokken, zowel studenten als kenniswerkers.³⁶ Hoogwaardige onderwijs-, onderzoeks- en innovatie-ecosystemen kunnen hierbij werken als een magneet. Studenten en kenniswerkers moeten niet alleen kansen krijgen om naar Nederland te komen, we moeten ook proberen om ze vast te houden.

Er liggen in aanvulling op het huidige wetenschapsbeleid, innovatie-instrumentarium en het missiegedreven innovatiebeleid kansen in gerichte, extra investeringen in kennis die nodig is voor de toekomst,

³² OESO (2019) *Economic Policy Reforms 2019: Going for Growth*; IMF (2019) *The Kingdom of the Netherlands Article IV Consultation*; EC (2019) *Country Report The Netherlands 2019*.

³³ KNAW (2018) *Wederzijdse versterking*.

³⁴ Rathenau (2015) *R&D goes global*.

³⁵ Technopolis (2019) *Publieke investeringen in sleuteltechnologieën*.

³⁶ CPB (2019) *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo*.

radicale innovaties en sleuteltechnologieën en onderzoeksinfrastructuur. Deze investeringen in hoogwaardige onderzoeks- en innovatie-ecosystemen kunnen een bijdrage leveren aan maatschappelijke uitdagingen en transitie en moeten vanaf het begin gekoppeld zijn aan een integrale benadering door ze te richten op de versterking van een regionaal, nationaal of internationaal onderzoeks- en innovatie-ecosysteem. Dit richten zorgt voor bundeling van expertise, kwaliteit van onderzoek en herkenbare sterktes in onderzoek en helpt om een maximale hefboom te hebben op private R&D en investeringen samen te laten gaan met de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid, met name startups en scale-ups.

Om deze ecosystemen daadwerkelijk tot waarde te brengen, moet regelgeving zo worden ingericht dat innovatie wordt bevorderd en niet wordt belemmerd.

Wat gaat het kabinet doen?

Het kabinet komt met een strategie om onderzoeks- en innovatie-ecosystemen te versterken door investeringen in sleuteltechnologieën en technologie gericht op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. Deze strategie richt zich op wat nodig is om bestaande onderzoeks- en innovatie-ecosystemen te versterken én nieuwe toonaangevende clusters op veelbelovende technologieën tot stand te brengen, zodat de clusters niet alleen nieuwe kennis ontwikkelen, maar ook laten vermarkten door ondernemers. Daarmee combineren we een bottom-up-benadering met een gerichte inzet voor het realiseren van transitie en meer maatschappelijke welvaart. De Miljoenennota noemt kennisontwikkeling en research & development (R&D) en innovatie als terreinen die in aanmerking komen voor het investeringsfonds. Het kabinet ontwikkelt daarnaast een strategie voor het aantrekken en behouden van benodigd talent.

5. Verbeteren bereikbaarheid

Voor duurzame economische groei en maatschappelijke ontplooiing is het essentieel dat mensen en goederen veilig, efficiënt en comfortabel van A naar B komen en dat dit gepaard blijft gaan met een prettige leefomgeving. Goede bereikbaarheid is onmisbaar voor het functioneren van de maatschappij en economie.

Bereikbaarheid is afhankelijk van de ruimtelijke ordening, waar wij wonen en werken, en van de beschikbare infrastructuur. In Nederland, waar ruimte schaars is, en met name in de economische centra, wordt infrastructuur zeer intensief gebruikt. De positie van Nederland in internationale netwerken voor personen en goederen is van belang voor de economische ontwikkeling. Wij beschikken over een uitgebreid wegennet, vooral in steden een dicht netwerk van openbaar vervoer en veel vaarwegen. Ook internationaal zijn we goed verbonden, waarbij luchtvaart een belangrijke rol speelt op langere afstanden.

