

Onzekere wegen naar welvaart

Een ambitieus economisch beleid gericht op duurzame welvaarts-groei gaat over meer dan een hervormingsagenda. Het geeft vanuit heldere doelen ruimte aan de onzekere processen van leren en ontdekken. Daarbij moet aandacht zijn voor baten die niet op voorhand te kwantificeren zijn.

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

De Nederlandse instituties zijn in beweging gebracht. De AOW-leeftijd is aan de levensverwachting gekoppeld. De overheidsfinanciën zijn op lange termijn houdbaar gemaakt (CPB, 2014) en de transitie naar een beter werkende woningmarkt en arbeidsmarkt zijn ingezet. Op verschillende terreinen moeten de komende jaren verdere stappen worden gezet. Niet alleen omdat het achterstallig onderhoud nog niet is voltooid, maar ook omdat in een voortdurend veranderende wereld instituties nooit 'af' zijn. De kwestie of instituties nog bij de tijd zijn, vraagt voortdurend om aandacht (Camps, 2014).

Tegelijkertijd is het van belang om voorbij de traditionele hervormingsagenda te durven kijken. Het verdienvermogen gaat namelijk over méér (kader 1). In het jaar 2016 worden de verkiezingsprogramma's geschreven. In het licht van de maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor staat, zouden de economische paragrafen daarin vooral moeten gaan over de vraag hoe de overheid een rol kan spelen in het aanjagen van vernieuwing, ten behoeve van duurzame welvaarts-groei.

Beleidsmakers volgen de kwartaal-op-kwartaalontwikkeling van het bruto binnenlands product op de voet. Over de aanjagers van groei wordt veel minder gesproken. Arthur (2013) maakt binnen de economische wetenschap onderscheid tussen het vraagstuk van formatie en het vraagstuk van allocatie. Formatie gaat over vernieuwing. Over de complexe vraag hoe de economie verandert en hoe binnen de economie technologische ontwikkeling tot stand komt, en daarmee de groei die we jaarlijks waarnemen. Dit vraagstuk heeft zich tot nog toe niet in een eenduidige theorie laten samenvatten.

Dankzij inzichten uit de macro-economische wetenschap weten we dat, ruwweg, kennis en innovatie de belangrijkste aanjagers zijn van productiviteit en daarmee van welvaarts-groei. Maar hoe die groei op het micro- en mesoniveau precies plaatsvindt, blijft iets weg hebben van een mysterie.

Allocatie gaat over de economie in evenwicht. De dynamische wereld wordt hierbij voor het gemak stationair verondersteld. De vraag die steeds centraal staat, is hoe de overheid instituties, zoals op de woningmarkt en arbeidsmarkt, dient in te richten zodat de welvaart wordt gemaximaliseerd. Zowel in de beleidseconomie als in het politieke debat gaat het veelal over allocatie. Hierover is het meeste met redelijke zekerheid te zeggen. Op z'n minst indicatief kunnen de effecten van beleid vaak kwantitatief inzichtelijk worden gemaakt. In economische beleidsdiscussies bieden dergelijke inzichten houvast.

Het afgelopen jaar was dit zichtbaar in de discussie over vijf miljard euro lastenverlaging. In het debat ging het over banen. De kabinetsambitie was om te komen tot een stelselherziening die, in het nieuwe arbeidsmarktmodel van het CPB, zou leiden tot 100.000 banen. Structureel, dat wil zeggen: niet volgend jaar, maar in het 'evenwicht'; een onderscheid dat in het debat soms tot spraakverwarring leidt. In het belastingplan was uiteindelijk sprake van 35.000 banen. In het debat dat eraan voorafging leek soms sprake van dezelfde chirurgische precisie die de jaarlijkse discussie over de koopkrachtplaatjes kenmerkt.

