



Vernieuwing door vergelijking

Auteur(s):

Wijers, G.J.

Minister van Economische zaken. Dit artikel is een bewerking van de toespraak gehouden tijdens het Challenging Neighbours - congres in Düsseldorf op 11 september 1997. Met dank aan P.M. Waasdorp en M. van Vliet van de directie Algemene Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4137, pagina 73, 30 januari 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

benchmarking, Duitsland, economische, orde

Benchmarking is een nuttig instrument om te speuren naar mogelijkheden voor verbeteringen in de economie. In dit artikel wordt de CPB-studie Challenging neighbours in het licht gezet van twee andere vergelijkende onderzoeken: de toets op het concurrentievermogen en het McKinsey-rapport.

De titel van de CPB-studie Challenging neighbours lijkt op het eerste gezicht een vreemde: men zou zeggen dat goede burens elkaar toch niet uitdagen. Maar er is natuurlijk wel goed over nagedacht. In de huidige economische omgeving dagen burens elkaar misschien niet direct uit maar wat we wel zien is dat de internationale concurrentie steeds feller wordt. Om te zorgen dat bedrijven overeind blijven in deze concurrentieslag moeten overheden dan ook hun nationale economieën op orde hebben.

Daarbij speelt het begrip concurrentievermogen een centrale rol. Concurrentievermogen is het vermogen van economieën om werk en welvaart te creëren. Dat vermogen is afhankelijk van een breed scala aan factoren zoals de stabiliteit op macro-economisch niveau, de werking van markten, de kennisinfrastructuur, de fiscale en fysieke infrastructuur. Op al deze terreinen gaat het er om dat instituties maximaal bijdragen aan het concurrentievermogen. In *Challenging neighbours* wordt het terecht aangegeven: "the economic performance of a nation strongly depends on the quality of its institutions".

Benchmarken

Er is uit het bedrijfsleven een instrument overgenomen dat beleidsmakers gebruiken om te analyseren hoe het op al deze terreinen met het concurrentievermogen van hun economie gesteld is. Door de eigen prestaties te vergelijken, of in jargon te 'benchmarken', met die van de besten wordt duidelijk hoe goed de eigen prestaties werkelijk zijn en op welke punten verbeteringen nodig zijn.

De studie *Challenging neighbours* is een voorbeeld van zo'n institutionele vergelijking. Op een breed scala aan terreinen worden Nederland en Duitsland met elkaar vergeleken. Van de werking van de arbeidsmarkt, tot de kennisinfrastructuur en de gezondheidszorg. Ik ben een groot voorstander van dergelijke vergelijkende studies. Mijn eigen ministerie is een paar jaar geleden begonnen met een grootschalig benchmarkproject dat geleid heeft tot een 'Concurrentietoets' waarin de Nederlandse economie met vijf benchmark-economieën werd vergeleken. Recent is deze Concurrentietoets geactualiseerd¹. Het adviesbureau McKinsey bracht vorig jaar een studie uit over de Nederlandse economie waarin een aantal sectoren internationaal wordt vergeleken². Het institutioneel vergelijken wint ook internationaal terrein. Eerder dit jaar heeft Nederland als voorzitter van de Europese Industrieraad een benchmarkstudie uitgevoerd over de concurrentiekracht van de Europese informatie- en communicatietechnologie sector. De Deense regering heeft onlangs een studie uitgebracht die qua onderwerpen en methode zeer nauw aansluit op de Concurrentietoets 1995.

Het doel van een institutionele vergelijking is om te leren van anderen. Door naar anderen te kijken houd je jezelf als het ware een spiegel voor. Bij voorkeur moet je jezelf daarbij vergelijken met de besten en daar lering uit trekken. Dat betekent overigens niet dat dan vervolgens alle instituties en praktijken van een goed presterend land maar klakkeloos moeten worden overgenomen. Kant en klare blauwdrukken bestaan niet en gemakkelijke oplossingen al evenmin. Maar het geeft wel aanwijzingen hoe je je eigen prestaties kunt verbeteren.

