

## **Economische beleidsafwegingen in lange termijn perspectief**

G.M.M. Gelauff<sup>1</sup> en J.A. Vijlbrief<sup>2</sup>

### **1. Inleiding en samenvatting**

Deze essays identificeren cruciale vragen voor sociaal-economisch beleid, die van belang zijn voor strategievorming op de langere termijn. Twee aspecten staan daarbij centraal: huidige beleidsuitdagingen en lange termijn trends. Huidige beleidsuitdagingen komen voort uit vraagstukken met een langere horizon, die nu al hoog op de beleidsagenda staan. Hier liggen knelpunten of ontwikkelingen aan ten grondslag die ook op langere termijn relevant blijven en daardoor in strategievorming niet kunnen ontbreken. Te denken valt aan de uitbreiding van de Europese Unie, de positie van top-onderzoek, kennisachterstanden in het basis- en voortgezet onderwijs, prikkels op de arbeidsmarkt, een doelmatig zorgsysteem, en hoe om te gaan met schaarse ruimte.

Trends bieden nieuwe uitdagingen of versterken bestaande. Veranderingen in sociale, demografische, technologische en internationale condities kunnen knelpunten opleveren op economisch of maatschappelijk gebied. In dat geval functioneren bestaande institutionele arrangementen minder goed in een veranderende omgeving. Gecentraliseerd beleid kan bijvoorbeeld aan effectiviteit inboeten in een meer heterogene samenleving.

Knelpunten vragen om een beleidsantwoord. Door de invloed van een aantal verschillende trends en de aanwezigheid van lange-termijn onzekerheden is er vaak geen eenduidig beleidsantwoord. Soms blijken win-win opties mogelijk. ‘Gratis’ beleid is echter zeldzaam en er is regelmatig sprake van trade-offs: een keuze in de ene richting heeft een ‘prijs’ in een andere richting. Juist bij lange termijn onzekerheden en trade-offs dienen politieke afwegingen voor de toekomst zich aan. Dat onderstreept het belang om gevoel te krijgen voor belangrijke trends en hun gevolgen op verschillende beleidsterreinen.

Zowel de aanpak van huidige uitdagingen als adequaat reageren op trends

<sup>1</sup> Hoofd hoofdafdeling Institutionele Analyse van het CPB.

<sup>2</sup> Onderdirecteur van het CPB.

onderstrepen de noodzaak van sociale innovatie. Naarmate het maatschappelijk vermogen om om te gaan met veranderingen groter is, kan welvaart in de brede zin van het woord toenemen. Dit benadrukt de continuïteit in het veranderingsproces: het gaat niet om denken in grote blauwdrukken, maar veel meer om een permanente zoektocht naar de optimale instituties. Nederland heeft dat de afgelopen tijd bepaald niet slecht gedaan vergeleken met andere landen. Om die lijn door te zetten is tijdig reageren op nieuwe omgevingsveranderingen geboden.

De CPB-essays richten zich op de volgende beleidsterreinen:

- De mondiale kenniseconomie
- Participatie en differentiatie
- Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg
- Omgaan met ruimte
- Nederlands beleid in de EU

Dit overkoepelende stuk biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsuitdagingen op elk van deze terreinen. De volgende paragraaf gaat kort in op de huidige knelpunten en de lange termijn trends. Paragraaf 3 biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsuitdagingen. Paragraaf 4 sluit af met enkele rode lijnen die uit de essays naar voren komen.

## **2. Het hier en nu en de toekomst**

### **2.1 Huidige knelpunten**

Ondanks (en in sommige gevallen dankzij) de voorspoedige ontwikkeling van de Nederlandse economie in de afgelopen jaren staat het sociaal-economisch beleid nog voor een groot aantal uitdagingen. Op de terreinen die het CPB onder de loep heeft genomen laten zich bijvoorbeeld de volgende vragen stellen. Hoe handhaven we in Nederland top-onderzoek in een mondiale kenniseconomie, waarin onderzoekers steeds mobieler worden? Of, aan de andere kant van het spectrum van de kenniseconomie: hoe kunnen we kennisachterstanden van allochtone en autochtone kinderen uit zwakke groepen in het basis- en voortgezet onderwijs voorkomen? Hoe kunnen de prikkels op de arbeidsmarkt worden vergroot zodat de huidige periode van schaarste op de arbeidsmarkt kan worden benut om het nog steeds grote aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen? Hoe kunnen solidariteit, kwaliteit en doelmatigheid in het systeem van gezondheidszorg beter worden gecombineerd? Hoe moeten we omgaan met de schaarse ruimte in dit land? Wat is voor Nederland de beste balans tussen tempo en kwaliteit van de uitbreiding van de EU?

### **2.2 Lange termijn trends**

Alsof de beleidsuitdagingen in het hier en nu nog niet voldoende zijn, brengen de achterliggende essays in kaart wat de belangrijke trends op de langere termijn

betekenen: sommige bestaande uitdagingen worden groter en er komen nog weer nieuwe beleidsvragen bij.