Inmiddels ervaren we de grenzen aan het accommoderen van de vraag. Er is een tekort op de woningmarkt. Er zijn toenemende files, vertragingen en overvolle stations, zeker rondom onze steden. We zien dat steden een steeds belangrijkere rol innemen als de vestigingsplaats van economische activiteiten. Het bieden van een hoge kwaliteit van leven in onze steden is een belangrijk aspect in het behouden en versterken van onze concurrentiepositie. We zien nu druk op onze infrastructuur en de kwaliteit van leven en wonen in steden. Als de netwerken in en rondom de steden dichtslibben en de bereikbaarheid van Nederland afneemt heeft dat negatieve gevolgen. De kosten lopen op en het vestigingsklimaat verslechtert.

De noodzakelijke transitie stellen nieuwe eisen aan onze infrastructuur en het gebruik ervan. De uitstoot van CO₂ en stikstofverbindingen moet sterk omlaag, de kwaliteit van de bodem en leefomgeving moet verbeteren, het mobiliteitssysteem moet toekomstgericht en klimaatrobust zijn, vervoersmiddelen worden slimmer en data zijn steeds belangrijker voor een goed functionerend mobiliteitssysteem. De combinatie van slimme en duurzame infrastructuur en mobiliteit verbetert de leefomgeving én stimuleert economische groei. Tevens houden we hierdoor Nederland op de kaart als internationale koploper Smart Mobility.

Hoe staat Nederland ervoor?

Schaars land vereist een efficiënte, multifunctionele inzetbaarheid, daarbij past een inzet van overheden voor een integrale gebiedsontwikkelingsaanpak om steden efficiënt verder te ontwikkelen en tegelijkertijd hun kwaliteit en aantrekkingskracht te vergroten.

De kwaliteit van infrastructuur in Nederland behoort tot de beste van de wereld.³⁷ Dit is ook van belang voor onze positie in internationale waardeketens. Internationale, logistieke mainports als de Rotterdamse haven, de Eemshaven en Schiphol trekken economische activiteit aan, mede dankzij hun goede achterlandverbindingen.

Een groot deel van de bevolkingsgroei zal zich concentreren in de veertig grootste steden. Dit brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. De vraag naar mobiliteit gaat stijgen, met name in en naar de steden. Onderzoek naar de leefbaarheid laat zien dat de kwaliteit van die stedelijke gebieden nu al onder druk staat.³⁸ De toestroom van nieuwe inwoners en arbeidsplaatsen leidt tot krapte op de woningmarkt, druk op het stedelijk mobiliteitssysteem, de openbare ruimte, de recreatieve voorzieningen et cetera. Doordat steden groeien en de vraag naar mobiliteit blijft stijgen, nemen ook files en vertragingen toe. Tot 2040 worden aanzienlijke toenames verwacht in het aantal afgelegde kilometers per spoor, auto en goederenvervoer.³⁹ De groei van de mobiliteit is niet overal gelijk: binnen en rond de stedelijke gebieden neemt de mobiliteit sterker toe dan in andere gebieden.⁴⁰ Deze groei zorgt ervoor dat er op een aantal plaatsen tegen capaciteits- en leefbaarheids grenzen aan wordt gelopen (de zeshoek Amsterdam-Zwolle-Arnhem-Eindhoven-Breda-Den Haag).

De toenemende mobiliteitsvraag kan deels worden opgevangen door betere benutting van bestaande infrastructuur. Dit kan bijvoorbeeld door het beïnvloeden van het reisgedrag, zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant. Innovatieve vervoersconcepten zoals Mobility as a Service stimuleren bijvoorbeeld een efficiënt autogebruik. Beter benutten vergt evenwel ook investeringen, zoals in het spoorveiligheidssysteem ERTMS. Op langere afstanden kan gekozen worden voor duurzame alternatieven voor bulk- en goederenvervoer.

