

Investeren in duurzame groei

Waarin zou een volgend kabinet kunnen investeren om duurzame welvaarts­groei te bevorderen? Het rapport van de ambtelijke Studie­groep Duurzame Groei schetst aanknopingspunten voor beleid, op het gebied van onder andere menselijk kapitaal, wetenschap en innovatie en van de transitie naar een duurzame economie.

AYOLT DE GROOT
 Werkzaam bij het
 Ministerie van
 Economische Zaken
 (MinEZ)

VICTOR JOOSEN
 Werkzaam bij MinEZ

VINCENT LOCHT
 Werkzaam bij MinEZ

Naar aanleiding van een Kamermotie van de leden Nijboer (PvdA) en Harbers (VVD) stelde het kabinet in december vorig jaar een Studiegroep Duurzame Groei in. Deze Studiegroep werd verzocht om advies uit te brengen over de versterking van het verdienvermogen ten behoeve van de werkgelegenheid en duurzame welvaarts­groei.

VIER OPGAVEN VOOR HET ECONOMISCH BELEID

Het rapport (Studiegroep Duurzame Groei, 2016) behandelt vier brede opgaven voor het economisch beleid onder een volgend kabinet: toerusten voor verandering, stappen zetten naar een duurzame economie, onevenwichtig­heden verminderen en ruimte maken voor vernieuwing. Er wordt een breed spectrum aan mogelijke beleids­richtingen beschreven om het structurele groeivermogen van Nederland duurzaam te versterken. Het betreft hervormingen, maar ook investeringen. De Studiegroep geeft aldus een verkenning van het potentieel, zonder uitputtend te willen zijn.

Toerusten voor verandering

De belangrijkste bron om met verandering in een dynamische wereld om te kunnen gaan, is het menselijk kapitaal. Kennis en vaardigheden worden opgebouwd in verschillende fasen van het leven. Leren begint al op jonge leeftijd,

nog voor deelname aan het onderwijs. Tijdens het leven vergen vaardigheden voortdurend onderhoud, in de vorm van investeringen in formeel en informeel leren. Dit om maatschappelijk actief te kunnen blijven zodat men, ook bij veranderende omstandigheden, in het eigen onderhoud kan voorzien. Naarmate de arbeidsjaren toenemen, neemt ook het belang van het leren van nieuwe kennis en vaardigheden toe. Het valt daarbij op dat ontwikkelingsachterstanden die voorafgaand aan het werkende leven zijn opgelopen moeilijk in te halen zijn: voor leren op latere leeftijd is het nodig dat men op jonge leeftijd heeft geleerd te leren.

Stappen zetten naar een duurzame economie

Het streven naar een duurzame economie – waarin men in de behoeftes van de huidige generatie voorziet zonder het vermogen van toekomstige generaties aan te tasten om ook in hún behoeftes te voorzien – brengt grote uitdagingen met zich mee. Twee verduurzamingstransities springen daarbij in het oog: de transitie naar een CO₂-arme economie in de strijd tegen de klimaatsverandering en de transitie naar een circulaire economie, waarmee wordt bedoeld op een economie die de natuurlijke hulpbronnen niet uitput. Nederland kan en moet, gegeven internationale afspraken, een bijdrage leveren aan oplossingen voor deze uitdagingen. Als uitdagingen onvoldoende worden aangepakt, dan loopt men niet alleen kansen mis, maar wordt ook het toekomstig verdienvermogen ondermijnd.

Onevenwichtig­heden verminderen

In de Nederlandse economie is er sprake van verschillende onevenwichtig­heden. Deze zijn soms al jaren bekend en dikwijls zijn er al stappen gezet. De arbeidsmarkt is hervormd om meer balans te brengen tussen flex en vast. Op de woningmarkt zijn er maatregelen genomen om de verstoring van subsidiëringen van de huur- en koopsector te verminderen. Wijzigingen in de hypotheekregels en de fiscale behandeling van eigenwoning­schuld dragen ertoe

De auteurs vormen het secretariaat van de Studiegroep Duurzame Groei

bij dat de lange balansen van de Nederlandse huishoudens verkort worden. Desondanks blijven er kwetsbaarheden bestaan op de arbeidsmarkt, woningmarkt, in de fiscaliteit en het pensioenstelsel.

