



Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

Naar Nieuwe Antwoorden

Strategische Kennisagenda Ministerie van EL&I 2012



Inhoud

Voorwoord	3
Inleiding	4
Hoofdstuk 1: Trends en ontwikkelingen	5
1. Toenemende internationale verwevenheid	5
2. Verschuivende mondiale machtsrelaties	6
3. Toenemende schaarste	6
4. Een krimpende beroepsbevolking	7
5. Een veranderende rol van de overheid in de samenleving	7
Hoofdstuk 2: Uitdagingen	9
1. Versterking van verdienvermogen	9
2. Een duurzame economische ontwikkeling, met aandacht voor natuur en leefomgeving	10
3. Een effectief bestuur	11
Hoofdstuk 3: Kennisvragen	12
1. Versterking van verdienvermogen	12
2. Een duurzame economische ontwikkeling, met aandacht voor natuur en leefomgeving	13
3. Een effectief bestuur	15

Voorwoord

Nederland zit in een recessie. De economie is in het vierde kwartaal van 2011 met 0,7 procent gekrompen ten opzichte van een jaar eerder; in het derde kwartaal kromp de economie met 0,4 procent en de werkloosheid is in januari 2012 met 18 duizend toegenomen. De vooruitzichten voor het economisch beeld voor Nederland zijn ook verre van rooskleurig door aanzienlijke neerwaartse risico's. Denk aan de Eurocrisis, de afname van de groei van de wereldeconomie, de torenhoge Amerikaanse staatschuld, de Arabische Lente en *deleveraging* - in veel landen moeten gelijktijdig private en publieke schulden worden afgebouwd. Het scenario van een traag herstel met langere periode van lagere groei wordt steeds realistischer.

De komende jaren zal de groei niet meer vanzelf reiken tot de groeivaleus die we gewend zijn. Juist nu moeten we hard blijven werken aan ons verdienvermogen. We staan daarbij voor complexe uitdagingen: onze bedrijven concurreren in een steeds dynamischer wereldmarkt. De economische machtsverhoudingen in de wereld verschuiven. Klimaatverandering, voedselzekerheid en de vergrijzing vergen dringend innovatieve oplossingen. De rol van de overheid in de samenleving verandert. De samenleving wordt mondiger dan dat zij dat voorheen was. Gezag is niet langer vanzelfsprekend, maar moet worden verdiend. Nieuwe verbindingen tussen overheid, bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties zijn nodig om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waar Nederland voor staat.

Het ministerie van EL&I is daarom op allerlei terreinen op zoek naar manieren waarop ideeën en kennis van markt en maatschappij het beste kunnen worden ondersteund en gefaciliteerd. Er worden innovatiecontracten gesloten met kennisinstellingen en bedrijven om nieuwe hoogwaardige technologieën te ontwikkelen en innovatieve oplossingen te vinden voor grote maatschappelijke problemen. Er worden green deals gesloten met burgers, bedrijven en organisaties die moeten bijdragen aan het realiseren van duurzame initiatieven die moeilijk van de grond komen. Er wordt samen met het Nederlandse bedrijfsleven actie ondernomen om in het buitenland toegang te krijgen tot door overheid gedomineerde markten. En burgers en boeren gaan een steeds grotere rol spelen in de uitvoering van het natuurbeleid. Deze ontwikkeling, waarbij publieke en private partijen de handen ineen slaan, is onmiskenbaar.

Al deze ontwikkelingen en uitdagingen roepen vragen op. Juist in een tijd waar vermeende zekerheden en waarheden onder druk lijken te staan. In deze strategische kennisagenda zijn de vragen voor het ministerie van EL&I opgenomen die volgen uit deze ontwikkelingen en bijbehorende uitdagingen. De strategische kennisagenda geeft ook richting aan het denken binnen het departement en is tevens een instrument waarmee het ministerie de dialoog met de buitenwereld aan wil.

Wij wensen u een inspirerende lezing van deze strategische kennisagenda toe en hopen op een vruchtbare dialoog over de toekomst van Nederland.

Inleiding

“Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) staat voor een ondernemend Nederland, met een sterke internationale concurrentiepositie en met oog voor duurzaamheid. We zetten ons in voor een uitstekend ondernemersklimaat.”

Zo luidt de missie van het ministerie van EL&I. Om invulling te geven aan deze missie zijn kennis en nieuwe inzichten nodig die ons zo goed mogelijk voorbereiden op de wereld van morgen. Welke ontwikkelingen en trends doen zich voor op de voor EL&I relevante beleidsterreinen? Welke uitdagingen volgen hieruit voor de middellange termijn? En welke kennisvragen moeten worden beantwoord om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden?

Deze kennisvragen staan centraal in de strategische kennisagenda van het ministerie van EL&I. Het gaat vooral om vragen die op de middellange termijn hun weg kunnen vinden naar beleid. De agenda brengt op hoofdlijnen de kennisbehoefte van het ministerie in kaart brengt en beoogt richting te geven aan de strategische activiteiten binnen het ministerie.