Een dergelijke nadruk op precieze kwantitatieve effecten heeft positieve en negatieve kanten. Economische spoorboekjes vervullen, evenals koopkrachtplaatjes, een nuttige rol. Ze maken een geobjectiveerd debat mogelijk op basis van vergelijkbare gegevens. Maar door de nadruk op zekerheden kunnen onzekerheden ondersneeuwen. Ten eerste gaat het dan om de onzekerheden waarmee modeluitkomsten per definitie omgeven zijn. Economen zijn zich hiervan bewust. Het CPB is er bovendien expliciet over, zie bijvoorbeeld de explicitering van onzekerheidsmarges rondom economische ramingen. Ten tweede gaat het om onzekerheden die niet op voorhand te kwantificeren zijn in een model, omdat dit simpelweg niet of nog niet kan, bijvoorbeeld vanwege empirische of methodologische be-

perkingen. Een voorbeeld van zo'n onzekerheid is het effect van de complexiteit van een belastingstelsel op de effectiviteit van fiscale prikkels. Onderzoek laat zien dat individuen niet altijd in staat zijn om optimale keuzes te maken als er een ondoorzichtig belastingstelsel is (Abeler en Jäger, 2015). Een hard cijfer over de grootte van dit psychologische effect ontbreekt echter vooralsnog, en daarmee ook een uitkomst om in beleid op te sturen.

ECONOMISCH BELEID VOORBIJ DE FRONTIER

Dat onzekerheden ondersneeuwen is niet verwonderlijk, maar leidt wel tot een beperkt beleidsdebat. Juist in een open economie als Nederland kan het economisch beleid zich niet beperken tot wat zeker is, of op enigerlei wijze te kwantificeren is.

Onze instituties zijn internationaal gezien goed, waardoor de geschatte potentiële groeiwinst uit verdere hervormingen van die instituties beperkt is (WRR, 2013). In Nederland, waarin veel bedrijven actief zijn aan de internationale productiefremitier, zou een ambitieus economisch beleidsdebat zich moeten richten op de vraag hoe de overheid kan bijdragen om die fremitier vooruit te schuiven. Dit betekent dat het, voorbij het allocatievraagstuk, meer moet gaan over het complexe, dynamische en bovenal onzekere vraagstuk van vernieuwing.

Vernieuwing is in essentie het leren om dingen beter en anders te doen dan vandaag de dag, om nieuwe wegen in te slaan en kansen te creëren en te benutten. Dit is niet alleen voorbehouden aan innovatieve bedrijven, zoals nog wel eens wordt verondersteld. Ook de overheid moet zich erom bekommeren. Vernieuwing is namelijk geen zaak van de 'markt' alleen (Mazzucato, 2013). De overheid speelt, gerechtvaardigd door het publieke belang, een natuurlijke rol op de significante investeringsterreinen: kennis, onderzoek, innovatie en infrastructuur. In het proces van leren en ontdekken is de overheid zodoende een actor. Zij oefent

grote invloed uit op de processen van vernieuwing binnen de economie, zij-aan-zij met private partijen.

Het verleden biedt hiervan verschillende voorbeelden. Bekend is de ontstaansgeschiedenis van het internet, waarbij de aanjagende rol van de Amerikaanse overheid cruciaal was – net als bij de totstandkoming van Silicon Valley, de bakermat van de internetinnovatie. Frankrijk had waarschijnlijk niet zo'n sterke positie ontwikkeld op het gebied van hogesnelheidstreinen als de Franse overheid niet in 1976 had besloten om het TGV-project te ondersteunen. In eigen land leidden de Deltawerken tot een prominente mondiale positie in de waterbouwkunde. En het is dankzij intensieve publiek-private samenwerking dat het Nederlandse agrofoodcomplex internationaal zo'n sterke positie heeft verkregen.

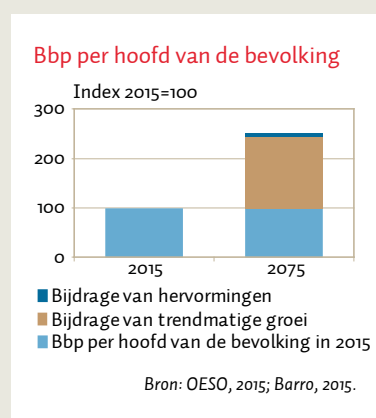
Deze voorbeelden illustreren de aanjagende rol die de overheid historisch heeft gespeeld bij de totstandkoming van leereffecten en kennisspillovers binnen de economie. Hiermee werd er invloed uitgeoefend op de richting van de economische ontwikkeling. Steeds was er vooraf sprake van grote onzekerheden en beleidseffecten die niet op voorhand bekend waren. Soms was er als gevolg van beleid sprake van toevalligheden: spillovers die niet waren voorzien. Soms ook was er sprake van bewuste keuzes die goed uitpaktten. En soms van keuzes die achteraf onverstandig bleken. Tegenover de succesvoorbeelden staan immers de voorbeelden van overheidsfalen.