De bekendste trend waarmee Nederland, net als overigens de andere geïndustrialiseerde landen, mee wordt geconfronteerd is de *vergrijzing*. Het aandeel 65-plussers in de bevolking neemt toe en de beroepsgeschikte bevolking (15-64 jaar) wordt in de komende decennia gemiddeld ouder. Het smallere draagvlak voor collectieve voorzieningen stelt eisen aan het niveau van de arbeidsparticipatie, benadrukt het belang van schuldreductie en kan aanleiding geven tot herbezinning van de reikwijdte van collectieve arrangementen (zie de bijdrage van de Studiegroep Begrotingsruimte). Maar de vergrijzing betekent bijvoorbeeld ook dat het belang van kennisonderhoud (levenslang leren) toeneemt en dat de kwaliteitseisen die aan de care-sector worden gesteld hoger worden.

Ten tweede zijn er de trends van *individualisering*, meer *heterogeniteit* in de samenleving en *welvaartsgroei* die sterk op elkaar ingrijpen. De behoefte aan keuzevrijheid en kwaliteit en de financiële mogelijkheden van burgers nemen op allerlei terreinen toe (denk aan de sociale verzekeringen, onderwijs, zorg). Burgers zijn mede als gevolg van de grotere financiële mogelijkheden ook beter in staat zelf risico's te dragen. Hoe kunnen instituties zo worden aangepast dat die behoefte aan keuzevrijheid en flexibiliteit wordt verbonden met het in stand houden van solidariteit en toegankelijkheid die, vaak ook uit economisch perspectief, gewenst zijn?

*Snelle technologische ontwikkeling* leidt tot een verdere ontwikkeling van de kenniseconomie. Informatie- en communicatietechnologie vormt een doorbraaktechnologie, die niet alleen veranderingen teweeg brengt in producten, productiemethoden en markten, maar ook in organisatiestructuren, opleidingseisen voor werknemers en sociale verhoudingen. In de kenniseconomie wordt het voor groepen met kennisachterstanden (denk aan het toenemend aantal allochtonen) nog moeilijker aansluiting te vinden en kennis veroudert sneller. Dit alles plaatst achterstandspreventie, employability, maar ook de mogelijkheden voor organisatieveranderingen in bijvoorbeeld de collectieve sector en de zorg hoger op de agenda.

*Internationalisering, liberalisering en verdere Europese integratie*, ten slotte, uiten zich in toenemende mobiliteit en toenemende concurrentie. Mobiliteit betekent dat financieel kapitaal, bedrijven en in mindere mate werknemers zich makkelijker geografisch verplaatsen. Toenemende concurrentie ontstaat wanneer voor steeds meer binnenlandse bedrijven Europa of zelfs de wereld de relevante markt gaat vormen of wanneer buitenlandse bedrijven nationale markten betreden. De verdergaande Europese integratie leidt op het snijvlak van beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie (belastingen, arbeidsmarkt, sociale zekerheid) tot nieuwe beleidsvragen.

### 2.3 **Beleid op het grensvlak tussen markt en overheid**

Beleidsuitdagingen spelen vaak op het grensvlak van markt en overheid. Marktfalen en overheidsfalen zijn de centrale concepten om de relatie tussen markt en overheid te analyseren. Markten versterken diversiteit en flexibiliteit, geven ruimte voor innovatieve experimenten, motiveren door prikkels en meetbare doelen. Er zijn echter situaties die meer vragen om solidariteit, zekerheid, innerlijke motivatie en waar doelen niet zo eenvoudig meetbaar zijn. Daar heeft de markt nadelen. Niet zo zeker is echter dat de balans dan uitslaat richting interventie door overheid. Ook de overheid heeft beperkingen door onvolledige informatie, starheid, gevoeligheid voor lobby's, en ambtenaren die eigen doelen nastreven in plaats van het algemeen belang. Juist dit inzicht is de laatste decennia gegroeid. Dit vraagt om soms complexe afwegingen tussen marktfalen en overheidsfalen, die op elk specifiek beleidsterrein steeds opnieuw gemaakt moeten worden.

Er bestaan verschillende manieren om de relatie tussen markt en overheid vorm te geven. Zelfs als er een dominante trend is naar meer ruimte voor de markt, vullen landen hun instituties en beleid verschillend in, afhankelijk van hun verleden en culturele factoren. Er blijft dus ruimte voor nationaal beleid, inclusief een creatieve invulling van de rol van de overheid. Overheidsbeleid is meer dan regulering en interventie. Juist waar in een kennisintensieve en meer gedifferentieerde omgeving kennis en informatie een steeds belangrijker rol gaan spelen, dient overheidsbeleid zich aan dat andere oplossingen zoekt dan alleen 'competitie' tot stand brengen via de markt of het opleggen van haar wil door 'control'. Rollen als intermediair, samenwerkingspartner of stimulator komen naar voren. Een intermediair tracht informatievoorziening te verbeteren, bijvoorbeeld door voorbeeldprojecten, of tracht partijen bij elkaar te brengen die door marktfalen van elkaar gescheiden bleven. Expliciete of impliciete (bijvoorbeeld in een convenant) samenwerking tussen publieke en private partijen biedt mogelijkheden om de sterke punten van beiden te combineren. Stimuleren kan door een veelheid van activiteiten. De overheid kan als veeleisende inkoper op een markt trachten technologische processen te beïnvloeden of kan zich inzetten om waarden en normen te bevorderen die het sociaal kapitaal in een samenleving versterken