De agenda is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 schetst de voor EL&I meest relevante trends en ontwikkelingen. Hoofdstuk 2 gaat in op de uitdagingen die daaruit voortvloeien. In hoofdstuk 3 zijn de kennisvragen opgenomen waarop de komende jaren een antwoord moet komen om de gesignaleerde uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

1. Trends en ontwikkelingen

Het ministerie van EL&I werkt aan zijn missie in een snel veranderende wereld. Verschillende middellange termijntrends en -ontwikkelingen zijn te onderscheiden die van invloed zijn op de context waarin beleid tot stand komt. Om een verstandige koers te kunnen uitzetten is het van belang in kaart te brengen welke van deze trends en ontwikkelingen het meest relevant en bepalend zullen zijn voor de beleidsterreinen van EL&I.

We onderscheiden er vijf, die in dit hoofdstuk verder worden toegelicht:

1. Toenemende internationale verwevenheid
2. Verschuivende mondiale machtsrelaties
3. Toenemende schaarste
4. Een krimpende beroepsbevolking
5. Een veranderende rol van de overheid in de samenleving

1. Toenemende internationale verwevenheid

Nationale economieën zijn in de afgelopen decennia nauw met elkaar verweven geraakt. Tal van barrières die een internationaal vrij verkeer van goederen, diensten, arbeid en kapitaal in de weg stonden, zijn geslecht, of op zijn minst ten dele afgebroken.

Inmiddels ligt de tijd dat dit proces van economische integratie vooral een westers fenomeen was ruimschoots in het verleden. Opkomende landen, zoals China, India, Brazilië, hebben zich allen aangesloten op de *Global Marketplace*. Nu al spelen ze een rol van betekenis en de verwachting is dat zij in het huidige decennium in staat zullen zijn om hun opmars voort te zetten. Hun rol in de wereldeconomie zal groter worden ten opzichte van traditionele handelsblokken als de VS en de Europese Unie. Volgens de prognoses is China in 2020 de grootste economie ter wereld, en de VS daarmee niet langer de onbetwiste economische nummer één die het sinds de Tweede Wereldoorlog is geweest.

De komst van de nieuwe wereldspelers leidt ertoe dat de internationale concurrentie zal verscherpen. De snelheid waarmee dat zal gebeuren, is ongewis. Voor het Nederlands bedrijfsleven is de toegenomen concurrentiedruk uit de BRIC-landen tot op heden relatief beperkt gebleven. Hoe het speelveld zich verder ontwikkelt hangt af van tal van factoren, zoals de mate waarin opkomende economieën in de toekomst de slag weten te maken naar de productie van hoogwaardige goederen en diensten. De mate waarin de concurrentiedruk zal worden gevoeld hangt ook af van de ontwikkelingen dichterbij huis. Driekwart van onze export gaat nog steeds naar Europa. Cruciaal voor onze competitiviteit in de wereldeconomie is een gunstige ontwikkeling van het economisch klimaat binnen de Europese Unie.

De Europese Unie is onder druk komen te staan door de eurocrisis. De eurocrisis heeft duidelijk gemaakt hoe toegenomen internationale integratie ook negatieve effecten kan hebben. De afhankelijkheid tussen economieën is groot en wordt almaar groter. Dat brengt een toegenomen kwetsbaarheid met zich mee. De kredietcrisis en de Europese schulden crisis hebben getoond hoe gebeurtenissen in één land gauw kunnen overslaan naar andere landen. Systeemrisico's blijven niet langer tot de landsgrenzen beperkt, maar hebben een mondiaal karakter gekregen. De internationale verwevenheid leidt ook tot toenemende risico's voor productie in Nederland, bijvoorbeeld door besmettelijke ziekten die effect kunnen hebben op de volks- en diergezondheid.

De noodzaak van betere internationale instituties wordt inmiddels breed onderkend. Tegelijkertijd horen we echter de roep om nationale soevereiniteit luider worden en kalft het draagvlak onder burgers voor meer internationale samenwerking af.

2. Verschuivende mondiale machtsrelaties

Het groeiende belang in de wereldeconomie van opkomende landen gaat gepaard met een verschuiving van mondiale machtsrelaties. De rol en betekenis in het mondiale systeem van grootmachten als China, Brazilië en India nemen toe, terwijl die van de Verenigde Staten en de Europese Unie relatief gezien juist afnemen; een proces dat door de financiële en economische crisis verder is versneld.

De nieuwe wereldspelers eisen een grotere invloed in internationale en traditioneel westers georiënteerde instituties. Naarmate zij verder aan economisch belang winnen, zal die roep luider worden. Deze ontwikkeling is zowel logisch als noodzakelijk - internationale organisaties en gremia ontlenuen hun gezag immers aan hun representativiteit-, maar niet zonder ingrijpende gevolgen. Veel van de opkomende economieën kennen een andere sociaaleconomische ordening dan de westerse. Dikwijls bemoeit de staat zich veel meer met de markt dan wij gewend zijn. Aannemelijk is dat het verschuivende mondiale machtsevenwicht daarmee consequenties zal hebben voor het wereldhandelssysteem en de wijze waarop markten en het internationale speelveld worden georganiseerd.