Beide roepen de vraag op hoe de overheid haar invloed op de verschillende investeringsterreinen nu en in de toekomst effectief kan aanwenden, zodat kennisspillovers worden geëntameerd en vernieuwing binnen de economie wordt aangejaagd. Die vraag wint aan urgentie, gelet op de maatschappelijke uitdagingen waar Nederland en de wereld voor staan. Het publieke belang dat met de antwoorden op die uitdagingen gemoeid is, rechtvaardigt een actieve rol van de overheid om samen met private partijen naar die antwoorden te zoeken.

Vorbij een hervormingsagenda

Goede instituties zijn cruciaal voor de stabiliteit, de dynamiek en het (kennis)absorptievermogen van een economie. Internationaal gezien geldt Nederland als een land met goede instituties. Ons hoge niveau van welvaart hebben wij hieraan mede te danken. De OESO schat in dat Nederland met hervormingen op de arbeidsmarkt, productmarkten en in de fiscaliteit het bbp per hoofd nog met circa zes procent kan verhogen (OESO, 2015). Na een hervorming wordt die potentie vanzelfsprekend niet zomaar gerealiseerd. Er is sprake van een transitie tot het nieuwe evenwicht, het hogere niveau van het bbp per hoofd, wordt bereikt. Uit empirische schattingen blijkt dat deze transitieperiode meerdere decennia duurt (Barro, 2015). Om de welvaartswinst in bbp-termen in perspectief te plaatsen, is in figuur 1 het bbp per hoofd in het evenwicht afgezet tegen het huidige niveau. Het *additionele* effect van hervormingen op het bbp per hoofd is per saldo klein, afgezet tegen de bijdrage uit de trendmatige bbp-groei. Dit heeft een simpele reden: onze instituties vormen een relatief kleine belemmering voor groei. Ter vergelijking: in Frankrijk is de groeipotentie van hervormingen ruim twee keer zo groot. Dat wil niet zeggen dat de Nederlandse instituties 'af' zijn. Hervormingen kun-

nen zijn ingegeven door effecten op de brede welvaart. Maar misschien nog wel belangrijker: de geschatte trendmatige groei in de figuur is geen gegeven. De komende decennia zullen omstandigheden onvermijdelijk veranderen. Dat onze instituties de groei nu goed kunnen accommoderen, betekent niet dat dit altijd zo blijft. Instituties dienen 'bij de tijd' te worden gehouden. De afnemende potentie voor groeiwinst uit hervormingen van onze instituties doet op zichzelf dus niets af aan het belang ervan. Deze onderstreept echter wel de noodzaak om in een debat over het verdienvermogen verder te kijken dan een hervormingsagenda alleen.



KADER 1

KIEZEN VOOR EEN DOELGERICHT EN LEREND BELEID

De uitdaging voor beleidsmakers is om te komen tot een mes dat aan twee kanten snijdt, waarbij maatschappelijke problemen worden opgelost en tegelijkertijd, in de zoektocht naar oplossingen, het verdienvermogen wordt versterkt. Zowel direct als indirect, via de leereffecten en kennisspillers die gaandeweg worden gecreëerd. De moeilijkheid voor de beleidsmaker schuilt erin dat er juist ten aanzien van beleid op terreinen als kennis, onderzoek, innovatie en infrastructuur sprake is van investeringen in de toekomst, waardoor baten moeilijk op voorhand exact zijn te kwantificeren. Omdat effecten zich over de tijd materialiseren, is het effect van beleidsinterventies niet op korte termijn waarneembaar. In de tussentijd kan er sprake zijn van vele andere factoren die van invloed zijn op het effect. Tevens zijn dynamische processen veelal niet-lineair en spelen de institutionele context en padafhankelijkheid een belangrijke rol. Dit maakt het moeilijker eenduidige lessen te trekken uit internationale *best practices*.