Verschuivingen in de relatie tussen overheid en markt onderstrepen dynamiek en tijdige reacties in het beleid. Uit het voorgaande blijkt al dat de relatie tussen overheid en markt geen statisch gegeven is maar afhankelijk van demografische, sociale, technologische en internationale trends. Historische ontwikkelingen in een aantal landen, waaronder Nederland niet in de laatste plaats, wijzen op het belang om tijdig zwakke punten in bestaande institutionele arrangementen te onderkennen om bij te sturen voordat de wal het schip keert. Sterkte-zwakke analyses, evaluaties en monitoring van huidige instituties en beleid vervullen daartoe een nuttige rol.

Daarbij is er vaak een aanzienlijke onderlinge samenhang tussen beleidsvelden. Verbeteringen op het ene terrein komen beter tot hun recht als ook verbeteringen op

andere terreinen worden doorgevoerd. Het heeft bijvoorbeeld minder zin ouderen met trainingen beter toe te rusten op de kenniseconomie, wanneer aantrekkelijke VUT-regelingen de periode sterk inkorten om die training in praktijk te brengen. Bovendien ontstaat samenhang doordat instituties onder invloed staan van dezelfde trends, waarbij uiteraard de ene trend wel een grotere invloed heeft op een specifiek beleidsveld dan de andere.

Tenslotte is een breed welvaartsbegrip nodig om de invloed van beleid te beoordelen. Beleid werkt op een breder terrein uit dan af te meten is aan het nationaal inkomen per hoofd. Vrije tijd, culturele waarden en duurzaamheid spelen evenzeer een rol in de welvaartsbeleving van burgers. Kennis verhoogt bijvoorbeeld niet alleen de productiviteit en daarmee de materiële welvaart, maar heeft daarnaast een culturele waarde die pas goed tot uiting komt in een bredere waardering van welvaart.

### **3. Lange termijn beleidsuitdagingen**

#### **3.1 De mondiale kenniseconomie**

Het economische belang van kennis neemt toe. Een doorbraaktechnologie als ICT vraagt om nieuwe vormen van kennis, niet alleen over ICT zelf, maar ook over gerelateerde technologieën, veranderende werkprocessen en aanpassingen in arbeidsorganisaties. Internationalisering verscherpt de internationale arbeidsverdeling, waarin hoog ontwikkelde landen steeds meer moeten gaan concurreren met kennisintensieve producten. Vergrijzing kan leiden tot minder elan en initiatief maar ook tot meer ervaring in de beroepsbevolking. Een stijgend aandeel allochtonen vergroot het risico van achterblijvers in de kenniseconomie. De welvaart in de kenniseconomie hangt voor een belangrijk deel af van de kwaliteit van onderwijs, wetenschap en technologie, de drie pijlers onder de kenniseconomie.

Publieke uitgaven maken een fors deel uit van de totale investeringen in kennis. Voor deze actieve overheidsbemoeienis zijn goede redenen. Op kennisgebied schiet de markt vaak ernstig tekort. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de overheid er evenmin in is geslaagd alle problemen op kennisgebied op te lossen. Een duidelijk voorbeeld hiervan betreft de preventie van achterblijvers in de kenniseconomie. Kritische geluiden vallen ook te beluisteren over het vernieuwingsvermogen binnen het wetenschappelijk onderzoek, en over de effectiviteit van het technologiebeleid. Door dergelijk overheidsfalen staat de rol van de overheid op kennisgebied dikwijls ter discussie. Dat wordt nog versterkt doordat het belang van prikkels – en vooral de innovatieve kracht van concurrentie – in steeds bredere kring wordt onderkend. Door overheidsbeleid speelt binnen grote delen van de kennisinfrastructuur concurrentie geen rol van betekenis. Economische inzichten en economisch onderzoek geven aan dat een belangrijke overheidstaak blijft bestaan bij onderwijs, wetenschap en technologie. Het debat gaat vooral over de wijze waarop de overheid haar rol dient te vervullen. Moet zij

slechts optreden als financier, vooral de randvoorwaarden (denk aan de incentive-structuur) in de gaten houden of is er ook een taak als uitvoerder? En als de overheid optreedt als uitvoerder, moeten beslissingen dan centraal worden gecoördineerd of verdient decentrale besluitvorming de voorkeur? Deze vragen zijn cruciaal bij het denken over beleid voor de kenniseconomie.