Ruimte maken voor vernieuwing

De overheid schept de voorwaarden waaronder vernieuwing tot stand komt. Zij doet dit onder andere door ervoor te zorgen dat de marktcondities op orde zijn. Zij borgt publieke belangen en staat daarbij in een voortdurend veranderende context voor de vraag of de wetten- en regels wel in balans zijn, gelet op de gewenste ruimte voor vernieuwing. De overheid is tevens actief als investeerder in het wetenschaps- en innovatiesysteem. Op verschillende terreinen ziet de Studiegroep mogelijkheden om ruimte te maken voor vernieuwing: van wetenschap en innovatie tot het financieringslandschap, en van de digitale economie tot vernieuwingen in de zorg.

NOODZAAK VAN EEN LERENDE OVERHEID

De Studiegroep heeft gewerkt met de kennis van nu. Tegelijkertijd heeft zij moeten constateren dat we veel nog niet weten over de effectiviteit van het beleid – want niet alleen bewezen effectief beleid is goed beleid. In een onzekere omgeving zou dit immers betekenen dat de overheid niet zou kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. Dat zou ongewenst zijn: ook een overheid moet dingen kunnen ontdekken. Dit vereist dan wel een lerende aanpak, zodat men gaandeweg ook daadwerkelijk kennis over de effectiviteit van beleid kan opbouwen. De Studiegroep roept een volgend kabinet dan ook op om vaker voor zo'n lerende aanpak te kiezen. Bijvoorbeeld door, alvorens over te gaan tot een grootscheepse uitrol van beleid, vaker – als evidentie nog niet voorhanden is – klein te beginnen, het liefst op experimentele wijze.

INVESTERINGSOPTIES OP DE VERSCHILLENDE TERREINEN

Het rapport van de Studiegroep bevat onder andere investeringsopties, oplopend tot circa twaalf miljard euro cumulatief over de periode 2018–2021.

De grotere opties bestrijken vooral het terrein van de uitdagingen 'toerusten voor verandering', 'stappen zetten naar een duurzame economie' en 'ruimte maken voor vernieuwing' – kortom menselijk kapitaal, duurzaamheid en innovatie. Hierna volgt een toelichting op de grootste investeringsopties in het rapport, waarbij kader 1 de concrete maatregelen bevat.

Investeren in het jonge kind

De eerste levensfase vormt een belangrijk aangrijpingspunt wat betreft het thema 'toerusten voor verandering'. De jonge leeftijd is een gevoelige periode in de menselijke ontwikkeling. De internationale literatuur wijst op de positieve effecten voor het latere opleidingsniveau, het inkomen, de gezondheid en de criminaliteit (SER, 2016). De educatieve/pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen is in Nederland echter laag tot gemiddeld (Fukkink *et al.*, 2013; Veen en Leseman, 2015).

Investeren in leraren, schoolleiders en bestuurders

Een betere kwaliteit van leraren en schoolleiders heeft een grote positieve impact op de kennis en vaardigheden op het moment dat leerlingen de school afronden (OESO (2016), hoofdstukken 5 en 6). Dit biedt een aanknopingspunt voor het thema 'toerusten voor verandering'. Om het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs naar een hoger plan te tillen, is de kwaliteit en kwantiteit van leraren, schoolleiders en bestuurders een voorname factor. Waar leraren reeds in de belangstelling staan van beleidsmakers, is er voor schoolleiders nog weinig aandacht, zo constateert de Studiegroep. Ten slotte kunnen kwetsbare scholen extra worden ondersteund.

Versterken van 'permanent leren' in de werkzame leeftijd

Beleid kan een bijdrage leveren aan soepeler transitiegedurende het werkende leven. Het verdient de aanbeveling om te verkennen hoe laagopgeleiden beter kunnen worden gemotiveerd om meer te investeren in leren. Ook kan men voor alle werkenden die een grote kans lopen om langdurig werkloos te worden, experimenteren met leer-/werktrajecten, waarbij men in een nieuwe baan scholing en werken combineert. Een tweede knelpunt betreft de nog gebrekkige aansluiting van het aanbod aan post-initiële scholing op de vraag vanuit de arbeidsmarkt.

