

# Kiezen voor kansen

Het huidige regelgevende kader kan de toepassing van vernieuwende initiatieven remmen, aangezien het veelal de bestaande orde als referentiekader heeft. Aanpassingen van deze instituties komen bovendien slechts langzaam tot stand. Werkelijk ruimte bieden aan vernieuwing en aan de welvaarts­groei die dit kan brengen, vergt de durf om los te laten. Hiertoe dienen bij de inrichting van instituties de publieke belangen centraal te staan – en niet de manier waarop die belangen worden geborgd.

**MAARTEN CAMPS**  
Secretaris-generaal  
bij het Ministerie  
van Economische  
Zaken

In het economisch beleid is er de afgelopen decennia veel aandacht uitgegaan naar het verhogen van de arbeidsinzet. En met veel succes: de arbeidsparticipatie van vrouwen steeg spectaculair. Recent zien we eenzelfde positieve trend bij ouderen. Er is nog ruimte om het aantal gewerkte uren per werkende te verhogen.

Echter, verhoging van de arbeidsinzet alleen is niet genoeg. Figuur 1 illustreert de doorslaggevende bijdrage die de arbeidsproductiviteit historisch heeft geleverd aan onze welvaarts­groei. Het reële bbp per inwoner ligt nu vier keer zo hoog als in 1950, ondanks het dalende aantal gewerkte uren per inwoner (en per werkende). Rond de jaren negentig van de vorige eeuw leverde het aantal gewerkte uren door de fors gestegen participatie wel een positieve bijdrage aan het bbp per inwoner. Demografische ontwikkelingen zorgen nu echter voor een afnemend potentieel van de arbeidsinzet. Arbeidsproductiviteit zal daarom net als in het verleden de belangrijkste drijver zijn van welvaarts­groei. Welvaarts­groei die hard nodig is om ambities op het gebied van bijvoorbeeld welzijn, zorg en werkgelegenheid waar te maken.

De stijging van de arbeidsproductiviteit wordt vooral gedreven door vernieuwing: oude technologieën, kennis, concepten en verdienmodellen maken plaats voor productievere, nieuwe vondsten (Stiglitz en Greenwald, 2014). Deze creatieve destructie vormt een normaal en essentieel onderdeel van het economisch proces. Nieuw is evenwel het tempo van vernieuwing. Dit tempo komt steeds hoger te liggen. Het aantal wereldwijde octrooien neemt versneld toe: in 2010 was er sprake van een verdubbeling ten opzichte van 1995. Voorts versnelt de toepassing van nieuwe technieken. Het eerste stoomschip werd in 1783 in Frankrijk gedemonstreerd, maar het zou nog zo'n vijftig jaar duren voordat de stoomtechniek algemeen werd toegepast. De auto, uit 1885, deed er zo'n twintig jaar over om voor de huishoudens bereikbaar te worden, namelijk vanaf 1908, met de introductie van de T-Ford.

Het internet was na acht jaar al ingeburgerd (Comin en Hobijn, 2010). De toenemende dynamiek vraagt vanzelfsprekend een groter aanpassingsvermogen van bedrijven. Ingezette innovatieprojecten dienen sneller tot resultaat te leiden. Laat een product te lang op zich wachten, dan loopt men alweer achter de feiten aan, ingehaald door de nieuwste technologische ontwikkelingen.

De economie als geheel kan sterk profiteren van snelle toepassing van nieuwe technieken, vanwege het *first-mover advantage*. Bedrijven die als eerste een markt betreden, weten het meest te profiteren van vernieuwende concepten en technologieën. Rondom dergelijke succesvolle bedrijven ontstaan nieuwe netwerken van toeleveranciers waarbinnen ondernemerschap bloeit. Nadat Europese partijen de GSM-standaard overeenkwamen, wisten Europese fabrikanten als Nokia en Ericsson in korte tijd de markt te domineren. Hun positie leek onaantastbaar – tot de komst van de smartphone. Apple en niet lang daarna Samsung slaagden erin de markt te veroveren door sneller dan de bestaande producenten met een innovatief product te komen. Maar ook voor deze spelers zijn er geen zekerheden. Nieuwe uitdagers kunnen ieder moment aan het firmament verschijnen.