#### *Onderwijs.*

Uit internationale vergelijkingen komt Nederland naar voren als een land met een kwalitatief goed onderwijssysteem. Daarbij geeft Nederland relatief weinig uit aan onderwijs. Het Nederlandse onderwijs lijkt dus efficiënt. Hier staat tegenover dat vanuit 'het veld' (leraren, onderwijsinspectie, bestuurders, wetenschappers) steeds vaker alarmerende geluiden vallen te beluisteren. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare paradox luidt dat verwaarlozing zich pas op langere termijn wreekt. Daarom, en omdat falend onderwijs op latere leeftijd nauwelijks meer valt te repareren, moeten de signalen uit het 'veld' extra serieus worden genomen. Het essay noemt de volgende majeure beleidsuitdagingen.

- Achterstandpreventie. Huidig beleid richt zich vooral op het beschikbaar stellen van extra middelen. De effectiviteit hiervan schiet vaak te kort. *Versterk prestatieprikkels bij scholen, docenten en leerlingen.*
- Hoger onderwijs. Meer keuzevrijheid, bezorgdheid om kwaliteit, toenemende mobiliteit en hoge private rendementen van hoger onderwijs vragen om nieuw beleid. *Vergroot de rol van private onderwijsinstellingen en het gebruik van eigen bijdragen in het hoger onderwijs.*
- Levenslang leren. Oudere en laag opgeleide werknemers nemen weinig deel aan scholing. Een uniforme minimumkwalificatie-eis doet onvoldoende recht aan verschillen in capaciteiten en behoeften. *Versterk daarom scholingsprikkels en verbeter randvoorwaarden om te investeren in leren* (grotere loonverschillen, hogere toetredingsbarrières in de WAO en omvorming van VUT tot prepensioen).

#### *Wetenschap.*

De Nederlandse wetenschappelijke productie per onderzoeker steekt internationaal zeer gunstig af. Toch vallen net als bij onderwijs verontrustende geluiden te beluisteren vanuit 'het veld': over risicomijdend onderzoek, dichtgeslibde carrièrepaden en verdringing van fundamenteel onderzoek door contractonderzoek. Bovendien verandert de internationale wetenschappelijke omgeving. Het ontstaan van een Europese onderzoeksruimte levert een stimulans tot verdere internationale wetenschappelijke specialisatie, en nieuwe technologieën stimuleren kennisdiffusie door publiek gefinancierde kennisinstellingen.

- Specialisatie. Toenemende internationale mobiliteit van onderzoekers en studenten kan het egalitaire Nederlandse universitaire bestel onder druk zetten. Een kwaliteitsstrategie vergt grotere beleidsruimte voor universiteiten, bijvoorbeeld via selectie aan

de poort en collegegelddifferentiatie. Ook kan de verdeling van onderzoeksgelden sterker worden gekoppeld aan wetenschappelijke prestaties. *Vergroot de bewegingsvrijheid van universiteiten en de differentiatie tussen universiteiten.*

- Internationalisatie. Indien wereldwijd een verschuiving optreedt van fundamenteel naar toegepast onderzoek raken op termijn de bronnen van toegepast onderzoek uitgeput. Een sterkere internationale coördinatie bij de financiering van fundamenteel onderzoek kan dat voorkomen. *Streef naar coördinatie van wetenschapsbeleid op EU-niveau of eventueel binnen een kleinere groep van wetenschappelijke koplopers.*
- Kennisdiffusie. Om optimaal gebruik te maken van de publieke kennisbasis dienen bepaalde soorten toepassingsgericht onderzoek, eventueel in opdracht van bedrijven, plaats te vinden bij universiteiten. Hierbij kan het profijtbeginsel worden toegepast. De resultaten van fundamenteel onderzoek dienen echter gratis beschikbaar te blijven en voorkomen moet worden dat contractonderzoek de kerntaken van universiteiten verdringt. *Stel daarom in de taakomschrijving van universiteiten grenzen aan de aard en omvang van contractactiviteiten.*

#### *Technologie.*

Nederland behoort tot de internationale top als het gaat om de arbeidsproductiviteit, gemeten als de productie per gewerkt uur. Dat wijst erop dat bedrijven in Nederland technologisch voorop lopen. Hier staat echter tegenover dat de *groei* van de arbeidsproductiviteit te wensen over laat. Ook blijft Nederland wat betreft het aantal startende ondernemingen achter bij de koplopers zoals de VS en het VK, vooral in moderne sectoren als ICT en biotechnologie. Deze doorbraaktechnologieën bieden veel mogelijkheden voor nieuwe innovatieve toepassingen. Ook wordt er vanuit het bedrijfsleven regelmatig op gewezen dat de vertaling van Nederlands fundamenteel onderzoek in commerciële toepassingen tekortschiet. En ten slotte wordt soms gepleit voor verbreding van het technologiebeleid, dat momenteel vooral gericht is op het stimuleren van ‘harde’ technologie. ICT, globalisering en het toenemende belang van de dienstensector vormen de achtergrond van dit pleidooi.