Een aandachtsgebied hierbij is het versterkte geopolitieke handelen dat parallel lijkt te lopen aan de sterke groei van opkomende landen. Er is sprake van een toenemende concurrentie om natuurlijke hulpbronnen. Aan de vraagkant intensiveren overheden hun pogingen om transportroutes veilig te stellen. Ook aan de aanbodkant zien we een groeiende staatsinmenging. Zo investeren Aziatische landen, zoals China, India en Zuid Korea, in toenemende mate in grondstoffen en Afrikaanse landbouwgronden om op de langere termijn de groeiende binnenlandse vraag naar natuurlijke hulpbronnen op te kunnen vangen. Grondstoffen zijn zo in toenemende mate inzet van geopolitiek. Hiermee neemt mogelijk de kans op onderbrekingen in de energietoevoer toe. Bijvoorbeeld als gevolg van politieke instabiliteit bij leveranciers, zoals die zich voordeed tijdens de Arabische Lente van 2011.

Mondiale machtsrelaties verschuiven niet enkel door de opkomende landen, maar ook door het toenemende aantal spelers op het wereldtoneel. Non-gouvernementele organisatie, multinationals en burgers laten ook hun stem horen en oefenen in toenemende mate internationale invloed uit. Belangrijke maatschappelijke problemen zoals klimaatverandering en terrorisme houden zich immers niet aan nationale grenzen. Er is sprake van een proces van deterritorialisering, de splitsing tussen territorium en autoriteit.

3. Toenemende schaarste

De groei van de wereldbevolking en stijgende welvaart in opkomende economieën vergroten de vraag naar fossiele brandstoffen, biobrandstoffen, voedsel, mineralen en water. Als gevolg van de toenemende vraag neemt de schaarste toe. De consequentie is een opwaartse druk op de prijzen van belangrijke en dikwijls noodzakelijke natuurlijke hulpbronnen; een ontwikkeling die gepaard gaat met een sterk toenemende volatiliteit.

Tegelijkertijd neemt de druk op essentiële ecosystemendiensten toe; een proces dat versterkt wordt door de klimaatverandering, waaraan de mens zelf bijdraagt via de emissie van bijvoorbeeld kooldioxide en methaan. Het handelen van de mens is ook op andere wijzen van invloed op veranderingen in zijn fysieke omgeving. Dikwijls in negatieve zin, zoals zijn rol in de afname van biodiversiteit gedurende de afgelopen decennia. De klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit zijn wel omschreven als de 'nieuwe schaarsten'. Immers, de atmosfeer kan slechts in beperkte mate broeikasgassen opvangen, terwijl de natuur niet oneindig aanslagen op flora en fauna kan verwerken zonder dat dit onomkeerbare gevolgen heeft voor mens en dier.

Het schaarstevraagstuk in brede zin zal de komende decennia een steeds nadrukkelijker rol gaan spelen. Uiteraard zijn grote ontwikkelingen als de klimaatverandering met veel onzekerheid omgeven. Het staat evenwel buiten kijf dat de gevolgen op uiteenlopende terreinen merkbaar zullen zijn. Hierbij valt te denken aan de gevolgen voor productiesystemen, maar ook aan de consequenties voor bijvoorbeeld onze gezondheid en veiligheid.

4. Een krimpende beroepsbevolking

Na jaren van geleidelijke groei is de krimp van de potentiële beroepsbevolking ingezet. Tot 2040 zal het bevolkingsaandeel 15 tot 65-jarigen naar verwachting dalen met één miljoen. De potentiële beroepsbevolking wordt niet alleen steeds kleiner, maar ook steeds ouder. Tegelijkertijd vergrijsd de bevolking als geheel. De afhankelijkheidsratio neemt toe: staan tegenover één gepensioneerde nu nog vier werkenden, in 2040 zijn dat er slechts twee.

De gevolgen van deze demografische ommekeer zullen zich op velerlei terrein manifesteren. Vaak denkt men hierbij in de eerste plaats aan de betaalbaarheid van onze collectieve voorzieningen. Maar de consequenties van de krimpende beroepsbevolking en vergrijzende samenleving strekken verder dan dit houdbaarheidsvraagstuk.

Op de arbeidsmarkt kunnen toenemende spanningen worden verwacht, ook al ontnemen de gevolgen van de crisis ons nu het zicht op deze langere termijnontwikkeling. De slag om de werknemer zal intensiveren, een proces dat in een aantal sectoren van de economie reeds zichtbaar is; de opwaartse druk op de lonen zal toenemen. Sectoren waarin relatief veel oudere werknemers werkzaam zijn, zoals onderwijs, zorg en overheid, krijgen te maken met een grote uitstroom van personeel. Zij moeten op zoek naar nieuwe jonge krachten, hetgeen in het bijzonder een grote uitdaging vormt voor die sectoren die als gevolg van de vergrijzende bevolking te maken krijgen met een toenemende vraag naar producten en diensten, zoals de zorg.

Gepensioneerden hebben via ons kapitaalgedekt pensioenstelsel door de jaren heen grote vermogens opgebouwd die zij tijdens hun oude dag ten gelde zullen maken. Als gevolg van deze ontsparing zal de nationale spaarquote afnemen, terwijl veranderende consumptiepatronen gevolgen kunnen hebben voor de sectorstructuur van onze economie.