Prestaties poldermodel

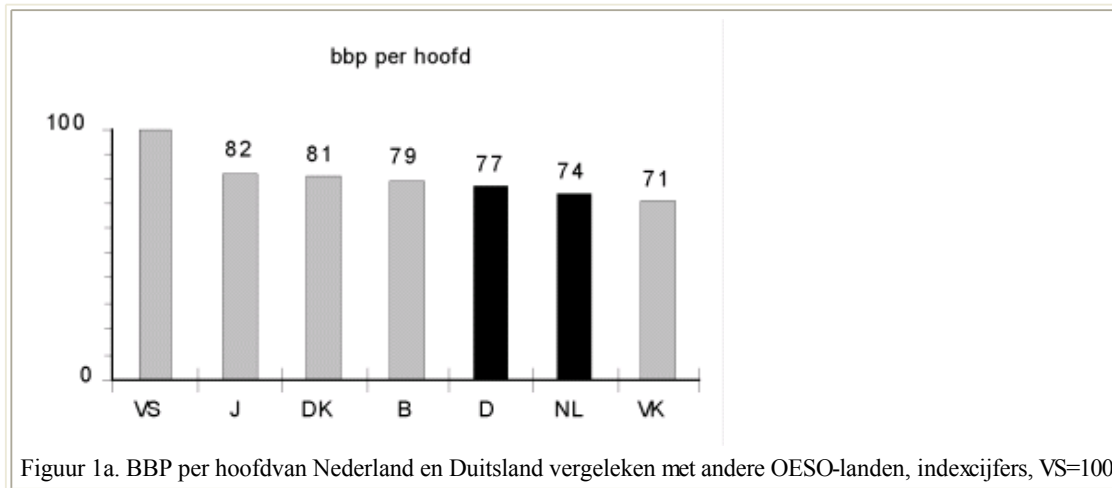
We kennen de verhalen wel die in zowel de binnen- als buitenlandse pers verschijnen over het Nederlandse poldermodel dat zo goed zou werken. Het heeft soms wel wat weg van een sprookje. In Nederland zouden we de ideale tussenweg gevonden hebben. Maar dat is natuurlijk te mooi om waar te zijn. Als we nu eens de Nederlandse economie vergelijken met de beste presteerders dan komen de Nederlandse economische prestaties toch in een ander daglicht te staan. De Nederlandse economie heeft weliswaar de weg omhoog teruggelopen maar de niveau's van welvaart en werkgelegenheid zijn nog altijd onvoldoende.

Nu is het wel een beetje een Nederlandse, misschien wel Calvinistische eigenschap om niet te snel tevreden te zijn. Maar ik vind dat eigenlijk wel mooi: het is een kwestie van ambities tonen, niet op je lauweren rusten. Nederland moet in mijn visie dan ook de ambitie hebben tot de beste economieën van Noord-West Europa te behoren. Daar is nog heel wat voor nodig, want zo ver zijn we nog lang niet.