Investeren in verduurzaming van de economie

Concrete investeringsopgaven voor de overheid bij de uitdaging 'Stappen zetten naar een duurzame economie' doen zich met name voor op het terrein van de energietransitie. Deze is nodig bij de overgang naar een CO₂-arme economie en gaat gepaard met grote investeringen in de energieinfrastructuur. Er zal een omslag moeten plaatsvinden van gasverwarming naar een groter aandeel elektrisch of warmte via warmtenetten, gecombineerd met energiebesparing. Daarvoor zal men in de komende jaren een stelselherziening qua de warmtevoorziening – van een recht op gas naar een recht op warmte – moeten inzetten.

Verduurzaming van de bestaande bouw komt niet vanzelfsprekend tot stand. Financiering en informatie-asymmetrie worden gezien als belangrijke knelpunten. Hoewel maatregelen als het verplichte energielabel en de aantrekkelijke leenmogelijkheden via het Nationaal Energiebesparingsfonds bestaande belemmeringen wegnemen, blijken ze vooralsnog niet afdoende om verduurzaming op grote schaal op gang te brengen.

Bij het wegverkeer zullen de files de komende jaren naar verwachting weer toenemen tot het niveau van 2010 (KiM, 2016). Daarnaast zullen technologische ontwikkelingen van invloed zijn op de mobiliteit. Tegelijkertijd zijn de investeringsmiddelen voor infrastructuur tot 2028 vrijwel volledig vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat er soms onvoldoende rekening kan worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen.

Investeren in wetenschap en innovatie voor maatschappelijke uitdagingen

Wetenschap en innovatie is een van de terreinen waarop de overheid met een gerichte beleidsinzet meer ruimte kan maken voor de vernieuwing die zo noodzakelijk is voor de

Overzicht van de verschillende investeringsopties

KADER 1

Het rapport van de Studiegroep bevat hervormingen en investeringen om het structurele groeivermogen van Nederland duurzaam te versterken. Hier een overzicht van de mogelijke investeringen. We kiezen hier voor een cumulatieve weergave van kosten (dat wil zeggen de totale omvang van uitgaven gedurende 2018–2021), omdat

investeringen kunnen bestaan uit incidentele uitgaven gedurende enkele jaren, uit een oplopende reeks van uitgaven gedurende de kabinetsperiode, en uit structurele uitgaven die gedurende de kabinetsperiode gelijk blijven.

Investeren in het jonge kind

	Budgettaire impact
Effectieve interventies zijn het verhogen van de opleidingsgraad en het bevorderen van de reflectieve houding van medewerkers door het cursusaanbod te vergroten, kwaliteitseisen voor instellingen te verhogen, ontwikkeldoelen voor jonge kinderen te specificeren en de aansluiting op de basisschool te verbeteren. Intensiever toezicht van inspecties op kwaliteit en het inzichtelijk presenteren daarvan kunnen de kwaliteit van instellingen op een hoger plan brengen en helpen ouders bij het maken van keuzes.	0,3 miljard euro
Daarnaast zijn vve-programma's (voor- en vroegschoolse educatie) niet altijd voldoende intensief. In de literatuur bestaat consensus dat – mits de kwaliteit op orde is – intensievere vve-programma's en programma's met een langere duur een groter positief effect hebben dan minder intensieve of kortere programma's.	1,1 miljard euro
Op termijn zou een integratie van voorzieningen voor het jonge kind kunnen worden overwogen. Met het doel de intensiteit en de deelname te verhogen, een doorlopende leerlijn te borgen en segregatie tegen te gaan. Verschillende denkrichtingen zijn mogelijk: 1. alle ouders met kinderen van 2,5 tot 4 jaar krijgen recht op 12 of 16 uur kinderopvangtoeslag per week; 2. gratis kinderopvang voor alle kinderen voor 12 of 16 uur per week; en 3. een leerrecht vanaf 2,5 jaar op de basisschool. Bij al deze varianten geldt dat er een afweging moet worden gemaakt op basis van de soms substantiële kosten en de onzekere baten.	1,0 miljard euro