De vraag die beleidsmakers moeten stellen, is wat het hogere tempo van vernieuwing betekent voor de overheid. Wat moet de overheid doen voor zowel bedrijven als consumenten om Nederland optimaal te laten profiteren van vernieuwing, en de arbeidsproductiviteitsgroei die deze brengt?

Nederland heeft bij uitstek de kwaliteiten om kansen van vernieuwing te benutten. Nederlanders lopen voorop in de adoptie van nieuwe technologieën, zijn hoogopgeleid, creatief en pragmatisch. Daarnaast bieden de schaal en bevolkingsdichtheid van Nederland veel mogelijkheden om nieuwe initiatieven tegen relatief lage kosten breed in de markt te zetten. Ook de overheid voert actief beleid om innovatie te stimuleren. Op institutioneel vlak is echter sprake van belemmeringen. Innovatieve ideeën en concepten komen veelal bottom-up tot stand, in de vorm van nieuwe, kleine *start-ups* die de bestaande orde uitdagen. Deze ambitieuze ondernemers hebben ruimte nodig om nieuwe technologieën of verdienmodellen snel toe te passen. Die ruimte krijgen ze echter vaak onvoldoende, omdat beleidsmakers en politici de nieuwe ontwikkelingen tegemoet treden met de bestaande instituties als referentiekader en de gegeven marktordening als norm.

#### INSTITUTIES ALS REM OP Vernieuwing

De overheid beoogt met instituties – zoals wet- en regelgeving, procedures en besluitvormingsprocessen, maar ook het krachtenveld van gevestigde partijen en organisaties – bepaalde publieke belangen te borgen. Denk aan veiligheid, kwaliteit en toegankelijkheid. De precieze inrichting van instituties is context- en tijdsafhankelijk. In 1865 werd in het Verenigd Koninkrijk de Red Flag Act ingevoerd, die voorschreef dat voor iedere auto een persoon uit moest gaan, gewapend met een rode vlag om mensen te waarschuwen voor het naderend gevaar. Het is tegenwoordig nauwelijks nog voor te stellen. Overheden hebben inmiddels andere manieren gevonden om de veiligheid van weggebruikers te borgen, zoals het rijbewijs en de rijtijdenwet voor vrachtwagenchauffeurs. Kijken wij hierop in de toekomst met evenveel verbazing terug als op die Britse rode vlag? Het is niet ondenkbaar. In de toekomst zou de introductie van de zelfrijdende auto de nu zo vanzelfsprekende regulering overbodig kunnen maken, en weer nieuwe reguleringvragen kunnen oproepen. Hoe regelen we dat auto's niet gehackt kunnen worden en wie is er eigenlijk aansprakelijk als er geen bestuurder is?

Nieuwe technologieën, kennis en verdienmodellen stellen bestaande publieke belangen als zodanig niet ter discussie, maar wel de wijze waarop zij worden geborgd. Bestaande regulering kan overbodig worden of aan effectiviteit inboeten. Indien instituties niet meeveranderen, kunnen zij een belemmering voor vernieuwing gaan vormen. Ik zie vier redenen waarom hiervan vaak sprake is.

#### Regelgevend kader teveel gericht op bestaande orde

Veel instituties zijn ingericht op de processen en structuren van de bestaande orde. Vernieuwing past niet altijd binnen die kaders. Innovatieve producten en diensten worden juist gekenmerkt door het feit dat ze afwijken van de gebruikelijke manier van werken en doen. Dit vraagt in sommige gevallen om andere vormen van regulering om zo te voorkomen dat de vernieuwing wordt geremd of zelfs in de kiem wordt gesmoord. Zo zien we dat de grote groei van het aantal zzp'ers