5. Een veranderende rol van de overheid in de samenleving

Maatschappelijke veranderingen beïnvloeden de rol van de overheid in samenleving. Veelal gaat het om veranderingen die reeds zijn ingezet en in de toekomst zullen continueren, zoals de individualisering en nieuwe vormen van communicatie. Individuele vrijheid en zelfbeschikking worden steeds meer de norm. De samenleving wordt mondiger dan dat zij dat voorheen was. Gezag is niet langer vanzelfsprekend, maar moet worden verdiend. In deze context is wel gesproken over een verschuiving van een samenleving gebaseerd op hiërarchische verhoudingen naar een zogeheten 'onderhandelingshuishouding'.

Deze ontwikkelingen brengen met zich mee dat de burger door de overheid op een andere manier wenst te worden aangesproken. Ook verandert de wijze waarop mensen zich representeren. Daar waar zij vroeger samenkwamen op ideologische, religieuze of sociaal-culturele gronden, verenigen ze zich tegenwoordig steeds meer flexibele netwerken. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de opkomst van andere vormen van informatie-uitwisseling, zoals *social media*. Dergelijke nieuwe vormen van communicatie stimuleren de meningsvorming van individuele burgers en maken het bovendien gemakkelijker om met gelijkgestemden in contact te komen.

Mede als gevolg van deze ontwikkelingen komt de representativiteit van het traditionele maatschappelijk middenveld onder druk te staan. Dit heeft onvermijdelijk gevolgen voor het functioneren van het politieke en maatschappelijke stelsel dat op deze representativiteit is gestoeld. Zo kan inmiddels het draagvlak onder de instituties die ons poldermodel vormen niet langer als vanzelfsprekend worden verondersteld. Dit heeft gevolgen voor de rol van de overheid in de uitvoering van haar beleid, juist op een moment dat maatschappelijke problemen aan complexiteit winnen.

In de relatie met de burger is bovendien in toenemende mate een paradox waar te nemen. Burgers eisen meer zeggenschap, maar verwachten tegelijkertijd dat de overheid verantwoordelijkheid neemt en zaken regelt. Hierbij is sprake van een toenemende neiging tot *zero tolerance* ten aanzien van risico's. Van de

overheid wordt verwacht dat zij risico's in het publieke domein geheel uitsluit en bovendien garantstaat voor eventuele schade indien risico's toch materialiseren. Dit verwachtingspatroon kan zich vertalen in een sterke neiging tot proactief overheidshandelen, bijvoorbeeld in de vorm van preventieve maatregelen of drastisch ingrijpen op basis van incidenten. Hierbij ontstaat een spanning tussen baten en lasten; een risico van onevenredigheid tussen enerzijds de opbrengst van maatregelen en anderzijds de maatschappelijke kosten of regeldruk die met deze maatregelen gepaard gaan.

2. UITDAGINGEN

Op basis van de trends en ontwikkelingen die in het voorgaande hoofdstuk zijn geschetst, identificeren we voor EL&I drie uitdagingen voor de middellange termijn:

1. Versterking van verdienvermogen
2. Een duurzame economische ontwikkeling, met aandacht voor natuur en leefomgeving
3. Een effectief bestuur

Deze drie uitdagingen, die in dit hoofdstuk verder worden toegelicht, staan niet op zichzelf. Ze moeten in samenhang met elkaar worden gezien. Zo kunnen inspanningen die erop gericht zijn om de groeipotentie van een economie te vergroten hand in hand gaan met een duurzame ontwikkeling, maar kan er ook sprake zijn van een afruil. In dit hoofdstuk zullen de drie uitdagingen worden toegelicht.

1. Versterking van verdienvermogen

Nederland bevindt zich in een gunstige uitgangspositie. Veel van onze bedrijfssectoren doen mee in de mondiale top. Bovendien staat ons vestigingsklimaat internationaal hoog aangeschreven. Het feit dat we er relatief goed voorstaan is echter geen garantie voor de toekomst.

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk verandert de wereld in hoog tempo. Nederland is slechts een klein onderdeel van een mondiale economie die voortdurend in beweging is. Te midden van die veranderende wereld, waarin machtsverhoudingen verschuiven en de internationale concurrentie en verwevenheid toenemen, is het van belang dat we ons onderscheiden; dat we zorgen voor een excellent en onderscheidend ondernemers- en vestigingsklimaat, waar het loont om te investeren en waar woon- werk en leefomstandigheden aantrekkelijk zijn.

Het Nederlandse belang bij buitenlandse afzetmarkten vraagt om een verdediging van de verworvenheden van internationale economische integratie. De ontwikkeling van de Europese interne markt levert elke burger ieder jaar weer een maandsalaris aan welvaartswinst op, aldus het CPB. Maar ook van de integratie met de rest van de wereld hebben we als kleine open economie de vruchten geplukt. Mede vanwege onze gunstige strategische positie als *'Gateway to Europe'* heeft Nederland de afgelopen decennia optimaal kunnen profiteren van de sterke toename in handels-, kapitaal-, energie- en goederenstromen die de globalisering met zich heeft meegebracht.