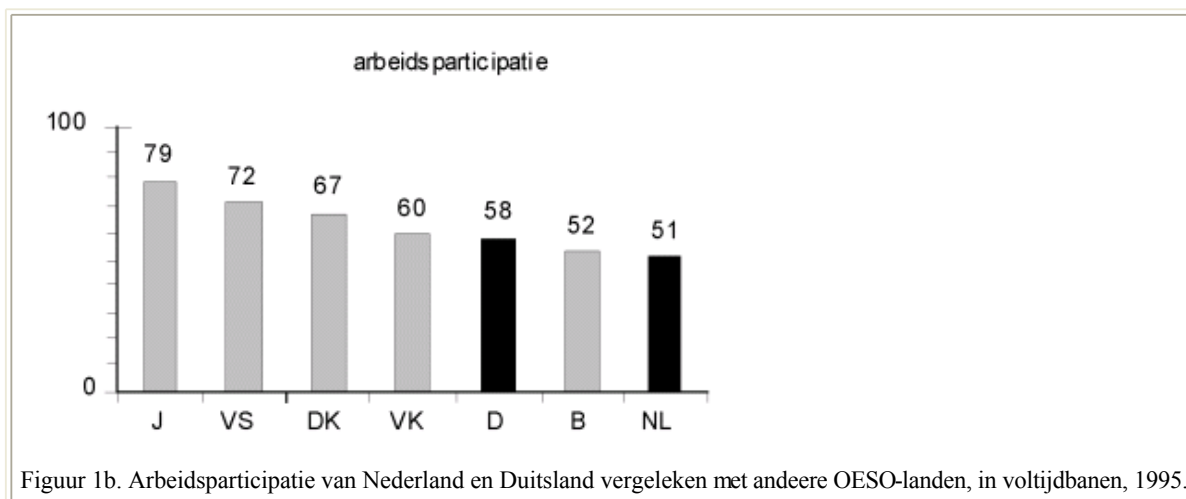
Natuurlijk, op het eerste gezicht gaat het heel goed in Nederland. En dat is natuurlijk ook de aanleiding voor alle internationale aandacht. De afgelopen jaren is Nederland verder gegaan met het in de jaren tachtig begonnen beleid van lastenverlichting en sanering van de openbare financiën. Hiermee ondersteunde de overheid loonkostenmatiging. We hebben er bovendien nog de versterking van marktwerking, hervorming van de sociale zekerheid en investeringen in de infrastructuur aan toegevoegd. Dit polder- of Delta-model van aanpassing en vernieuwing werpt ook wel degelijk zijn vruchten af.

Toch zijn de huidige gunstige economische ontwikkelingen vooral een kwestie van conjunctuur. Een gunstige conjunctuur doet de mensen al gauw de ogen sluiten voor de structurele ontwikkelingen. En uit die structurele ontwikkelingen blijkt nu juist dat Nederland het aanzienlijk minder goed doet dan bijvoorbeeld Denemarken of de VS.

Om een paar indicatoren te noemen. Zoals [figuur 1a](#) laat zien is de welvaart per hoofd in Nederland slechts 75% van die in VS. De arbeidsparticipatie in Nederland is slechts 70% van het niveau in de VS. De Duitse arbeidsparticipatie is wat hoger; namelijk 80% van het VS-niveau. Maar we hoeven niet altijd met de VS te vergelijken. Ook een land als Denemarken doet het beter. Zo is de arbeidsparticipatie in Denemarken zo'n 15%-punt hoger dan in Nederland en 10%-punt hoger dan in Duitsland (zie [figuur 1b](#)).



Figuur 1a. BBP per hoofd van Nederland en Duitsland vergeleken met andere OESO-landen, indexcijfers, VS=100



Figuur 1b. Arbeidsparticipatie van Nederland en Duitsland vergeleken met andere OESO-landen, in voltijdbanen, 1995.

Aanpassing en vernieuwing

Hoe komt dit nu? *Challenging neighbours* biedt gelukkig een deel van de antwoorden. Ik vul dat aan met een aantal bevindingen uit de eerder genoemde Concurrentietoets. De kern van de analyse in *Challenging neighbours* is dat de manier waarop een economie reageert op veranderingen in de omgeving, grotendeels de prestaties bepaalt. Maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, vergrijzing, internationalisering en nieuwe technologieën vereisen een sterker aanpassings- en vernieuwingsvermogen van een economie.

In een succesvolle economie is de institutionele vormgeving er dan ook op gericht om dat aanpassings- en vernieuwingsvermogen mogelijk te maken. Dit komt er op neer dat bestaande instituties van tijd tot tijd moeten worden opgepoetst en aangepast. Het gaat dan om hele concrete zaken als de openingstijden van winkels, ontslagwetgeving, arbeidstijdenwetgeving, faillissementswetgeving en wettelijke vereisten voor het starten van een onderneming. Kortom, het zijn allemaal instituties die bepalen of een economie met zijn tijd mee gaat of niet.

Sommige landen slagen daar kennelijk beter in dan andere landen. Ik wil dit toelichten aan de hand van twee cruciale factoren die het aanpassings- en vernieuwingsvermogen van een economie in hoge mate bepalen; namelijk marktwerking en de factor kennis.