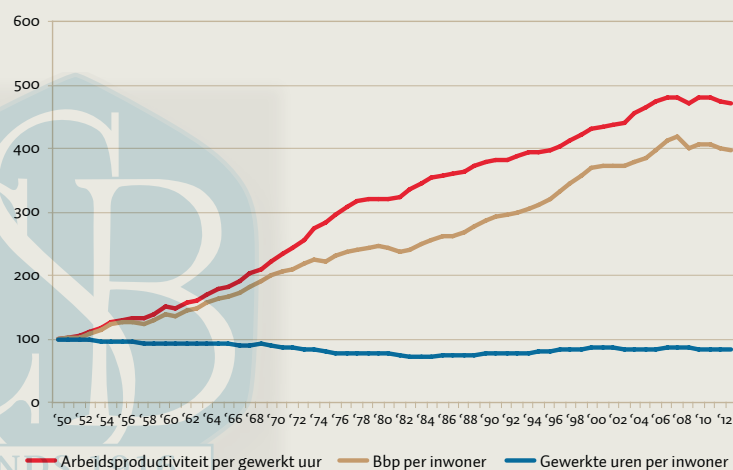
een publieke discussie heeft geëntameerd over de vraag of zij onder de bestaande arbeidsmarktinstuties voor werknemers zouden moeten vallen, zoals bijvoorbeeld de verplichte verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid. Ik heb vorig jaar al betoogd niet met die oude bril naar zzp'ers te kijken, maar om deze instituties voor zowel werknemers als zzp'ers aan te passen (Camps, 2014). Ook zijn regelgeving en experimenteeruimte in het onderwijs nu nog gericht op bestaande, klassieke scholen, waardoor vernieuwende concepten buiten de financiering blijven.

#### Een onevenwichtige afweging van belangen

Soms moeten verschillende publieke belangen tegen elkaar afgewogen worden. Daarbij zien we dat belangen op verschillende wijze zijn vastgelegd. Belangen zoals veiligheid, gezondheid, natuur en milieu zijn veelal juridisch verankerd. Daarbij is vaak ook de wijze voorgeschreven waarop die belangen moeten worden geborgd. Economische belangen zijn veelal niet juridisch vastgelegd. De budgettaire grenzen in het Stabiteits- en Groeipact vormen meer een politieke dan een juridische afspraak, terwijl een juridische norm voor een Europees maximaal werkloosheidspercentage (terecht) breed is afgewezen. Deze verschillende wijzen van verankering kunnen zorgen voor een onevenwichtige afweging tussen deze belangen. Een beroep bij de rechter op de bestaande juridische kaders zal in de meeste gevallen succesvol zijn, voor zover die kaders geen ruimte bieden aan de wijze waarop die belangen moeten worden gerealiseerd. Het economische belang staat dan op achterstand, terwijl er vaak ruimte bestaat voor win-win-situaties. De juridisering van bijvoorbeeld natuurbescherming zorgt er in veel gevallen voor dat er geen flexibiliteit is in de manier waarop invulling wordt gegeven aan dat belang. De Nederlandse inzet voor de evaluatie van de Europese natuurregelgeving is erop gericht om meer ruimte te bieden in de uitvoering, zodat een betere afweging tussen bijvoorbeeld natuurbescherming en economische groei mo-

Langetermijnontwikkeling van de welvaart

FIGUUR 1



Bron: The conference board

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

gelijk wordt. Dit kan voor zowel natuur als economie tot een beter resultaat leiden.

#### Een focus op risicominimalisatie

Vernieuwing wordt eerder met wantrouwen bejegend dan aangemoedigd. Vanwege de risicoaversie ontstaat er een eenzijdige focus op risico's in plaats van op kansen. Er is ook vaak sprake van de zogenaamde *status-quo bias*: mensen houden situaties liever zoals ze altijd lijken te zijn geweest. Dit wordt nog eens versterkt doordat vernieuwende innovaties en concepten met veel onzekerheid omgeven kunnen zijn. Deze factoren kunnen de benodigde aanpassing van instituties vertragen of geheel belemmeren. Dit zien we bijvoorbeeld in de ontwikkelingen rondom genetisch gemodificeerd voedsel. Dit biedt kansen om voedselschaarste op te lossen, maar het publieke debat gaat vooral over de mogelijke risico's. Ook bij het debat over robotisering zien we dit soms terug. Een ander voorbeeld is dat rondom de introductie van de ov-chipkaart vooral veel is gesproken over de dreiging dat het systeem kan worden gehackt en veel minder over de kansen. De introductie heeft in de praktijk gezorgd voor een scherpe daling van het aantal zwartrijders. De trammaatschappij RET berichtte eind 2013 een daling van het percentage zwartrijders van 10 naar 1,5 procent.