Investeren in leraren, schoolleiders en bestuurders

	Budgettaire impact
Belangrijke aanknopingspunten voor verbetering van de kwaliteit van leraren en vergroting van de aantrekkingskracht van het lerarenberoep zijn gelegen in het verbeteren van de begeleiding van startende leraren en het creëren van tijd en ruimte voor diverse carrièrepaden voor leraren . Lerarentekorten kunnen verder worden voorkomen door betere communicatie over de carrièremogelijkheden in het onderwijs en extra middelen voor beurzen voor lerarenopleidingen voor de vakken in het voortgezet onderwijs waar nu een tekort aan leraren is.	2,5 miljard euro
Verschillende maatregelen kunnen de kwaliteit van schoolleiders en bestuurders verhogen. Met de beroepsgroep kan worden afgesproken om beroepsstandaarden voor schoolleiders en bestuurders op te stellen en, indien al aanwezig, aan te scherpen en te concretiseren. Schoolbesturen en raden van toezicht moeten deze standaarden vervolgens toepassen bij de werving en functioneringsgesprekken. Op basis hiervan kan dan ook het opleidingsaanbod voor schoolleiders en bestuurders worden doorontwikkeld en een inwerkprogramma voor alle startende schoolleiders verplicht worden gesteld. Voor de schoolleiders die voldoen aan de aangescherpte beroepsstandaarden kunnen vervolgens de beloningen worden verhoogd.	1,4 miljard euro
Ten slotte kunnen kwetsbare scholen extra worden ondersteund door het ter beschikking stellen van een pool van excellente leraren, bestuurders en schoolleiders en een extra specialisatie op de lerarenopleiding. Als op deze manier de kwalificaties en vaardigheden van docenten op achterstandsscholen verhoogd worden, kan een hogere beloning helpen om goede leraren op deze scholen aan te trekken en te behouden.	0,4 miljard euro

Versterken van 'permanent leren' in de werkzame leeftijd

	Budgettaire impact
Voor een soepeler transitie gedurende het werkende leven kan worden verkend hoe de deelname aan post-initiële scholing kan worden verhoogd door scholingsvouchers voor laagopgeleiden beschikbaar te stellen. Bij 55-plussers ligt het in de rede ook voor hen het levenlanglerenkrediet ter beschikking te stellen. Ten slotte kan er voor alle werkenden die met werkloosheid worden bedreigd en die een grote kans hebben om langdurig werkloos te worden, worden geëxperimenteerd met een scholingsfonds . Inzet moet zijn op van werk-naar-werktrajecten aan de hand van leer-/werktrajecten waarbij scholing en werken worden gecombineerd in een nieuwe baan.	0,9 miljard euro
Om de aansluiting tussen vraag en aanbod vanuit de arbeidsmarkt te verbeteren is het zinvol te experimenteren met: 1. het modulair aanbieden van cursussen op voor werkenden gunstige tijdstippen; 2. het voor werknemers en werkgevers inzichtelijk maken wat de baten kunnen zijn van leren op de werkvloer en 3. het stimuleren van de aansluiting van het cursusaanbod van onderwijsaanbieders op het leren op de werkvloer .	0,6 miljard euro

Investeren in verduurzaming van de economie

	Budgettaire impact
Gedurende de stelselherziening in de warmtevoorziening kan de overheid subsidie verlenen aan warmteprojecten dan wel direct participeren in warmtenetten , vergelijkbaar met de huidige financiering van gas- en elektriciteitsnetten.	0,9 miljard euro bij volledige overheidsparticipatie
Om verduurzaming te versnellen kan de overheid extra maatregelen nemen die gericht zijn op particuliere woning-eigenaren. Dit kan in de vorm van energieprestatie-eisen en/of uitgaven van de overheid om investeringskosten voor huishoudens af te dekken en terugverdientijden te verkorten .	0,9 miljard euro
Het is raadzaam te herprioriteren in de belegde infrastructuurprojecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport en daarbij te kijken naar de economische meerwaarde van individuele investeringen. Ook is er de mogelijkheid om op korte termijn extra te investeren in de aanpak van knelpunten in de mobiliteit . Op wegen met frequente files kunnen investeringen in bescheiden maatregelen de mobiliteitsgroei op kortere termijn opvangen, zodat mogelijk grotere investeringen uitgesteld kunnen worden.	0,4 miljard euro