De veranderende verhoudingen in de wereldeconomie zorgen ervoor dat deze mondiale stromen de komende jaren in aard en intensiteit zullen veranderen. De groeiperspectieven van het Westen zijn structureel lager dan die van de opkomende economieën. Het is voor onze toekomstige welvaart en rol in de wereld van belang dat we aansluiting vinden bij nieuwe markten en optimaal weten te profiteren van de kansen die deze markten bieden. Dit kunnen we niet zonder Europa. Sterker, een krachtig Europa, politiek en economisch, is een basisvoorwaarde als we als klein land in de wereldeconomie een rol van betekenis willen blijven spelen. Economisch omdat het de belangrijkste afzetmarkt voor onze export is en het dat naar verwachting nog lange tijd zal zijn; politiek omdat we via Europa onze invloed uitoefenen in supranationale organisaties en beslisorganen.

Voor zowel de economische als politieke stabiliteit van Europa van belang dat een democratisch legitieme institutionele verhouding wordt gevonden die de noodzakelijke coördinatie tussen landen waarborgt en tegelijkertijd recht doet aan de nationale soevereiniteit van individuele lidstaten. Meer internationale samenwerking is nodig om de muntunie te laten functioneren. En ook op mondiaal niveau weten we dat een intensievere coördinatie nodig is, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht op de financiële markten.

Het belang van Europa beperkt zich niet tot de economie. Ook voor bijvoorbeeld landbouw en voedselproductie is de Europese regelgeving in belangrijke mate bepalend. Duurzaamheid en concurrentiekracht zijn daarbij belangrijk, belemmerende regelgeving moet worden voorkomen.

Alleen samen met Europa kunnen we ons verdienvermogen de komende jaren op peil houden en verder versterken. Allereerst is het daarom noodzaak dat de stabiliteit in het eurogebied wederkeert. Nederland is gebaat bij een toekomstbestendige eenheidsmunt, alsmede bij de grondige aanpak van de onevenwichtigheden in het eurogebied die daarvoor nodig is.

Ons verdienvermogen is en blijft in belangrijke mate afhankelijk van ontwikkelingen en beslissingen op Europees niveau. Europa is niet alleen van grote invloed op de economische en monetaire situatie, maar Europese regelgeving is ook in belangrijke mate bepalend voor de landbouw en de voedselproductie. Dat betekent niet dat we ons op het nationale niveau niet kunnen en moeten inzetten om de concurrentiekracht van Nederland te vergroten. Bijvoorbeeld door een concurrerend klimaat te scheppen waarin ondernemerschap wordt beloond en innovatie optimaal rendeert.

De overheid schept dit klimaat mede door haar randvoorwaardelijk beleid. In de eerste plaats door ervoor te zorgen dat markten goed kunnen functioneren. Een mededinging- en consumentenbeleid dat bedrijven de ruimte geeft en tegelijkertijd de positie van consumenten versterkt, is hiervoor een basisvoorwaarde. Belangrijk hierbij is dat instituties optimaal in staat zijn om mee te bewegen met veranderende omstandigheden. Tegelijkertijd is het van belang dat bureaucratische belemmeringen die groei en innovatie in de weg staan tot een minimum beperkt blijven.

Dergelijke goede randvoorwaarden zijn noodzaak. Maar om het verdienvermogen van Nederland daadwerkelijk te versterken is méér nodig. De overheid moet zorg dragen voor een bestendig bedrijfslevenbeleid, dat ondernemers in staat stelt kansen te benutten en creatieve ideeën te ontplooiën. Speciale aandacht is daarbij nodig voor het Midden- en Kleinbedrijf (MKB), dat voor meer dan de helft van de Nederlandse bedrijfsomzet verantwoordelijk is.

2. Een duurzame economische ontwikkeling, met aandacht voor natuur en leefomgeving

De toenemende schaarste zoals die in het vorige hoofdstuk is beschreven brengt een reeks prangende vraagstukken met zich mee. Die kennen veelal een sterk mondiaal karakter. Denk aan energiezekerheid, voedselzekerheid en behoud van biodiversiteit. Al deze vraagstukken vragen om een duurzame economische ontwikkeling, waarbij aandacht is voor natuur en leefomgeving en zorgvuldig wordt omgegaan met grond- en hulpstoffen op zowel nationaal als mondiaal en Europees niveau.

De afhankelijkheid van fossiele bronnen, zoals gas en olie, maakt de economie op termijn kwetsbaar. Het is daarom van belang te komen tot een schone, slimme en gevarieerde energievoorziening. Voor de overheid is een belangrijke taak weggelegd om de publieke belangen op de energiemarkt op een goede manier te borgen.

Om aan de vraagkant tot een efficiëntere benutting van natuurlijke hulpbronnen te komen, dienen productieprocessen en -ketens te worden verduurzaamd. Veel bedrijven zijn hier reeds mee bezig. Zij zien in dat duurzaamheid een onlosmakelijk onderdeel is geworden van een succesvolle bedrijfsvoering. De overheid kan hierbij een belangrijke ondersteunende en aansporende rol te spelen, bijvoorbeeld door –met behoud van de concurrentie in de sector- de uitwisseling van kennis en ervaring tussen verschillende sectoren en domeinen te stimuleren en de energie vanuit het bedrijfsleven en maatschappij te mobiliseren. Nieuwe technologieën spelen hierbij een belangrijke rol, evenals innovatieve manieren om de betrokkenheid van de samenleving bij het transitievraagstuk te vergroten.