- Doorbraaktechnologieën zoals ICT en biotechnologie. Onderinvesteringen kunnen bij doorbraaktechnologieën ernstiger zijn dan bij andere technologieën. Anderzijds lijkt de markt soms met groot enthousiasme te investeren in deze technologieën. *Dat pleit voor een flexibel stimuleringsbeleid met tijdelijke instrumenten en met ruimte voor koerswijziging.*
- Verbreding technologiebeleid. Het huidige R&D beleid is grotendeels gericht op het verhogen van R&D. Is dit wellicht een te beperkte focus, gezien het belang van kennisdiffusie en de te geringe aandacht bij individuele bedrijven voor mogelijke leereffecten bij andere bedrijven? In dit licht is een relatief nieuw instrument binnen het Nederlandse technologiebeleid het zogenaamde makel/schakel beleid. *Evalueer het makel/schakel instrument en breidt het eventueel uit.*

- De overheid is niet sterk in ‘picking the winners’. Technologiebeleid is daarom terecht overwegend generiek. De effectiviteit van dit beleid kan echter verbeterd worden door het meer te richten op die delen van het bedrijfsleven waar marktfalen het meest speelt. *Focus WBSO nog meer op kleine bedrijven.*
- Kennisbeschermingsbeleid. Bescherming van relatief eenvoudige ideeën (elektronische handel) en van gegevens en technieken die essentieel zijn voor vervolgonderzoek (menselijk genoom) remmen kennisdiffusie. *Pleit in internationale fora om dit buiten kennisbeschermingsovereenkomsten te houden.*

### 3.2 Participatie en differentiatie

Op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid benadrukken de trends twee hoofdlijnen van beleid. Ten eerste is dat een aanhoudende aandacht voor participatie, met name voor die groepen die nog teveel buiten het arbeidsproces staan. Hierbij gaat het er vanzelfsprekend niet om de participatie te maximaliseren – in een breed welvaartsbegrip verdienen immers informele arbeid en vrije tijd ook hun plaats – , maar wel om belemmeringen voor participatie weg te nemen en maatschappelijke kosten en baten van non-participatie met elkaar in evenwicht te brengen. Een tweede hoofdlijn van beleid is het bieden van ruimte voor differentiatie. In het essay worden als belangrijkste beleidsuitdagingen en beleidsopties geschetst:

- hoe kan de harde kern van inactieven worden geactiveerd? Het reïntegratiebeleid lijkt een typisch voorbeeld van beleid waarin de zwakste schakel uiteindelijk de sterkte van de ketting bepaalt. Zo blijkt uit onderzoek dat het succes van reïntegratie-instrumenten als scholing en werkervaringsplaatsen sterk afhankelijk is van de motivatie van betrokkenen. Na de nadruk in het (recente) verleden op prikkels voor werkgevers en de organisatie van de uitvoering, ligt het nu voor de hand de prikkels voor betrokkenen aandacht te geven. *Activering van de harde kern van inactieven vereist een combinatie van prikkels voor uitvoerders, werkgevers en betrokkenen.*
- de trends van individualisering, welvaartsgroei en dynamisering zullen de behoefte aan differentiatie in sociale zekerheidsarrangementen en arbeidsvoorwaarden doen toenemen. *Herbezinning op de reikwijdte van collectieve arrangementen.*
- de participatie van vrouwen zal vooral onder invloed van sociaal-culturele factoren in de komende decennia verder toenemen, de invloed van beleid (zorgverlof, kinderopvang) is relatief gering. Dergelijk beleid kan overigens vanuit andere overwegingen (emancipatie) wel gewenst zijn. *Verwacht niet teveel van beleid om tot een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen te komen. Aandachtspunt is voldoende ruimte voor differentiatie bij arbeid- en zorgarrangementen.*
- vergroting van de arbeidsparticipatie van ouderen kan, naast het meer in lijn brengen van individuele en maatschappelijke baten van vervoegde uittreding, worden bereikt door een combinatie van ‘push- en pullfactoren’: vermindering van het ontzien van ouderen in het activerend arbeidsmarktbeleid, scholing en maatregelen om oudere

werknemers aantrekkelijker te maken voor werkgevers. *Een meer verplichtend arbeidsmarktbeleid voor ouderen moet worden afgewogen tegen de vraag of dit voor minder kansrijke ouderen uit sociale optiek aanvaardbaar wordt geacht.*