#### Een te langzaam besluitvormingsproces

Instituties kunnen de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen niet bijhouden. Vanwege de zorgvuldigheid kost het tijd om wet- en regelgeving aan te passen. Dit leidt er ten eerste toe dat aanpassingen zo lang kunnen duren dat deze soms alweer overbodig zijn geworden door technologische ontwikkelingen. Zo werd er gewerkt aan een wet die telecomproviders verplicht om voor gestolen mobiele telefoons de toegang tot het netwerk te blokkeren. Nog voordat deze wetgeving het parlementaire proces kon doorlopen kwam de zogenaamde 'kill-switch op afstand' beschikbaar op verreweg de meeste telefoons. Ten tweede kunnen zelfs evidente verbeteringen jaren in beslag nemen. Zo werden in het verleden minimumeisen gesteld aan straatverlichting, die in de weg stonden van het gebruik van led-straatverlichting. Het heeft twee jaar geduurd voordat de regels konden worden aangepast.

De trage doorlooptijd speelt op nationaal niveau, maar zeker ook op Europees niveau. De Europese Unie is een van de belangrijkste afzetmarkten voor innovatieve ondernemers. De interne markt is echter nog niet voltooid en op veel punten ontbreekt er een uniform regelgevend kader. Vernieuwende ondernemers hebben hierdoor nog te vaak te maken met 28 verschillende regelgevende kaders waaraan hun innovaties moeten voldoen. Besluitvorming op Europees niveau is complex en tijdrovend. Europese regelgeving op het gebied van auteursrecht en octrooien is hier een typisch voorbeeld van. Dit in tegenstelling tot de VS waar vaak wel sprake is van één regelgevend kader. Dit draagt eraan bij dat veel disruptieve innovaties op dit moment in de VS plaatsvinden.

#### DYNAMISCHE EFFICIENTIE NODIG

De vier hiervoor genoemde oorzaken kunnen ervoor zorgen dat vernieuwing binnen bestaande instituties niet of te laat tot stand komt. Er wordt door een oude bril naar nieuwe initiatieven gekeken en regelgeving wordt hoogstens te laat, op

reactieve wijze aangepast. Hierdoor krijgen de belangen van zittende partijen en verworven rechten een zwaarder gewicht dan het belang van de nieuwkomer.

Instituties dienen te worden ingericht op vernieuwing en daarmee op welvaarts groei. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Het vergt een omslag in het denken. Het uitgangspunt bij de (her)inrichting van instituties zouden de publieke belangen moeten zijn, en niet de manier waarop in het verleden invulling is gegeven aan de borging van die belangen. Anders gesteld, instituties zouden zich minder moeten richten op statische efficiëntie: het optimaal gebruik van bestaande productiemogelijkheden. Zij moeten in plaats daarvan ruimte bieden aan dynamische efficiëntie: aan het vergroten van de toekomstige productiemogelijkheden door vernieuwing en innovatie (Baumol, 2010).

De opkomst van nieuwe, digitale platforms en de ontwikkeling van alternatieve financieringsvormen verduidelijkt de noodzaak tot meer dynamische efficiëntie.

#### Digitale platforms

Succesvolle bedrijven in de digitale economie vervullen vaak een platformfunctie. Ze verzorgen de infrastructuur die transacties tussen kopers en verkopers faciliteert (Kreijveld, 2014). Denk aan Booking.com, dat als tussenpersoon optreedt voor hotels, aan Marktplaats waar particulieren tweedehands-spullen kunnen aanbieden, of aan de appstores van Apple en Google die het contact verzorgen tussen de appmakers en klanten. Via Uber verkopen taxi's hun diensten, terwijl UberPOP particulieren in de gelegenheid stelt taxiriten aan te bieden. De functie van tussenpersoon en bemiddelaar is al eeuwenoud. Platforms creëren vertrouwen tussen vragers en aanbieders door middel van bijvoorbeeld (onderlinge) review-systemen, verzekeringen en garantstellingen voor betalingen. De mogelijkheden die het internet biedt, geven aan de functie van tussenpersoon en bemiddelaar niet alleen een nieuwe dimensie, maar voorzien deze ook van een nieuwe impuls.