De komende decennia zal de klimaatverandering zich doorzetten. Mitigatie en adaptatie zijn hierbij de sleutelwoorden. Bij mitigatie gaat het om maatregelen die erop gericht zijn klimaatverandering te beperken. Bij adaptatie om maatregelen die ten doel hebben de gevolgen van klimaatverandering zo goed mogelijk op te vangen.

Beperking van de klimaatverandering is uiteraard een mondiale uitdaging. EL&I kan hieraan bijdragen door inzet op verschillende instrumenten, zoals een verhoging van het aandeel duurzame energie, beprijzing van negatieve externe effecten en stimulering van groene innovaties. De overheid kan tevens een stimulerende rol vervullen door in samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties initiatieven te ontplooien, die er bijvoorbeeld op gericht kunnen zijn de uitstoot van CO₂ te beperken en het verbruik van grondstoffen terug te brengen.

Bij adaptatie kan worden gedacht aan de noodzakelijke ruimtelijke inpassing van de toenemende hoeveelheid water, maar ook aan veranderingen in de natuur en voedselproductiesystemen. Ecosystemen passen zich aan, bestaande soorten migreren, nieuwe soorten komen. De uitdaging is om op deze veranderingen in te spelen. Bij behoud van biodiversiteit is het van belang dat we kiezen voor een integrale benadering. Biodiversiteit houdt niet op bij de landsgrenzen. Inspanningen om biodiversiteit te beschermen dienen zich daarom te richten op het mondiale ecosysteem. In beleid moet rekening worden gehouden met de gehele wereldwijde productieketen: via toeleverancier tot producent en consument.

De groeiende wereldbevolking, en het veranderende consumptiepatroon dat samenhangt met een stijging van de welvaart leggen een grote druk op het productievermogen van de agrarische sector wereldwijd. Een belangrijke uitdaging voor de komende decennia wordt gevormd door de vraag hoe we de wereld op duurzame wijze kunnen blijven voeden.

3. Een effectief bestuur

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, verandert de rol van de overheid in de samenleving onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, op een moment dat de maatschappelijke problemen complexer worden. De verticale hiërarchische wijze waarop politiek en overheid in het verleden vaak functioneerden, past niet meer bij de horizontale verhoudingen in de samenleving. Voor de overheid is de uitdaging om zowel het agenderen van beleidsvragen als de uitvoering van beleid vorm te geven samen met burgers, bedrijfsleven en wetenschap. Doel hierbij is om de kennis en ideeën die in de samenleving aanwezig zijn optimaal te benutten en eigen initiatief te stimuleren.

Nieuwe verbindingen tussen publieke en private partijen cq nieuwe publiek-private partnerschappen (PPP) zijn nodig om het hoofd te bieden aan de scherpe internationale concurrentie, toenemende schaarste aan energie en grondstoffen, toenemende vraag naar voedsel en de vergrijzing. Dit vraagt om een andere rol voor de overheid. Een rol in de samenleving die meer ondersteunend, stimulerend en kaderstellend is. Het ministerie van EL&I is daarom op allerlei terreinen op zoek naar manieren waarop ideeën en kennis van markt en maatschappij het beste kunnen worden ondersteund en gefaciliteerd. Voorbeelden zijn het nieuwe bedrijfslevenbeleid en natuurbeleid. Op deze terreinen zoekt EL&I samen met andere partijen naar mogelijkheden om kansrijke activiteiten te ontplooien en oplossingen te vinden voor maatschappelijke vraagstukken.

Belangrijk bij de nieuwe positiebepaling van de overheid in de samenleving is dat tegelijkertijd wordt gezocht naar een goede inrichting van governancestructuren. Een belangrijke vraag is hoe toezicht het best kan worden vormgegeven en hoe verantwoordelijkheden helder te verdelen. Hierbij kan sprake zijn van een spanningsveld. Vanuit de overheid en politiek ligt de nadruk op het reduceren van bestaande risico's en het uitsluiten van nieuwe risico's. Die nadruk kan leiden tot meer regels, hoge maatschappelijke kosten of negatieve direct of indirecte effecten anderszins. Een te nadrukkelijke klemtoon op vermeende risico's zou bijvoorbeeld de implementatie van nieuwe technologieën kunnen belemmeren en daarmee innovatie remmen. Uitgangspunt dient te zijn dat de overheid verantwoordelijk is voor het borgen van de publieke belangen en de kaders stelt waarbinnen marktpartijen opereren.

3. KENNISVRAGEN

In het voorgaande hoofdstuk zijn de uitdagingen benoemd voor het ministerie van EL&I. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden hebben we kennis nodig. Gestaaft inzicht in de oorzaken en gevolgen van ontwikkelingen en beleidsopties is immers nodig voor een degelijke vormgeving van beleid.