Voor het veiliger maken en het beter benutten van de infrastructuur kan ingezet worden op nieuwe (sleutel)technologieën zoals Automated Connected en autonoom rijdende voertuigen om op een veilige manier meer verkeer en transport aan te kunnen. De overheid kan ook helpen met het maken van de omslag naar duurzame vormen van mobiliteit. Te denken valt aan elektrisch vervoeren van goederen, varen en vliegen in aanvulling op de elektrificatie van het wagenpark en spoor.

³⁷ WEF (2019) Global Competitiveness Report 2019.

³⁸ Kamerstuk 30 995, nr. 97.

³⁹ Kamerstuk 31 305, nr. 229.

⁴⁰ Kamerstuk 23 645, nr. 685.

De bestaande infrastructuur zal bij lange na niet genoeg zijn om aanhoudende toename van de mobiliteitsvraag volledig op te vangen. De groei van goederen- en personenvervoer via de achterlandverbindingen en de groei en verdichting van de steden vergen nieuwe oplossingen voor het mobiliteitssysteem. Investerings in een schaa sprong in de (OV-)infrastructuur zijn nodig. Hierdoor verbetert de bereikbaarheid van economische toplocaties. Door bij schaa sprongen integraal te kijken naar leefbaarheid, woningbouw, logistiek en werk, kunnen met multifunctioneel ruimtegebruik alle belangen zo goed mogelijk worden geborgd.

Ook de toekomstige achterlandverbindingen met onze belangrijkste handelspartners vragen om baanbrekende en nieuwe, innovatieve infrastructuur met snelle verbindingen tussen economische hotspots. Door te investeren in internationale verbindingen verbeteren we de positie van Nederland als logistiek knooppunt en kunnen we in de grensregio's de kansen benutten door het versterken van de grensoverschrijdende economie. Internationale treinverbindingen kunnen daarnaast een duurzaam alternatief bieden voor auto- of vliegverkeer.

Ook het klimaatbestendig en klimaatadaptief maken en houden van de netwerken is nodig om de mobiliteitsvraag te kunnen faciliteren en het vestigingsklimaat ook in de toekomst te waarborgen. Hevige regenbuien zorgen voor lange files op de weg, extreme hitte zorgt voor belemmeringen op het spoor en lange periodes van droogte zorgen voor knelpunten op de vaarwegen. Door klimaatverandering zullen deze weersextremen toenemen. Nederland kan op dit terrein een leidende positie innemen.

Wat gaat het kabinet doen?

Om de bereikbaarheid te waarborgen en te verbeteren liggen er kansen om – naast het investeren in beter benutten en de inzet op nieuwe technologieën – te investeren in schaa sprongen alsmede in het klimaatbestendig maken van onze infrastructuur. In dat kader worden aanvullend op het bestaande Infrastructuurfonds concrete mogelijkheden voor schaa sprongen geïnventariseerd en wordt inzichtelijk gemaakt wat de maatschappelijke kosten en baten zijn, evenals de bijdrage aan het duurzame verdienvermogen. De Miljoenennota noemt infrastructuur als een van de terreinen die in aanmerking komt voor het investeringsfonds.

6. Transities benutten

Momenteel bevinden wij ons in drie gerelateerde transities. De industrie moet de CO₂-uitstoot in 2030 met meer dan de helft terugbrengen ten opzichte van 1990. Daarnaast zitten we middenin een energietransitie waarbij we de overstap maken van fossiele naar hernieuwbare energie. In 2050 moet Nederland bovendien nagenoeg geen afval hebben en volledig circulair zijn. Ook de landbouw zit in een transitie. Dit betekent onder meer dat deze sectoren een omslag gaan maken waarin duurzaamheid de norm is. Digitale technologieën maken een dergelijke omslag mede mogelijk. Deze transities zijn onderling gerelateerd, ze gaan allemaal in de richting van een circulaire economie waarbij we minder afhankelijk worden van geïmporteerde grondstoffen en schadelijke emissies worden verminderd. Bij elkaar gaat dit om een fors gedeelte van onze economie dat in deze transities zit.