De consument profiteert hiervan. Ten eerste versterken platforms de effectiviteit van het reputatiemechanisme. Dit bevordert transparantie van markten en verlaagt transactiekosten. Consumenten krijgen een hogere kwaliteit voor een lagere prijs. Ten tweede dragen platforms bij aan een efficiëntere benutting van schaarse middelen. Het delen van bezittingen wordt opeens economisch aantrekkelijk. Via Air-bnb is het mogelijk om te overnachten in andermans huis, via Snappcar huur je de auto van de buurman en via Peerby ook zijn boormachine. In de zogenoemde 'deeleconomie' liggen prijzen veelal aanmerkelijk lager dan die van de vergelijkbare producten en diensten aangeboden door traditionele bedrijven. Ten slotte biedt de deeleconomie ook een laagdrempelige toegang tot het ondernemerschap, omdat het platform helpt een klantenkring op te bouwen.

Vanwege deze economische voordelen is het van groot belang dat de overheid nieuwe platforms de ruimte biedt. Ze stellen de overheid echter ook voor nieuwe uitdagingen. Platforms passen vaak niet binnen de huidige reguleringskaders. Vanwege de lage toetredingsdrempels is het aantal aanbieders van diensten en producten niet alleen zeer groot, maar ook zeer dynamisch. De huidige regelgeving en het toezicht zijn hierop niet ingericht. Vaste toezichtrelaties en handhavingmechanismen komen onder druk te staan. Aanbieders kun-

nen zich gemakkelijk bewust of onbewust onttrekken aan toezicht op kwaliteit, veiligheid en arbeidsomstandigheden, en ook aan de heffing van belasting.

De overheid zou meer oog moeten hebben voor de nuttige rol die de platforms kunnen vervullen in de borging van publieke belangen. Platforms hebben namelijk een scherpe prikkel om toe te zien op kwaliteit. Zij hebben immers zelf een belang bij een goede ervaring van hun gebruikers. Platforms zien daarom vaak actief toe op de kwaliteit die de aanbieders op hun platform leveren. Uber stelt bijvoorbeeld eisen aan de chauffeurs en de auto's waarmee mag worden gereden, en Airbnb biedt gratis een professionele fotograaf aan om foto's te maken van het huis. Het ligt daarom in de rede om na te denken over de rol die platforms kunnen spelen bij toezicht en handhaving van publieke belangen. Platforms kunnen bijvoorbeeld door hun directe betrokkenheid bij transacties efficiënt zorgdragen voor de afdracht van btw en toeristenbelasting, of voor het naleven van de regels aangaande rij- en rusttijden. De gemeente Amsterdam en Airbnb gaven recent al het goede voorbeeld: Airbnb gaat namens de verhuurders toeristenbelasting innen en afdragen aan de gemeente Amsterdam, en daarnaast de gemeente actief bijstaan in het gengaan van illegale verhuur.

Het ontbreken van instituties die aansluiten bij de opkomst van platforms leidt tot spanningen. De bestaande spelers, waarop instituties zijn ingericht, komen in het geweer. Zo klagen de hotel- en taxisector dat de nieuwe platforms op oneerlijke wijze concurreren. De Inspectie Leefomgeving en Transport en de rechter hebben zowel UberPOP als de UberPOP-chauffeurs beboet, omdat ze niet aan de huidige regelgeving voldoen. Dit ligt juridisch in de rede: de rechter toetst immers aan de voorschriften van de Wet personenvervoer 2000. De cruciale vraag blijft echter onbeantwoord: biedt UberPOP niet ook manieren om bepaalde publieke belangen op alternatieve wijze te borgen? De regulering op de taximarkt is voor een belangrijk deel ingegeven door een gebrekkig reputatiemechanisme. Omdat consumenten taxi's onvoldoende kunnen beoordelen, worden er eisen gesteld om de consument te beschermen. De technologie en het reviewsysteem van Uber verhogen de transparantie en laten het reputatiemechanisme beter werken. Dit geeft een prikkel om kwaliteit te bieden die verder gaat dan de minimumeisen van de huidige regelgeving. Hiermee kan de techniek van platforms zoals Uber en Airbnb mogelijk een volwaardig alternatief voor bestaande regulering bieden.

Het is echter zeker niet evident dat UberPOP in zijn huidige vorm simpelweg toegestaan zou moeten worden. Arbeidsomstandigheden, veiligheid en privacy zijn als publieke belangen niet plotseling overbodig geworden. Dit neemt niet weg dat de huidige belangenafweging in reactie op de opkomst van laagdrempelige, digitale platforms incompleet is, waardoor kansen onbenut blijven.