De valkuil is de neiging vast te houden aan concrete doelstellingen, zoals kwantitatieve indicatoren, terwijl ondertussen de strategische doelen niet langer actueel zijn

Deze complexiteit en onzekerheid maken dat beleid zich niet vanuit een ivoren toren in een beleidsnota of model laat samenvatten. Beleid kan niet slechts uitgaan van zekere effecten, van houvast, maar dient te anticiperen op dat wat vandaag de dag nog onbekend is. Het dient rekening te houden met onbekende baten. De overheid kan met complexiteit en onzekerheid omgaan door deze allereerst te accepteren. In plaats van nadruk op zekere uitkomsten en vooraf bekende middelen, komt de klemtoon dan te liggen op een heldere formulering van strategische doelen en de facilitering van het proces van leren en ontdekken teneinde deze doelen te realiseren.

STRATEGISCHE DOELEN

Een doel biedt een richtpunt. Vergelijkbaar met een succesvolle ondernemer die vanuit een heldere visie zijn bedrijf leidt, kan de overheid via de formulering van heldere doelen actoren bij elkaar brengen, en zo coördinatie en samenwerking binnen de economie versterken. In een onzekere context kan een doel bovendien de risico's voor private partijen verkleinen.

Doelen kunnen op allerlei niveaus worden gesteld, maar het belangrijkste zijn de strategische doelen: de hogere doelen die de overheid wil bereiken. Ideologische twisten over de vraag of de overheid in de doelen die zij stelt wel de juiste keuze maakt, kunnen worden voorkomen door doelen te stellen op basis van breed gedragen maatschappelijke vraagstukken. Zulke doelen zijn per definitie ambitieus. Er is sprake van een zoektocht waaraan de overheid richting kan geven.

Het gaat dan bijvoorbeeld om doelen op het terrein

van klimaat, energievoorziening, onze mondiale voedselvoorziening en zorg. Zulke doelen hebben dikwijls een internationale dimensie. Ze komen bijvoorbeeld terug in het Horizon2020-programma van de EU. Nederland kan, vanuit de eigen sterktes, aan dergelijke doelen een grote bijdrage leveren, en de overheid kan daarin een aanjagende rol spelen.

Strategische doelen van beleid zijn niet in steen gebeiteld. De valkuil is de neiging vast te houden aan concrete doelstellingen, zoals kwantitatieve indicatoren, terwijl ondertussen de strategische doelen niet langer actueel zijn. Het vraagstuk van de energietransitie kan hier als illustratie dienen. Dit vraagstuk staat al sinds de jaren zeventig op de politieke agenda, maar de Club van Rome maakte zich nog niet druk over klimaatverandering. De energietransitie was destijds ingegeven door de vrees dat fossiele brandstoffen uitgeput zouden raken. Die vrees blijkt voor de belangrijkste fossiele brandstoffen ongegrond. Inmiddels vormt, zoals de recente klimaatop in Parijs nogmaals onderstreept, het tegengaan van de opwarming van de aarde het strategische doel. Zowel technologie als nieuwe wetenschappelijke inzichten hebben eraan bijgedragen dat het strategische doel is veranderd. Dit heeft weer gevolgen voor de optimale vormgeving van beleid.

In Europa is er in de praktijk nu sprake van drie indicatoren die als richtpunten dienen voor beleid. Behalve een CO₂-indicator – 20 procent reductie in 2020, 40 procent in 2030, 80–95 procent in 2050 – is er sprake van een indicator gericht op het aandeel duurzame energie en een indicator gericht op het tempo van energiebesparing. Strikt genomen is – gelet op het achterliggende strategische doel: het tegengaan van de opwarming van de aarde – alleen de CO₂-indicator nog relevant. Idealiter richt de overheid zich op deze indicator. Deze is technologieneutraal en sorteert niet voor op een bepaalde oplossing, zodat er ruimte wordt gegeven aan de ontwikkeling van verschillende oplossingen die aan het strategische doel een bijdrage kunnen leveren, en aan de afruil tussen die oplossingen.