Dit hoofdstuk brengt de kennisbehoefte van het ministerie van EL&I in kaart. Onder ieder van de drie uitdagingen zijn de kennisvragen geïnventariseerd waarop de komende jaren een antwoord moet komen om de gesignaleerde uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

1. Versterking van verdienvermogen

Het is zaak om hard te werken aan ons verdienvermogen. De komende jaren zal de groei niet meer vanzelf reiken tot de groeiniveaus die we gewend zijn. De crisis heeft ons meer dan ooit met de neus op de feiten gedrukt en er bestaan nog steeds grote risico's voor de Nederlandse en de wereldeconomie. De belangrijkste vraag voor de komende jaren is hoe terug te komen op een evenwichtig groeipad. Hoe kunnen Nederland en Europa zich sterk positioneren in een veranderend internationaal krachtenveld? Welke rol moet de overheid spelen op het vlak van internationale handel en investeringen, zodat bedrijven optimaal in staat worden gesteld de kansen op nieuwe groeimarkten te benutten? Hoe zorgen we voor een versterkte interactie tussen bedrijven en kennisinstellingen, waardoor hoogwaardig onderzoek beter zijn weg vindt naar innovatieve producten en diensten? Hoe kan een gezond klimaat voor bedrijfsfinanciering tot stand worden gebracht, waarin innovatieve ideeën daadwerkelijk tot bloei kunnen komen. En hoe zorgen we voor een zodanig goed functionerende arbeidsmarkt dat deze in de behoeften van het bedrijfsleven kan voorzien, zeker met het oog op de vergrijzing?

Economische groei

- Hoe kan de Nederlandse economie weer op een evenwichtig groeipad terugkomen?
- Hoe moet worden omgegaan met een scenario waarin de groei langere tijd uitkomt onder potentieel?
- Hoe kan 0,5% productiviteitswinst geboekt worden/ wat zijn de belangrijkste determinanten van economische groei?
- Moeten we ons zorgen maken over de trendmatige daling van de Nederlandse investeringsquote?
- Hoeveel invloed heeft de overheid op het bereiken van de top-5 positie van de Global Competitiveness Index?

Nederland in de eu in de wereld

- Hoe moet het economische en monetaire bestuur van de EU in de toekomst vorm gegeven worden?
- Op welke economische terreinen is het noodzakelijk dat er op Europees niveau meer bevoegdheden worden gecreëerd om actie af te dwingen en hoe kan die noodzakelijkheid verenigd worden met nationale soevereiniteit?
- Met welke vorm van Europese integratie zijn de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven het beste gediend?
- Hoe kan de inzet van Europese fondsen beter bijdragen aan de versterking van het verdienvermogen?
- Wat betekent de EMU-crisis voor de slagkracht van de Europese economische politiek tegenover de Verenigde Staten en opkomende landen zoals China?
- Wat zijn de gevolgen van de integratie van nieuwe wereldspelers in internationale, traditioneel Westers georiënteerde instituties en welke consequenties heeft dat voor onze beïnvloedingsruimte en de te volgen strategie?
- Wat moet Nederland doen als de internationale concurrentie nog meer gekenmerkt gaat worden door staatsbedrijven?

Innovatie

- Hoe wezenlijk is R&D eigenlijk voor de Nederlandse economie, gegeven onze sectorstructuur?
- Hoe kan Nederland de 2,5% R&D-doelstelling bereiken?
- In hoeverre is het voor ons innovatieve vermogen van belang dat bepaalde delen van onze productiecapaciteit in eigen land blijft?
- Is er reden tot zorg als grote Nederlandse (R&D-intensieve) bedrijven in buitenlandse handen vallen?
- Hoe kan voorzien worden in de behoefte aan nieuwe vormen van kennisbescherming en exploitatie van kennis t.b.v. nieuwe samenwerkingsvormen op het terrein van kennis en innovatie?

Bedrijfsfinanciering

- Wat is voor Nederland een wenselijke omvang van de bankensector met het oog op het internationaal opererende bedrijfsleven en hoe verhoudt zich dat tot de maatschappelijke voorkeuren t.a.v. het risicoprofiel van financiële instellingen?
- Wat zijn de consequenties van Basel III voor de Nederlandse ambities op het terrein van internationalisering en innovatie?
- Zijn nieuwe bronnen en vormen van financiering nodig bv. op het gebied van duurzaamheid, ondernemerschap in de natuur en elektriciteitsproductie?
- Moet Nederland actiever staatskapitaal binnenhalen of moeten we ons zorgen maken over strategische belangen die mogelijk spelen?

Arbeidsmarkt

- Hoe kunnen bedrijven en organisaties inspelen op de vergrijzing daar waar het de beschikbaarheid en duurzame inzet van personeel betreft en welke rol heeft de overheid daarin?
- Kan de Nederlandse arbeidsmarkt zonder een verhoogde immigratie van arbeidskrachten?
- In hoeverre is de NL arbeidsmarkt in staat mee te bewegen met een veranderende sectorstructuur veroorzaakt door ontsparing van 65-plussers?
- Hoe verhoudt een flexibele arbeidsmarkt zich tot de duurzame inzetbaarheid en productiviteit van mensen?

2. Een duurzame economische ontwikkeling, met aandacht voor natuur en leefomgeving

In een ideale wereld worden (beleids)beslissingen genomen binnen een integraal afwegingskader waarin een breed welvaartsbegrip centraal staat. In de praktijk is zo'n welvaartsbegrip echter moeilijk te definiëren. Verschillende pijlers van welvaart zijn vaak niet in dezelfde eenheid te kwantificeren. Heldere afwegingen zijn daardoor moeilijk te maken. Zo is natuur een essentieel onderdeel van ons leven en onze omgeving en een belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling, maar hoe kan natuur het beste worden gewaardeerd? Wanneer kunnen groen en groei hand in hand gaan? En wanneer is er noodzakelijkerwijs sprake van een afruil? Kunnen we ons verdienvermogen versterken met behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van hulpbronnen? We zien dat steeds meer bedrijven bewuste keuzes maken om een balans te bereiken tussen People, Planet en Profit en dat bedrijven zelfs nieuwe markten weten aan te aanboren met zowel kansen voor groei en innovatie als winst voor mens, maatschappij en milieu. Hoe vanzelfsprekend is duurzaam ondernemen geworden en is er eigenlijk nog een rol voor de overheid weggelegd op dit terrein?