#### *Alternatieve vormen van financiering*

Financiering is een belangrijke randvoorwaarde voor vernieuwing. In Nederland zijn banken de grootste financier van zakelijk krediet; circa tachtig procent van het vreemd vermogen wordt gefinancierd door banken. Onze sterke afhankelijkheid van banken maakt de financiering van bedrijven kwetsbaar, zeker nu bankfinanciering sinds de crisis onder druk staat. Ban-

caire leningen zijn bovendien niet altijd de meest geschikte vorm van financiering. Zo zijn innovatieve ondernemers gebaat bij risicodragend vermogen. Aangescherpte regelgeving betekent echter dat banken terugkeren naar een traditioneler bedrijfsmodel met lagere risico's (DNB, 2014). Er is daarom behoefte aan alternatieven voor bankfinanciering.

Nieuwe initiatieven voor financiering, zoals kredietunies en crowdfunding, lopen echter aan tegen een aantal belemmeringen. Het regelgevend kader, zoals de Wet financieel toezicht (Wft), is toegespitst op de bestaande financiële instellingen. Ten eerste is de huidige regelgeving relatief complex voor nieuwe initiatieven. Crowdfundingplatforms geven bijvoorbeeld aan dat ze niet weten aan welke regelgeving zij gehouden zijn (Douw en Koren, 2013). Inmiddels heeft de AFM in samenwerking met DNB hier meer duidelijkheid over gegeven door middel van een interpretatie van de wetge-

**Het vergt durf van de overheid om die vernieuwing daadwerkelijk de ruimte te bieden. De durf om het referentiekader van het heden los te laten; de durf ook om te werken met bijvoorbeeld doelregulering**

ving met betrekking tot crowdfunding. Dit is een goede stap, maar illustreert tegelijkertijd de onduidelijkheid en onzekerheid over regelgeving waar de nieuwe initiatieven mee hebben te maken. Ten tweede is onze regelgeving gericht op de beheersing van risico's die zich voordoen bij bestaande financiële instellingen. Dat is niet verwonderlijk. We hebben tijdens de crisis gezien welke gevolgen het kan hebben als de financiële stabiliteit in gevaar komt. Echter, dergelijke regulering, zoals de verplichte risicomodellen en kapitaaleisen van Basel III, zijn niet vanzelfsprekend ook proportioneel voor alle kleine initiatieven zoals kredietunies. Ten derde wordt er weliswaar nagedacht over specifieke regelgeving voor kleine initiatieven, maar deze laat lang op zich wachten. Om toch in de financiële sector actief te mogen worden, moeten kredietunies wachten op die nieuwe wetgeving of zich schikken in wetgeving die niet op hen toegesneden is.

Toezichhouders ontplooiën momenteel wel initiatieven die zijn toe te juichen. Zo heeft de AFM een Innovation Room waar ondernemers innovatieve ideeën kunnen laten toetsen met als doel deze zo snel mogelijk op de markt te krijgen. Dit lost de onderliggende problemen echter niet op. Het is van belang te komen tot een regelgevend kader dat overzichtelijk is voor nieuwe initiatieven en in verhouding staat tot de risico's die dergelijke initiatieven vormen voor de financiële stabiliteit.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

## CONCLUSIES EN HANDELINGSPERSPECTIEF

Vernieuwing is cruciaal voor toekomstige welvaartsgroei. Bestaande instituties kunnen echter een belemmering zijn voor vernieuwing. Ze gaan uit van de bestaande partijen op de markt. In reactie op nieuwe ontwikkelingen vindt er veelal een incomplete belangenafweging plaats, omdat bepaalde publieke belangen wel en andere niet juridisch zijn vastgelegd. Ook bestaat er een te enge focus op risicobeheersing en komt de aanpassing van instituties traag tot stand vanwege lange besluitvormingsprocessen op zowel nationaal als Europees niveau.