Marktwerking

In een economie dient ruimte te zijn voor aanpassing en vernieuwing en dat impliceert dat er ruimte moet zijn voor de werking van markten: productmarkten, de kapitaalmarkt en de arbeidsmarkt. Ruimte voor de werking van markten ontbreekt nog te veel in de Nederlandse economie. Dit leidt er toe dat insiders niet uitgedaagd worden en outsiders geen kansen krijgen om insider te worden.

Bedrijven moeten meer geprikkeld worden nieuwe markten te betreden, nieuwe producten te ontwikkelen en beter in te spelen op de behoeften van consumenten. Bedrijven, werknemers maar ook overheidssectoren dienen daarom meer open te staan voor concurrentie. Mensen zijn hier nog wel eens verbaasd over. De Nederlandse economie is toch zo open van karakter dat bedrijven al in een felle concurrentie met het buitenland gewikkeld zijn? Men ziet dan echter over het hoofd dat de dienstensector bijvoorbeeld nog altijd grotendeels is gevrijwaard van buitenlandse concurrentie. Daar is dus zeker nog ruimte voor meer en scherpere mededinging. Bovendien zijn er nog tal van overheidssectoren zoals het openbaar vervoer waar nog bijna helemaal geen concurrentie is.

De winst die kan worden geboekt door concurrentie toe te staan in het openbaar vervoer blijkt groot: in Limburg, waar bij openbare aanbesteding in 1994 de firma Vancom de meeste 'value for public money' bleek te kunnen leveren, is inmiddels 30% meer dienstregeling kilometers gerealiseerd. Het aantal reizigers is in een jaar met maar liefst 13% toegenomen. Bij de onderbroken aanbesteding van het openbaar vervoer in Hooogeveen hadden zeven bedrijven geoffreerd; waarvan drie buitenlandse (ook niet-Europese). Er bleek voor hetzelfde geld 40% meer dienstverlening te kunnen worden aangeboden!

Recente studies van de OESO³ en McKinsey geven ook een paar interessante eye-openers. Starre arbeidswetgeving en gebrek aan concurrentie leiden er bijvoorbeeld toe dat de prijzen voor non-food producten in Nederland 40% hoger zijn dan in de VS. In een overheidssector als het openbaar vervoer is het van hetzelfde laken een pak. In Stockholm heeft men een paar jaar geleden het openbaar vervoer uitbesteed aan de private sector. Ook daar zijn de resultaten spectaculair. De kosten zijn met 20% gedaald en de efficiëntie is sterk toegenomen. Zo zitten Amsterdamse buschauffeurs 40% van hun tijd minder achter het stuur dan hun collega's in Stockholm.

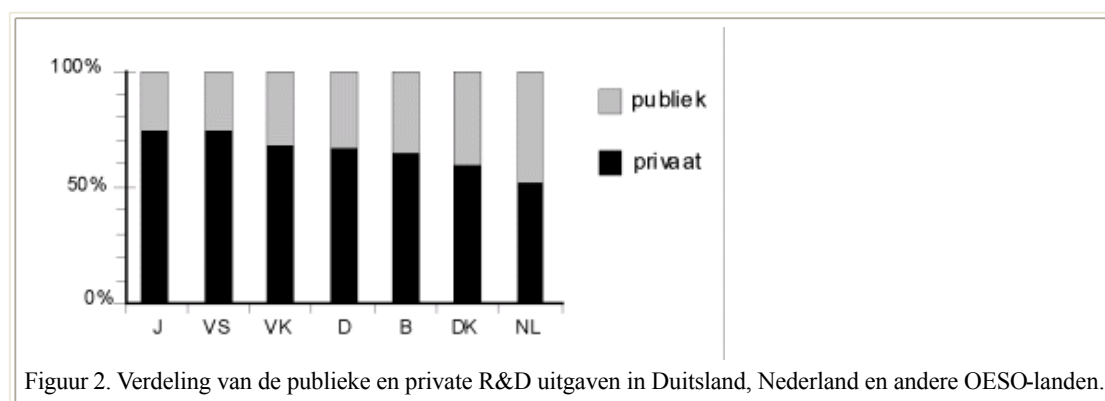
Het kabinet heeft hier wel het nodige aan gedaan. We hebben de laatste jaren zelfs een forse inhaalslag gemaakt. De winkelopeningstijden zijn geliberaliseerd, de vestigingwet is versoepeld en via de MDW-operatie nemen we elk jaar de regelgeving in een aantal sectoren kritisch onder de loep. Sinds kort is bovendien de nieuwe mededingingswet in werking getreden. Kartels worden daarin niet langer meer getolereerd zoals in de oude wet, maar simpelweg verboden. Zoals *Challenging neighbours* terecht aangeeft hebben we bij het ontwerp van deze wet uitgebreid gebruik gemaakt van het Duitse voorbeeld. Zo hebben we besloten een onafhankelijke mededingingsautoriteit op te richten, in grote lijnen overeenkomstig de Duitse aanpak met het Bundeskartellamt.