### 3.3 Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg

Nederlanders vinden zichzelf behoorlijk gezond. De levensverwachting bij geboorte is internationaal gezien inderdaad hoog. Tegelijkertijd liggen de zorguitgaven in Nederland op een gemiddeld peil. Het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg is dus blijkbaar in staat hoge kwaliteit te combineren met een gemiddelde prijs. Deze diagnosestelling mist echter een aantal aspecten. Zo impliceert ze nog niet dat het zorgstelsel ook bestand is tegen toekomstige ontwikkelingen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de vergrijzing van de bevolking. Maar ook andere voor de toekomst verwachte ontwikkelingen zoals voortgaande welvaarts-groei, technologische ontwikkelingen en individualisering kunnen het stelsel van zorg in de komende decennia op de proef stellen. Daarnaast functioneert het stelsel nu al verre van probleemloos. Hardnekkige wachtlijsten, hoge werkdruk en teruglopend gebruik door (rijkere) ouderen van AWBZ-voorzieningen zijn een indicatie voor het niet (meer) goed op elkaar aansluiten van vraag en aanbod in de zorg. Wanneer door toedoen van vergrijzing en welvaarts-groei de zorgvraag in de toekomst toeneemt, zal dit probleem alleen maar nijpender worden. In het essay worden de volgende uitdagingen en beleids-opties in de zorgsector gesignaleerd:

- het gebruik van eigen betalingen is niet consequent ingevuld. Financiering van zorgaanbieders door een mengvorm van een verrichtingensysteem en een gecontracteerd inkomen vergroot de doelmatigheid. Vormen van vraagfinanciering kunnen bijdragen aan doelmatigheid en kwalitatieve afstemming van vraag en aanbod. *Verbeter de incentives in het financieringsstelsel voor doelmatigheid en kwaliteit.*
- De ratio achter het verschil tussen ziekenfonds- en de particuliere verzekeringen is vaak niet duidelijk en lokt een aantal ondoelmatigheden uit. *Combineer de sterke punten van beide systemen in één systeem voor het tweede compartiment.*
- Doelmatigheid in de zorgsector kan meer accent worden gegeven door de rol van verzekeraars te versterken. Verzekeraars zijn vanwege hun grootte beter dan consumenten in staat om zorgaanbieders gepast tegenwicht te bieden. Een concurrerende omgeving voor verzekeraars biedt meer dan een centraal systeem garanties dat de mogelijkheden tot doelmatige zorginkoop ook ten volle zullen worden benut. *Geef het model van gereguleerde competitie meer ruimte. Dit kan worden geconcretiseerd door verzekeraars meer beleidsruimte te geven en belemmerende wet- en regelgeving aan te passen.*

- Van het huidige systeem van volledige nacalculatie van WTZ-schades gaan geen prikkels uit voor doelmatige zorgverlening. *Kies voor een systeem dat wel doelmatigheden bevat, bijvoorbeeld door WTZ-verzekerden onder te brengen bij het ziekenfonds.*

### 3.4 Omgaan met ruimte

De centrale uitdaging in het ruimtelijk beleid is het verzoenen van toenemende ruimtewensen met behoud en versterking van collectieve waarden voor huidige en toekomstige generaties. Toenemende welvaart uit zich in vraag naar ruimer wonen, meer recreatie en betere bereikbaarheid, maar ook in een hogere waardering van natuur en landschap. Er is bovendien een aantal gebieden waar veel ruimtelijke wensen samenkomen. Daarnaast is er de beleidsopgave de bereikbaarheid van de belangrijke economische centra in ons land te waarborgen. De belangrijkste bevindingen van het essay zijn:

- de oplossingen op ruimtelijk terrein en de bereikbaarheid worden mede bepaald door het antwoord op de vraag of er sprake is van een noodsituatie. *Onderzoek wijst wel op duidelijke beleidsopgaven op ruimtelijk terrein en de bereikbaarheid, maar noch op een enorme ruimtenood, noch op een aanstaand verkeersinfarct.*
- het ruimtelijke ordeningsbeleid is nu vooral een fysiek proces (past alles in Nederland?), terwijl de meer relevante vraag zou kunnen zijn welke maatschappelijke kosten en baten verbonden zijn aan ruimtelijke keuzes. Ter illustratie: in de rood versus groen discussie neemt bijvoorbeeld de ‘prijs’ van het behoud van open ruimte af, wanneer de alternatieve mogelijkheden voor verstedelijking ruimer zijn. Daarnaast lijkt het (fysieke) ruimtelijke beleid ‘overspannen’ te worden door via dit beleid te trachten vele knelpunten op allerlei gebieden (economie, veiligheid, milieu enz.) op te lossen, terwijl ander beleid (bijvoorbeeld prijsvorming die ook externe effecten weerspiegelt) en een kritisch bezien van de (operationele) doelstellingen van beleid – denk aan de ruimte voor water-discussie – meer mogelijkheden kan bieden. *Het ruimtelijke beleid kan worden ontlast door meer gebruik te maken van andere instrumenten en afwegingen minder ‘fysiek’ te benaderen.*
- het openbaar vervoer (OV) biedt weinig soelaas bij de oplossing van bereikbaarheidsproblemen. Onderzoek laat zien dat OV en wegverkeer slechts zeer beperkt uitwisselbaar zijn (het leeuwendeel van de verplaatsingen vindt over korte afstanden plaats, waarbij het OV nauwelijks concurreert). De reistijdwinst die bijvoorbeeld kan worden geboekt met een beter OV-netwerk in de Randstad is klein (voor- en nansport blijft veel tijd kosten). In het licht van het bovenstaande kunnen dan ook kanttekeningen worden geplaatst bij de gedachte dat mogelijkheden voor ontsluiting van OV een leidende rol zou moeten spelen bij de aanwijzing van nieuwe woonwerklocaties. Dit alles betekent enerzijds dat OV weinig kan bijdragen aan de oplossing van het bereikbaarheidsprobleem, anderzijds vergroot het ook de