Als de bestaande orde wordt opgeschud, ziet de overheid zich in de praktijk gesteld voor drie beleidsopties. Men kan ervoor kiezen instituties niet aan te passen, zoals voorsnog de Wet personenvervoer 2000 niet is aangepast. Dit vanuit het idee dat bestaande regulering nog een functie heeft zolang de bestaande partijen nog actief zijn. Nieuwe technologieën en verdienmodellen worden dan in de bestaande instituties gedwongen, waardoor ze niet tot hun recht komen. Men kan er ook voor kiezen regelgeving reactief aan te passen aan de nieuwe situatie, zoals bij de straatverlichting is gebeurd. Dit incrementele proces neemt, gelet op het hoge tempo van vernieuwing, veelal te veel tijd in beslag. Bovendien blijft er voortdurend sprake van wetgeving die knelt: vernieuwingen dienen zich immers steeds weer aan, waarop het kader alsmaar opnieuw moet worden aangepast. Als laatste optie kan men ervoor kiezen duale regulering te introduceren, waarbij de bestaande partijen en de nieuwkomer op verschillende wijze worden gereguleerd. Dit erkent de mogelijkheid dat nieuwe partijen publieke belangen op andere, wellicht betere manieren kunnen borgen dan is vastgelegd in de bestaande regelgeving, en geeft daarmee ruimte aan vernieuwing. Maar ook hier geldt dat introduceren van nieuwe regulering tijd kost. Bovendien kan er sprake zijn van een ongelijk speelveld.

De drie beleidsopties vormen een trilemma. Elke optie kent voor- en nadelen die per casus dienen te worden gewogen. Hoe vinden we een uitweg uit dit trilemma? We moeten op zoek naar instituties die flexibel genoeg in te richten zijn om ruimte te geven aan vernieuwing. Hierbij kan worden gedacht aan doelregulering. Doelregulering legt de publieke be-

langen vast die geborgd dienen te worden, en partijen kunnen hier zelf invulling aan geven. In het klein gebeurt dit soms al. De Arboret kent bijvoorbeeld geen concrete regels, maar algemene bepalingen en richtlijnen. Een interessant voorbeeld is ook het 'gelijkwaardigheidsbeginsel' uit het Bouwbesluit 2012. Als een bouwplan afwijkt van de geldende normen, dan wordt de vergunning toch verleend als de aanvrager kan aantonen dat de alternatieve oplossing ten minste gelijkwaardig is aan de gestelde eisen. Geaccepteerde alternatieven worden gepubliceerd zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken. Deze voorbeelden laten zien hoe regulering technologie-neutraal kan worden gemaakt. Om te voorkomen dat doelregulering onzekerheid brengt voor ondernemers kan er in wetgeving richting worden gegeven aan de invulling van de gedefinieerde doelen. Zoals opgemerkt door de WRR dient tegelijkertijd toezicht meer ruimte te krijgen om zich te richten op publieke belangen, in plaats van op de spreekwoordelijke afvinklijstjes (WRR, 2013).

Dit soort voorbeelden op het gebied van doelregulering verdienen bredere toepassing. Een gestructureerde toets is noodzakelijk om te kunnen vaststellen onder welke voorwaarden partijen met vernieuwende concepten of technologieën kunnen worden toegelaten. Belangrijk onderdeel van die toets is of de relevante publieke belangen ook buiten de huidige kaders in voldoende mate kunnen worden geborgd.

De ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën, kennis en verdienmodellen vormen de basis voor onze toekomstige welvaartsgroei. Het vergt durf van de overheid om die vernieuwing daadwerkelijk de ruimte te bieden. De durf om het referentiekader van het heden los te laten; de durf ook om te werken met bijvoorbeeld doelregulering. Dit brengt natuurlijk uitdagingen met zich mee – maar slechts door het te doen kunnen we leren die het hoofd te bieden. Zo kiezen we voor het benutten van de kansen die voor ons liggen.

## LITERATUUR

- Baumol, W.J. (2010) *The microtheory of innovative entrepreneurship*. Princeton: Princeton University Press.
- Camps, M. (2014) Sturen op de toekomst. *ESB*, 99(4676), 6–9.
- Comin, D. en C. Hobijn (2010) An exploration of technology diffusion. *American Economic Review*, 100(5), 2031–2059.
- DNB (2014) *Overzicht financiële stabiliteit*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Douw, S. en G. Koren (2013) *Crowdfinance: Crowdfunding voor startende ondernemingen en het MKB: Status, knelpunten en kansen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Kreijveld, M. (2014) *De kracht van platformen*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Stiglitz en Greenwald (2014) *Creating a learning society*. New York: Columbia University Press.
- WRR (2013) *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. WRR-rapport, 89.