Dit speelt bijvoorbeeld bij de verwarming van woonhuizen. Men kan ervoor kiezen om huizen verregaand te isoleren. Een andere keuze is om minder te besparen op energie en meer in te zetten op levering van duurzame warmte. De doelmatigheidsafruil tussen verduurzaming en besparing hangt van verschillende factoren af. Niet alleen van het type huis en van de beschikbaarheid van warmtebronnen in de omgeving, maar ook van de slimme vindingen die de komende jaren de afruil tussen verduurzaming en besparing beïnvloeden. Ook zouden bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen en een verbetering van het systeem voor CO₂-beprijzing de afvang en opslag van CO₂ aantrekkelijker kunnen maken.

De CO₂-indicator biedt ruimte om de manier waarop er aan CO₂-reductie invulling wordt gegeven adaptief in te richten. De huidige aanvullende indicatoren, gericht op het aandeel duurzame energie en het tempo van energiebesparing, verminderen die ruimte voor vernieuwing, terwijl dat niet nodig is: het strategische doel raakt immers niet uit zicht als deze indicatoren als richtpunten voor beleid zouden worden losgelaten. Dit voorbeeld onderstreept het belang van voortdurende reflectie op de vraag of de gestelde strategische doelen nog actueel zijn. En vervolgens om het voortdurend toetsen van de beleidsinzet aan die doelen.

LERENDE PROCESSEN

Een complexe en onzekere context vraagt om een lerend proces waarin verschillende oplossingen worden verkend. Er is zogezegd sprake van een portfolio-aanpak, waarbij risico's worden gespreid en er ruimte voor nieuwe mogelijkheden wordt gecreëerd. Een beleidsroute ligt niet vast maar kan worden bijgestuurd. Er is daarbij sprake van strategische interactie tussen overheid en private partijen (Rodrik, 2004). In het proces komen leereffecten tot stand. Wat werkt er en wat niet? Toen Nederland aanving met de bouw van de Deltawerken werd er eveneens gekozen voor een dergelijke geleidelijke aanpak. De volgorde van bouwen ging van klein naar groot en van eenvoudig naar ingewikkeld. Op deze manier werd er tijdens de bouw zo veel mogelijk geleerd.

Leereffecten die gaandeweg worden opgedaan, kunnen van grote economische waarde zijn in de vorm van spin-offs en van innovaties die leiden tot nieuwe verdienmodellen. Het lerend proces wordt daarmee even belangrijk als het behalen van het gestelde strategische doel. De rol van de overheid volgt uit de strategische interactie met private partijen. Soms zal het gaan om aanpassing in de regelgeving. Soms om ondersteuning in financiële zin. Soms zal een experimentele aanpak vereist zijn om erachter te komen wat werkt en wat niet. Soms zal de overheid *launching customer* zijn. Een lerend proces houdt ook in dat er flexibiliteit wordt gebracht in de beleidsinstrumenten. Zo is een vooraf vastgesteld subsidiekader doorgaans leidend voor de vraag of oplossingen op overheidssteuning kunnen rekenen. Het beleidsdebat lijkt daarbij te tenderen naar steeds striktere eisen en toetsingscriteria vooraf. Ruimte voor vernieuwing impliceert dat de vraag centraal komt te staan of aangedragen oplossingen een bijdrage leveren aan maatschappelijke vraagstukken. Leren gaat met vallen en opstaan. Dingen kunnen goed gaan, maar ook fout, en ook doodlopende paden zijn onderdeel van het leerproces. De uitdaging voor de overheid is erin gelegen om niet op voorhand voor te sorteren op een enkele oplossing, maar tijdig te identificeren welke paden doodlopen, zodat beleid op tijd kan worden aangepast.