De urgentie van deze transities is inmiddels evident. De economische en maatschappelijke kosten van het niet halen van normen ten aanzien van broeikasgassen, stikstof, PFAS en fosfaat lopen te hoog op.

De manier waarop we deze transities gaan doorlopen, kan economisch een groot verschil maken. Als we de transities niet goed vormgeven worden dit krimpsectoren en gaat dat ten koste van onze welvaart. Maar als Nederland eerder dan andere landen en op een verstandige manier deze transities inzet, dan kunnen dit groeisectoren worden. Nederland wordt dan de ideale vestigingsplaats voor duurzame bedrijven in de landbouw, industrie en energiesector. We kunnen de opgedane kennis inzetten om in het buitenland te verduurzamen. We zien dit al gebeuren, de nieuwe generatie van kabels voor windparken op zee wordt niet alleen in Nederland uitgerold, maar ook in andere landen. Het gelijke speelveld met het buitenland is hierbij een zorg. Als Nederland strenger is dan andere landen, kan dat ten koste gaan van de concurrentiekracht van Nederlandse bedrijven. Maar als landen gezamenlijke doelen hebben, zoals bij de SDGs, kan Nederlandse inzet hierop juist kansen bieden voor ons internationaal opererende bedrijfsleven.

Nederland is goed gepositioneerd om een leidende positie in te nemen op verschillende terreinen. De langzaam aflopende zeebodem van de Noordzee is ideaal voor wind op zee. De industriële clusters rond de havens van Rotterdam, Delfzijl, Terneuzen en Amsterdam kunnen daar weer makkelijk op worden aangesloten. Daarnaast hebben we veel kennis en ervaring opgedaan met gasinfrastructuur die we kunnen inzetten voor grootschalige toepassing van waterstof en opslag van CO₂ (Carbon Capture and Storage; CCS). Bovendien lenen de lege gasvelden voor de kust zich goed voor opslag. Deze goede uitgangspositie geeft ook exportkansen.

Er moet ook aandacht zijn voor benodigde duurzame infrastructuur. Door de infrastructuur voor waterstof, elektriciteit, warmte en CO₂-opslag tijdig te realiseren, maken bedrijven eerder de overstap naar duurzame productiemethoden, zijn zij beter in staat om zich toekomstgericht te ontwikkelen en zich stevig te positioneren ten opzichte van het buitenland. Individuele bedrijven zijn niet in staat deze investeringen eigenstandig te doen. De overheid speelt hier een belangrijke rol.

Wat gaat het kabinet doen?

Het kabinet gaat de verschillende transities integraal bekijken. Ze zijn gerelateerd en gezamenlijk wordt het makkelijker om een circulair systeem op te zetten waarbij reststromen uit de ene sector kunnen worden ingezet als een grondstof voor de andere sector. Gebruik van warmte of CO₂ uit de industrie kan bijvoorbeeld in de gebouwde omgeving of glastuinbouw gasgebruik terugdringen. Ook wordt belemmerende regelgeving voor innovatie weggenomen, bijvoorbeeld in de landbouw.

Deze transities hebben allemaal ook grote invloed op de leefomgeving en de betrokken partijen. Dat zorgt voor een complex krachtenveld waarin de overheid richting moet geven. De aanleg van windmolenparken in de Noordzee heeft laten zien dat het geven van duidelijkheid en het verzorgen van infrastructuur hierin belangrijke onderdelen zijn.

Vervolg

Om de welvaart ook voor toekomstige generaties veilig te stellen is het van groot belang om ons duurzame verdienvermogen te versterken. Zonder een versnelling van de economische groei dreigt er een scenario waarbij de groei de komende decennia te weinig ruimte laat om ambities te realiseren op het terrein van zorg, onderwijs en duurzaamheid en de huishoudportemonnee.