vrijheidsgraden voor de Ruimtelijke Ordening. Wanneer een centrale rol van OV niet nodig is binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid, kan de aandacht sterker worden gericht op andere doelstellingen. *Beter gebruik van benuttings- en beprijzingsmaatregelen en de aanleg van nieuwe wegen bieden meer mogelijkheden ter verbetering van de bereikbaarheid dan het openbaar vervoer.*

- de schaal van de ruimtelijke processen in Nederland is meestal die van de gemeenten en de randgemeenten. De Randstad kent als zodanig weinig samenhang, maar bestaat uit een viertal stadsgewesten. De vergelijking van de Randstad met steden zoals Londen en Parijs gaat mank, omdat de bevolkingsdichtheid in die steden veel groter is. *Bij sturingsvraagstukken lijkt het concept van de Deltametropool minder bruikbaar dan dat van de stadsgewesten.*
- ICT zal kunnen bijdragen aan flexibeler werktijden voor bepaalde groepen werknemers (waaronder meer thuiswerkers), en daarmee gunstig zijn voor de bereikbaarheid. ICT en betere logistiek leiden in de tijd ook tot een hogere ruimtelijke efficiëntie bij bedrijven. *De invloed van ICT op het totale ruimtegebruik is echter beperkt; bij wonen, natuur, landschap en recreatie kan ruimtelijke kwaliteit moeilijk technisch worden gesubstitueerd.*

### 3.5 Nederlands beleid in de EU

Hoeveel ruimte is er in de toekomst nog voor een Nederlands sociaal-economisch beleid in het licht van de toenemende internationalisering van de economie? En hoeveel nationale beleidsvrijheid is wenselijk in een EU die straks meer dan 25 lidstaten telt? In beginsel zal de EU-uitbreiding positieve gevolgen hebben voor de EU en de kandidaat lidstaten, zowel op politiek als economisch gebied. Door de vergaande vrijhandel die reeds in de Europa-akkoorden ligt besloten zijn de handelsvoordelen van de uitbreiding al grotendeels gerealiseerd. Ook de stroom directe investeringen naar de potentiële toetreders heeft al een substantiële omvang. De verwachte effecten van de toetreding op de migratie vanuit Oost-Europa zijn vrij bescheiden. Verbetering van het investeringsklimaat ten gevolge van de toetreding biedt ruimte voor groei van de buitenlandse investeringen. Om verdere voordelen te realiseren zijn wel hervormingen vereist, zowel van de EU als van de toetreders. Daarnaast zal door de grotere heterogeniteit van landen steeds moeizamer overeenstemming worden bereikt over onderdelen van het integratieproces. Het integratieproces hangt tevens af van de verhouding van beleidscoördinatie en beleidsconcurrentie op specifieke beleidsterreinen.

- De grotere heterogeniteit van landen binnen de EU als gevolg van de uitbreiding versterkt de behoefte aan flexibele integratie (waarbij een beperkt aantal landen vrijwillig integreert). Flexibele integratie kan echter niet op alle beleidsterreinen worden toegepast. In zijn algemeenheid is flexibele integratie alleen wenselijk indien de opt-out niet schadelijk is voor de integrerende landen. Het mag immers niet

ontaarden in een Europa à la carte. *Ondersteun ontwikkelingen naar flexibele integratie in de EU, maar pas op voor een Europa à la carte.*

- Binnen de EU zijn de belangen ten aanzien van de noodzakelijke hervormingen met het oog op de EU uitbreiding (GLB, structuurfondsen, instituties) sterk verdeeld. De landen die deze hervormingen geen warm hart toedragen kunnen daarom het uitbreidingsproces van de EU trageren, bijvoorbeeld door onnodig strenge toepassing van de Kopenhagen criteria (bijv. misbruik van het begrip level-playing field) of door institutionele hervormingen in de EU te blokkeren. *Pas op voor protectie vermomd als een pleidooi voor level playing field.*
- Commitment omtrent de toetredingsdatum kan een drukmiddel zijn om hervormingen door te voeren. Dit moet worden gekoppeld aan commitment ten aanzien van de relevante en verifieerbare toetredingsvoorwaarden waaraan de kandidaat lidstaten moeten voldoen, d.w.z. een soort kern-acquis. *Pleit ervoor dat de EU zich committeert aan een toetredingsdatum, gekoppeld aan strenge en verifieerbare toetredingsvoorwaarden.*
- Beleidscoördinatie is vooral gunstig voor grote landen en minder aantrekkelijk voor kleine landen. Nederland hoeft dus niet voorop te lopen bij beleidscoördinatie. Voorbeelden betreffen belastingcoördinatie in de VPB en arbeidsmarktinstituties. *Waak voor onnodige (c.q. onnodig zware) beleidscoördinatie.*