Door vergroting van de concurrentie worden bedrijven en instellingen ook gedwongen tot vernieuwing: namelijk tot de ontwikkeling van nieuwe producten en tot goedkoper en sneller produceren. De factor kennis speelt daarbij een cruciale rol. De Nederlandse economie wordt steeds kennisintensiever en nieuwe technologieën volgen elkaar snel op. De factor kennis bepaalt daarom in belangrijke mate het aanpassings- en vernieuwingsvermogen en daarmee het concurrentievermogen van een moderne economie.

Kennis en vernieuwing

Vergroting van het vernieuwingsvermogen is onontbeerlijk in de huidige internationale concurrentiestrijd. Hiervoor is echter wel kennis nodig, en om die kennis te krijgen moeten worden geïnvesteerd in kennis. Het is precies op dit punt dat de Nederlandse situatie enige zorgen baart. Duitsland daarentegen doet het op dit gebied juist relatief goed. Het vernieuwingsvermogen van een economie wordt bepaald door de inspanningen voor onderzoek en ontwikkeling (R&D), maar vooral door de resultaten van die inspanningen. Daarnaast bepaalt in hoge mate het onderwijssysteem van een land het vernieuwingsvermogen. Kennis zit immers vooral in de hoofden van mensen. Het wordt daarbij steeds belangrijk dat mensen in een vroeg stadium leren en breed inzetbaar zijn zodat ze goed kunnen inspelen op nieuwe kennis en dat ze gedurende hun hele werkzame leven hun kennis en vaardigheden op peil houden en verversen. Op al deze terreinen valt in Nederland nog erg veel winst te behalen.

De totale Nederlandse R&D-uitgaven bedragen 2,1% van het bbp. In Duitsland ligt dit op 2,3%, in de VS op 2,6% en in Japan zelfs op 3%. Bovendien neemt in Nederland, zoals uit [figuur 2](#) blijkt, de overheid een relatief groot deel van deze R&D voor haar rekening⁴.



Figuur 2. Verdeling van de publieke en private R&D uitgaven in Duitsland, Nederland en andere OESO-landen.

Het Nederlandse bedrijfsleven investeert dus relatief weinig in R&D en de overheid relatief veel. Maar dat is niet het enige. Niet alleen de hoogte van R&D-uitgaven is van belang, ook de aard ervan. En ook op dit punt doet Nederland het nog onvoldoende. In Nederland doet slechts 35% van alle bedrijven op permanente basis aan R&D. In Duitsland is dit 45%. Nederlandse bedrijven verdienen een veel kleiner deel van hun omzet met vernieuwde producten dan hun buitenlandse concurrenten, namelijk 33% tegenover 39% Denemarken en 44% in Duitsland⁵.