In deze brief heeft het kabinet aangegeven waar kansen liggen om het duurzame verdienvermogen van Nederland te versterken. Op ieder van die terreinen volstaat het niet om slechts meer van hetzelfde te doen, maar zijn andere keuzes en nieuwe richtingen nodig. Het vraagt durf om de status quo los te laten. Dat gaat om beleidsaanpassingen, vernieuwende investeringen en institutionele hervormingen die worden uitgewerkt en in gang gezet. Hierbij zullen ook de rapporten van de brede maatschappelijke heroverwegingen worden benut.⁴¹ De samenhang tussen de verschillende richtingen en de bijdrage aan ons verdienvermogen zijn cruciaal en zal ik bewaken. Juist in deze geïntegreerde aanpak zit de winst.

Het kabinet kiest voor de volgende samenhangende vervolgrichtingen:

1. Er komt een breed actieplan om een ambitieuze verbetering in het onderwijs mogelijk te maken, onder andere door het verbeteren van het curriculum en een gerichtere inzet van digitale hulpmiddelen om onderwijs op maat te bieden. Dit kabinet zal de eerste acties hiervoor in gang zetten. De Minister van OCW en de Minister voor BVOM nemen hierin met de Staatssecretaris van EZK het voortouw.
2. Om de volgende fase in de cultuuromslag op het gebied van een leven lang ontwikkelen concreet vorm te geven, zal een routekaart worden ontwikkeld om de leercultuur verder te versterken. Een volgend kabinet moet hiermee kunnen starten. Bij het formuleren van de plannen daarvoor worden het rapport van de commissie Borstlap en de uitkomsten van de brede maatschappelijke heroverwegingen betrokken, evenals het idee van leerrechten bij het inkopen van scholing. De bewindspersonen van OCW en SZW nemen hierbij het voortouw, in samenspraak met de relevante sectorbewindslieden.
3. Het kabinet vindt het van cruciaal belang om iedereen de kans te geven om zich maximaal te ontplooiën, de stap naar werk makkelijker te maken voor mensen die nu nog langs de kant staan en de werking van de arbeidsmarkt verder te verbeteren. Het rapport van de commissie Borstlap, de uitkomsten van de brede maatschappelijke heroverwegingen en de bouwstenen voor een beter belastingstelsel zouden belangrijke ingrediënten moeten bieden voor toekomstbestendige keuzes. Het kabinet zal de Kamer begin 2020 informeren over de uitkomsten van het IBO Deeltijd en concreter ingaan op de opdracht om beleidsvoorstellen te ontwikkelen voor een volgende kabinetsperiode waarin de ervaren belemmeringen voor (jonge) ouders en hun kinderen worden weggenomen. De Ministers van OCW, BVOM en SZW en Staatssecretarissen van SZW van Financiën nemen hierbij het voortouw.
4. Het kabinet komt met een gerichte strategie om bestaande ecosystemen te versterken en nieuwe toonaangevende clusters op veelbelovende technologieën tot stand te brengen, vooral sleuteltechnologieën en technologie gericht op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. De Miljoenennota noemt kennisontwikkeling en research & development (R&D) en innovatie als terreinen die in aanmerking komen voor het investeringsfonds. De bewindspersonen van EZK en de Minister van OCW nemen het voortouw bij deze strategie.
5. Het kabinet komt met een plan om bereikbaarheid te waarborgen en verbeteren. Schaars land vereist een efficiënt gebruik van de ruimte en een integrale gebiedsontwikkelingsaanpak waarin de leefbaarheid en bereikbaarheid van steden een belangrijke rol spelen. Omdat niet alle knelpunten zijn op te lossen met bestaande infrastructuur worden noodzakelijke additionele investeringen in kaart gebracht die bijdragen aan het duurzame verdienvermogen. De Miljoenennota noemt infrastructuur als een van de terreinen die in aanmerking komt voor

⁴¹ Kamerstuk 32 359, nr. 3.