Investeren in wetenschap en innovatie voor maatschappelijke uitdagingen

	Budgettaire impact
De overheid kan specifieke, ambitieuze doelen stellen om complexe (mondiale) maatschappelijke uitdagingen als een oplosbaar probleem te benaderen, dat concrete richting kan geven aan de inzet van financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten.	1,3 miljard euro
Relatief weinig financiële middelen voor de energietransitie zijn gericht op de eerste fases van de innovatieketen, waar de externe effecten theoretisch groter zijn. In de volgende kabinetsperiode zal de beleidsinzet voorbij de doelstellingen in 2020 gericht worden. In dat kader kan de inzet van middelen meer gericht worden op vernieuwende technologieën die op lange termijn een groot potentieel hebben .	0,2 miljard euro

groei. Het belang van R&D voor innovatie, en daarmee voor duurzame groei, is groot. De publieke uitgaven aan wetenschap en innovatie zullen bij ongewijzigd beleid de komende jaren teruglopen, waarna ze zich kunnen stabiliseren op een laag niveau in vergelijking met de ons omringende landen. De overheidsinvesteringen houden daarmee geen gelijke tred met de ontwikkeling van de (aantrekkelijke) economie, zodat het streven om in Nederland in 2020 2,5 procent van het bbp te besteden aan R&D verder uit het zicht raakt.

Daarnaast ziet de Studiegroep dat de overheid geen scherpe maatschappelijke prioriteiten stelt bij de besteding van onderzoeksmiddelen. Momenteel ligt het primaat voor prioritering bij het onderzoeksveld – en voor een deel van de middelen bij het bedrijfsleven. Maatschappelijke vraagstukken legitimeren echter een grotere overheidsrol. Enkele adviesorganen, waaronder de WRR en de AWTI, hebben gesteld dat er meer betrokkenheid van de overheid nodig is om een rol te kunnen spelen bij maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld op het terrein van voedsel, water en veiligheid (WRR, 2013; AWTI, 2015). Voor het sturen op maatschappelijke uitdagingen is het tevens van belang dat de overheid aandacht besteedt aan andere factoren, zoals haar rol van wetgever (normering), *launching customer* en aanjager van innovatieve bestedingen.

Een voorbeeld van een maatschappelijke uitdaging is de energietransitie die nodig is in de overgang naar een CO₂-arme economie. Het huidige beleid is gericht op het op korte termijn zo kosteneffectief mogelijk bereiken van het gestelde doel voor hernieuwbare energie. Veel minder aandacht gaat uit naar het doorontwikkelen van (nu nog) duurder technieken die voor de lange termijn nodig zijn.

TOT SLOT

Veel aspecten zijn op duurzame groei van invloed. Het advies van de Studiegroep betreft een aantal van die aspecten, maar lang niet alle. Er is, gelet op het beperkte tijdsbestek en ook op de wens van de Tweede Kamer om te komen tot een handzaam advies, niet gekozen voor een uitputtende verhandeling: in de selectie van beleidsthema's zijn keuzes gemaakt. Het advies moet bovendien worden gezien binnen de complexe beleidscontext waarvan vandaag de dag sprake is. Zo moet zowel de internationale context als de toenemende coördinatie en interactie met beleid op regionaal niveau niet uit het oog worden verloren. Bovenal geldt dat beleid niet in een ivoren toren wordt bedacht. Het komt neer op een proces, en steeds vaker op een gezamenlijke zoektocht naar de antwoorden op complexe beleidsvraagstukken. De Studiegroep hoopt met haar advies aan die zoektocht een zinvolle bijdrage te hebben geleverd.

In het kort

- ▶ Investerings- en hervormingen kunnen het groeivermogen van de economie versterken
- ▶ Voor effectief beleid is een lerende aanpak van de overheid nodig
- ▶ Er zijn mogelijkheden voor investeringen in menselijk kapitaal, duurzaamheid en innovatie