#### **4. Sociale innovatie gevraagd**

Welk totaalbeeld komt uit de essays naar voren? Als eerste rode lijn verschijnt een verschuivend accent in de richting van doelmatigheid, diversiteit, flexibiliteit en experimenteren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beleidsopties voor meer prikkels, differentiatie en autonomie in onderwijs, wetenschap, sociale zekerheid en zorg, meer nadruk op beprijzing in ruimtelijk beleid en het belang van beleidsconcurrentie voor Nederland. Deze accentverschuiving betekent een toenemende rol van concurrentie en de markt als middel om handelingen van economische agenten op elkaar af te stemmen. Een tweede rode lijn wijst op de noodzaak van het effectief uitbouwen en benutten van de comparatieve voordelen van Nederland in een verder internationaliserende economie. Kennis dient hiervoor als cruciale input. Evenzeer gaat het hier om investeringen in en benutting van het menselijk en fysiek kapitaal en de fysieke infrastructuur.

Wat betekent dit voor het beleid? Hoe ondersteunt de overheid de uitbouw en benutting van comparatieve voordelen in een meer marktgerichte economische orde? Moeten Nederlandse instituties meer gaan lijken op die in de VS? Betekent dat dan ook dat de Nederlandse economie en maatschappij meer gaan lijken op die in de VS? Deze vragen wijzen op een cruciale beleidsafweging die de beleidsuitdagingen op specifieke terreinen overkoepelt: beleid kan accommoderen maar ook grenzen stellen. Accommoderen betekent meegaan met de stroom: trends ondersteunen door aanpassing van instituties in de richting van meer markt. Voor een deel is dit noodzakelijk als trends

vragen om meer markt. Grenzen stellen kan echter nodig zijn om solidariteit te behouden, kwetsbare groepen te beschermen of sociale cohesie te bewaren. Grenzen stellen kan een prijs hebben in termen van directe materiële welvaart, maar kan vanuit een breed welvaartsbegrip zeker gewenst zijn. De nadruk ligt dan meer op herverdeling, een sociaal vangnet, toegankelijke zorgvoorzieningen, het nut van vrije tijd en duurzaamheid. De te betalen prijs wordt bovendien geringer doordat sociale cohesie en geringe criminaliteit een land aantrekkelijk maken als vestigingsplaats.

Hieruit blijkt al dat er meerdere institutionele ordes denkbaar zijn. Niet alle landen hoeven overal de markt op dezelfde manier alle ruimte te geven. Het begrip comparatieve voordelen onderstreept deze differentiatie. Landen hoeven niet overal gelijk in te zijn, het gaat om het zo goed mogelijk creëren en uitbouwen van sterke punten. Dat kan ook betekenen het versterken van elementen die vanuit de historische of culturele achtergrond tot sterke punten van een land behoren. Voor Nederland komt dit tot uiting in het verder verbeteren van onderwijs, wetenschap en zorg. De essays laten zien dat beleid daarin een duidelijke rol heeft.

Omgaan met deze uitdagingen en veranderingen richt de aandacht weer op sociale innovatie, ook in beleid. Accommoderen van de trend naar de markt vraagt om nieuwe beleidsrichtingen in de vorm van meer ruimte voor prikkels en differentiatie. Hetzelfde geldt echter ook voor grenzen stellen. Grenzen stellen is niet hetzelfde als de status quo handhaven. Ook hier gaat het om zoeken naar nieuwe manieren om doelen als een evenwichtige inkomensverdeling en sociale cohesie te bereiken. Dat kan een verschuiving inhouden van sociale zekerheid naar beleid gericht op het vroeg wegnemen van achterstanden. Dat kan ook betekenen meer eigen verantwoordelijkheid en eigen bijdragen vragen van degenen die risico's kunnen dragen of die de revenuen oogsten van een hogere opleiding om sociale voorzieningen toe te laten komen aan degenen die echt een vangnet nodig hebben. Bovendien wijst sociale innovatie op flexibel omgaan met veranderingen. Op een aantal punten, bijvoorbeeld op het terrein van technologie, komt naar voren dat beleid moet opereren in een onzekere en sterk veranderende omgeving. Dat vraagt om beleid dat zichzelf regelmatig ter discussie stelt, de kern van sociale innovatie.