- het investeringsfonds. De Ministers van IenW en MenW nemen het voortouw bij deze inventarisatie in overleg met betrokken partijen.
6. De klimaat- en energietransitie en de transitie naar een circulaire economie vragen om baanbrekende vernieuwingen in alle sectoren van de Nederlandse economie. Nederland heeft de kennis en kunde in huis om toonaangevend te zijn in de wereld. De Minister van LNV, de Minister van EZK en de Minister voor MenW nemen het voortouw de gebieden te inventariseren waarop in het bijzonder investeringskansen liggen om de transitie te versnellen en het verdienvermogen te versterken.

Bij de selectie van bovenstaande ontwikkelrichtingen is het – volgens de economische wetenschap – potentiële effect op ons groeivermogen als uitgangspunt genomen. Het is aan volgende kabinetten in de komende decennia om te kiezen of en hoe zij hier in financiële zin vervolg aan geven. De bovenstaande vervolgcacties omvatten deels hervormingen van regelgeving of stelsels die in eerste aanleg geen extra middelen vragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderdelen van richtingen 3 en 6 waarbij het gaat om aanpassen van belemmerende regelgeving. Op een aantal punten is er een aanleiding om extra te investeren. Daar waar het gaat om structurele uitgaven moet daar in de desbetreffende begroting te zijner tijd ruimte voor worden gevonden. Ook incidentele uitgaven die vallen onder de reguliere beleidsverantwoordelijkheden van een departement, horen op de begroting een plaats te vinden. Voor incidentele investeringen op het gebied van kennisontwikkeling, R&D, innovatie en infrastructuur, die bovenop de huidige inspanningen komen, kan gedacht worden aan financiering uit het in de Miljoenennota aangekondigde investeringsfonds.⁴² Het is de ambitie om al deze kabinetsperiode eerste investeringen te doen.

Dit fonds richt zich niet primair op investeringen met een gunstig financieel rendement. Dat is immers de aangelegenheid van private ondernemers en beleggers. Het moet gaan over investeringen die een maatschappelijke meerwaarde hebben, maar dat is op zichzelf nog niet voldoende. Immers, niet elke maatschappelijke meerwaarde draagt ook bij aan het verdienvermogen. Investeringen in het verdienvermogen moeten wezenlijk bijdragen aan het vermogen van Nederland om ook in de toekomst welvaart te genereren.

Deze brief over de groeistrategie voor Nederland is het begin van een traject. De volgende stap is de uitwerking van een investeringsfonds, langs de lijnen zoals aangekondigd in de Miljoenennota. In het eerste kwartaal sturen de Minister van Financiën en ik een brief naar de Tweede Kamer met daarin de opzet, de sturing, de voorwaarden en de aankondiging van een eerste start. Voor de zomer van 2020 laat ik de Tweede Kamer weten welke eerste stappen in de groeistrategie, het kabinet nog deze kabinetsperiode wil nemen en hoe ik de groeistrategie verder vervolg geef. In de tweede helft van 2020 volgt een verdere uitwerking van de zes groeithema's die in deze brief genoemd zijn. De verantwoordelijke bewindspersonen werken daartoe voor elk punt verschillende varianten uit, die ik zal presenteren in hun onderlinge samenhang met aandacht voor de wisselwerkingen. Voor zover op dat moment mogelijk, is dan ook meer zicht op ordegroottes van de groeieffecten en investeringen en op de effecten op de bredere welvaart. Aan de hand daarvan kan een volgend kabinet nadere keuzes maken en eventueel ook doelen stellen.

⁴² Kamerstuk 35 300, nr. 1.

Om tot deze uitwerkingen te komen, wordt het gesprek met experts, stakeholders en maatschappelijke partijen voortgezet. In het voorjaar van 2020 zal ik bijvoorbeeld een groeidebat organiseren.

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