Hoe komt dat nu? Hiervoor moeten we breder kijken want het gaat niet alleen om R&D maar, zoals de studie *Challenging neighbours* aangeeft, om "national systems of innovation". Het is een scala van instituten dat de innovativiteit van een economie bepaalt. Twee aspecten zijn hierbij van belang. Ten eerste de aansluiting van het aanbod van publieke kennisinstituten op de vraag vanuit de markt. Ten tweede investeringen in menselijk kapitaal en de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Aansluiting publieke R&D op marktvrage

Als het kennisaanbod van publieke kennisinstellingen beter aansluit op de kennisbehoefte van het bedrijfsleven kan de kennisinfrastructuur een grotere bijdrage leveren aan het innovatie- en concurrentievermogen van bedrijven. In dat geval kan de aanwezige kennisinfrastructuur ook buitenlandse investeerders aantrekken. In Nederland is die wisselwerking voor verbetering vatbaar. Zo is de bijdrage van het bedrijfsleven in Nederland aan universitair onderzoek slechts de helft van die in het VK en Duitsland⁶.

Een grotere invloed van het bedrijfsleven op de richting van het universitaire onderzoek is gunstig voor de relevantie van dat onderzoek. Ervaringen met top instituten waarin bedrijven en kennisinstellingen samenwerken als de Max Planck Instituten in Duitsland en de Engineering Research Centers in de VS wijzen hier ook op. *Challenging neighbours* wijst terecht op het belang van dit soort onderzoeksinstituten voor een betere aansluiting en stelt de Duitse Max Planck Instituten ten voorbeeld voor Nederland. Ook in Nederland proberen we met de oprichting van 'Technologische Topinstituten' die aansluiting te verbeteren en tegelijk te profiteren van de buitenlandse ervaringen. Op die manier kan een win-win situatie tussen bedrijven en kennisinstellingen ontstaan.

Kwaliteit onderwijs

Kennis zit niet alleen in meer machines en laboratoria. Menselijk kapitaal is vaak het belangrijkste bezit van een bedrijf. Zonder goed opgeleide en gemotiveerde werknemers komt ook technologische vernieuwing niet van de grond. Maar ook hier blijkt de aansluiting tussen het aanbod van werknemers dat het onderwijssysteem verlaat en de vraag op de arbeidsmarkt onvoldoende. Zo kent Nederland tekorten aan bèta- en technisch opgeleiden. Bovendien wordt het, vanwege de snelle kennisveroudering steeds belangrijker dat mensen breed inzetbaar zijn en dus niet te specialistisch worden opgeleid. Nóg belangrijker wellicht is dat werknemers wanneer ze eenmaal de arbeidsmarkt hebben betreden, blijven investeren in hun eigen menselijk kapitaal zodat ze ook blijvend inzetbaar ('employable') blijven.

Het onderwijsstelsel moet dus goed aansluiten op de vraag vanuit de markt en bovendien in staat zijn voortdurend te vernieuwen en in te spelen op veranderende eisen en wensen. *Challenging Neighbours* wijst hierbij terecht op de manier waarop bijvoorbeeld universiteiten worden aangestuurd. In Nederland wordt dit bijvoorbeeld in hoge mate collectief geregeld en is er nog maar erg weinig sturing vanuit de vraagzijde van de markt. Uit de vergelijking van de institutionele vormgeving van het hoger onderwijs in de Concurrentietoets blijkt eveneens dat in Nederland het aandeel private financiering gering is, de diversiteit van het aanbod matig en de inspraak van consumenten ook gering⁷. In Duitsland is vraagsturing sterker ontwikkeld. Geringe vraagsturing in Nederland proberen we weer te ondervangen door meer met zogenaamde peer reviews te gaan werken zodat de kwaliteit toch op peil blijft.