De Franse overheidsinzet op de ontwikkeling van Minitel, een online-netwerk uit het pre-internettijdperk, leert ons op dit punt een goede les. Aanvankelijk liep Frankrijk voorop. Andere landen keken toe hoe de Fransen de eerste schreden zetten in de online-wereld. Op de opkomst van het internet werd er echter niet tijdig geanticipeerd. Doordat Frankrijk vast bleef houden aan het Minitelnetwerk, verliep de internetadoptie- en ontwikkeling in het land trager dan in andere landen. De overheid stuurde haar beleid, kortom, niet tijdig bij. Zo hangt beleidssucces niet alleen af van de initiële vormgeving van een individueel beleidsinstrument, maar ook van het vermogen van de overheid om te leren – om beleid aan te passen op basis van zowel nieuwe ontwikkelingen als de effecten die het beleid zelf voortbrengt (Hallsworth, 2012).

CONCLUSIE

Een doelgerichte beleidsaanpak, waarin ruimte is voor een lerend proces, schuurt met de praktijk van het politieke bedrijf waarin men zoekt naar zekerheden en houvast. Voor

een lerend proces van vallen en opstaan is er weinig ruimte, omdat er met fouten hard wordt afgerekend.

De valkuil bij ieder doel is de reflex om er zo snel mogelijk op af te willen rennen, met de huidige stand van kennis en technologie. In plaats daarvan moeten doelen ook worden gezien als instrumenten die leereffecten en kennis-spillovers kunnen teweegbrengen. Ze kunnen niet alleen leiden tot nieuwe, innovatieve methoden – om bijvoorbeeld doelen op effectievere wijze te bereiken dan met onze hedendaagse middelen mogelijk is – maar ook tot economische activiteit.

Jan Tinbergen, de eerste directeur van het CPB, zag dat al in toen hij in 1961 moest adviseren over de aanleg van de Deltawerken. De innovatieve waarde van de Deltawerken voor de economie was niet geldelijk te waarderen. Deze vormde een pm-post in zijn maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA). Hij herkende die waarde echter wel degelijk en schreef: “De uitvoering van het Deltaplan betekent voor de Nederlandse waterbouwkunde een gigantische taak, waarbij zowel de wetenschap als de praktijk voor geheel nieuwe opgaven komen te staan. Hiervan zal een sterk stimulerende werking uitgaan op de ontwikkeling van de waterbouwkundige wetenschap. (...) De werfkracht van Nederland voor de uitvoering van waterbouwkundige werken in het buitenland zal hierdoor aanmerkelijk toenemen, terwijl door het Deltaplan als zodanig bijzondere aandacht op het Nederlandse kennen en kunnen op dit gebied zal worden gevestigd. Al deze bijkomende uitwerkingen van het Deltaplan kunnen niet of hoogstens op zeer speculatieve wijze in een geldsbedrag worden uitgedrukt, maar vertegenwoordigen stellig een, ook in economisch opzicht, belangrijke waarde.”

Ruim een halve eeuw later is diezelfde redenering nog altijd actueel bij de zoektocht naar oplossingen voor de uitdagingen van vandaag en morgen.

LITERATUUR

- Abeler, J. en S. Jäger (2015) Complex tax incentives: an experimental investigation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 1–28.
- Arthur, B.W. (2013) Complexity economics: a different framework for economic thought. *SFI Working Paper*, 04(012).
- Barro, R.J. (2015) Convergence and modernisation. *The Economic Journal*, 125(585), 911–942.
- Camps, M.R.P.M. (2014) Sturen op de toekomst. *ESB*, 99(4676), 6–9.
- CPB (2015) Minder zorg om vergrijzing. *CPB Boek*, 12.
- Hallsworth, M. (2012) How complexity economics can improve government: rethinking policy actors, institutions and structures. In: T. Dolphin en D. Nash (red.) *Complex new world: translating new economic thinking into public policy*. Londen: Institute for Public Policy Research, 39–49.
- Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state*. Londen: Anthem Press.
- OESO (2015) *Going for Growth*. Parijs: OESO.
- Rodrik, D. (2004) *Industrial policy for the 21st century*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Tinbergen, J. (1961) Sociaal-economische aspecten van het Deltaplan. In: *Rapport Deltacommissie*.
- WRR (2013) Naar een lerende economie. *WRR Rapport*, 90.