Maar het waarborgen van een hoog kennisniveau is natuurlijk niet alleen een taak voor overheid. Voortdurende scholing van werknemers om hun employability vergroten is vooral een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Het belang van levenslang leren is in Nederland nog niet in volle omvang doorgedrongen. Zo doet slechts 56% van de Nederlandse bedrijven aan scholing voor werknemers, in Denemarken is dit 87%⁸. Om bij te blijven in de concurrentieslag zullen bedrijven ook meer aan scholing van werknemers moeten gaan doen. De overheid dient daar mijns inziens overigens wel een handje bij te helpen. De fiscale scholingsfaciliteit die per 1 januari van dit jaar van kracht is en die bedrijven die in menselijk kapitaal van hun werknemers investeren een fiscaal voordeel geeft, is hier een voorbeeld van. Daarnaast is het mijns inzien ook denkbaar dat de overheid werknemers stimuleert om in zichzelf te investeren door bijvoorbeeld een fiscale bonus te geven aan burgers die een opleiding met goed gevolg afronden. Ook is te overwegen om een 'employability spaarpot' te creëren, waarin werknemers fiscaal gefaciliteerd kunnen sparen voor een investering in het eigen menselijk kapitaal op langere termijn. Ik ben er van overtuigd dat dit de manieren zijn om huidige zelfbewuste werknemers een duwtje te geven naar vergroting van zijn eigen verdienvermogen en inzetbaarheid.

Slot

Challenging neighbours gaat over goede bureaus die elkaar toch uitdagen en aanzetten tot betere prestaties. Het Centraal Planbureau heeft met *Challenging neighbours* voldoende stof tot nadenken gegeven. Het geeft bovendien concrete aanwijzingen waar we elkaars prestaties kunnen verbeteren. De methode van benchmarken blijkt in mijn ogen een prima hulpmiddel om onze economie kritisch te beschouwen en te verbeteren. Centrale factoren die de concurrentiekracht van Nederland bepalen, namelijk de mate van marktwerking en de investeringen in en het gebruik van de factor kennis, blijken in Nederland nog sterk verbeterd te kunnen worden.

Challenging Neighbours

Eind vorig jaar publiceerde het Centraal Planbureau een vergelijkende studie over Duitse en Nederlandse economische instituties: *Challenging neighbours, rethinking German and Dutch economic institutions* (Springer, 1997).

Met dit project, qua aard nieuw voor het CPB, was in 1993 een begin gemaakt. Ter gelegenheid van de afronding vond op 10 en 11 september 1997 in Düsseldorf een conferentie plaats, waar verschillende wetenschappers en politici reageerden op 'Challenging neighbours'.

Dit nummer van ESB brengt een aantal van deze bijdragen bijeen. In aanvulling daarop presenteert het CPB enkele 'afrullen' die de economische verschillen tussen Nederland en Duitsland typeren. Aan het slot van dit nummer wordt de recente ontwikkeling van de Nederlandse en Duitse economie in kaart gebracht.

H.A. Keuzenkamp, [Het groenste gras](#)

B. van Ark, [Duitsland moet het in de breedte zoeken](#)

D. Soskice, [De uitdaging: Duitse technologie, Nederlandse lonen](#)

A.L. Bovenberg, [Reactie: Loonmatiging en institutionele vernieuwing loont ook voor Duitsland](#)

K.H. Paqué, [Het Duitse model raakt uit de tijd](#)

E.E.C. van Damme, [Marktwerking en deregulering: Duitse lessen?](#)

G.M.M. Gelauff en C. den Broeder, [Afruil](#)

» Beleid: met of zonder sociale partners

» Arbeidsmarkt: interne of externe flexibiliteit

» Loonvorming: centralisatie versus autonomie

» Leren op school versus leren op het werk

C.W.A.M. van Paridon, [Monitor: De negatieve kringloop in de Duitse economie](#)

1 Ministerie van Economische Zaken, *Toets op het Concurrentievermogen 1997: Klaar voor de Toekomst?*, Den Haag, oktober 1997.

2 McKinsey and Company, *Boosting Dutch Economic Performance*, Amsterdam, 1997.

3 OESO, *The OECD report on regulatory reform*, Parijs, 1997.

4 *Concurrentietoets 1997*, blz. 70.

5 *Concurrentietoets 1997*, blz. 73 en 86.

6 *Concurrentietoets 1997*, blz. 79.

7 *Concurrentietoets 1997*, blz. 111.

8 *Concurrentietoets 1997*, blz. 115.