Een schone, slimme en gevarieerde energievoorziening is een belangrijke voorwaarde voor economische stabiliteit op de langere termijn. Dat de overheid een rol heeft in de transitie naar een duurzamere energiehuishouding staat buiten kijf. Het antwoord op de vraag hoe deze rol het best kan worden vormgegeven is echter niet eenduidig en kent bovendien vele dimensies. Hetzelfde geldt voor een duurzame voedselproductie. Ook daar spelen vele vraagstukken. Hoe lossen we bijvoorbeeld het mestprobleem op? En wat betekent de vorming van machtsblokken in de voedselproductie voor de verdere verduurzaming van de landbouw?

Groen en/of groei

- Hoe kan groene groei worden gedefinieerd? Wanneer is sprake van een trade-off tussen duurzaamheid en economische groei en wanneer gaan duurzaamheid en economische groei samen?
- Wat zijn de kritische succesfactoren van verduurzaming van productie en consumptie en is er (nog steeds) een rol voor de overheid en zo ja welke?
- Wat hebben 'groene' investeringen ondernemers de afgelopen jaren opgeleverd en wat kunnen ze de komende jaren opleveren in termen van exportkansen, concurrentiekracht en winst?

Natuur in de kern van de economie

- Hoe kan biodiversiteit economisch gewaardeerd worden en hoe kan natuurwaarde geïntegreerd worden in economische besluitvorming?
- Hoe kunnen bedrijven bewust worden gemaakt van hun impact op de biodiversiteit en vitale ecosystemen en hoe kunnen overheden, milieu-organisaties en bedrijven komen tot een resultaatgerichte, effectieve en efficiënte aanpak, in Nederland en mondiaal?

Een duurzame energiehuishouding

- Hoe kan de betaalbaarheid van energie binnen de EU geborgd worden?
- Welke gevolgen heeft de opkomst van decentrale energieopwekking in combinatie met nieuwe ICT-technologie zoals slimme netten en meters voor de ordening en regulering van de energiemarkten op Europees en nationaal niveau?
- Welke rol heeft de overheid in energieprojecten die hoge upfrontkosten hebben en waarvan de rendabiliteit aanzienlijk bedreigd wordt door economische risico's en de onzekerheid van beleid? Zijn er onder de huidige marktomstandigheden voldoende prikkels voor investeringen in opwekkingscapaciteit voor duurzame energie of is een ander ordeningsmodel vereist?
- Is het bereiken van een internationaal klimaatakkoord nog een reële optie of kunnen we beter inzetten op een Europees en nationaal energiebesparings- en duurzaam energiebeleid?
- Wat is het potentieel van energiebesparing en welke rol hebben publieke en private partijen daarin?

Een duurzame voedselproductie

- Hoe lossen we het mestprobleem op? Kan het omgezet worden in marktkansen?
- Hoe moet omgegaan worden met toenemende risico's op insleep van dier- en plantenziekten?
- Wat betekent de digitalisering voor de agrofoodsector?
- Wat zijn de consequenties van de vorming van grote machtsblokken in de primaire voedselproductieketen en hoe moet daarmee worden omgegaan?
- Hoe kan de agrofoodsector een omslag maken naar een meer duurzame en vraaggestuurde ketenbenadering en welke rol heeft de overheid daarin?

3. Een effectief bestuur

De omgeving waarin de overheid opereert, verandert voortdurend. Overheidsgezag is niet langer vanzelfsprekend. Burgers worden mondiger. De afgelopen jaren zijn nieuwe vormen van publiek-private samenwerking ontstaan. Deze ontwikkelingen roepen voor de overheid vragen op. Hoe kan de overheid effectief sturing geven in het veranderend krachtenveld? Hoe kan een terugtrekkende overheid zijn verhouding tot medeoverheden organiseren? Hoe kan een rijksoverheid omgaan met assertieve burgers, die zelf verantwoordelijkheid nemen voor publieke voorzieningen? En welke ruimte is daarin weggelegd voor professionals? Dit zijn stuk voor stuk cruciale vragen voor een effectief bestuur, die voor EL&I bijvoorbeeld actueel zijn in het bedrijfslevenbeleid, de green deals en het natuurbeleid. Op ieder van deze terreinen zoekt het ministerie naar nieuwe vormen van samenwerking met de samenleving. Een belangrijk ander vraagstuk hierbij is hoe ideeën van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden ondersteund en gefaciliteerd. En hoe zullen zij de toegeworpen handschoen precies oppakken? In haar beleid is het ook van belang dat de overheid zoekt naar draagvlak. Dit klinkt vanzelfsprekend, maar is niet altijd even gemakkelijk. Denk aan de overheveling van verantwoordelijkheden naar het Europese niveau. Het kan effectief en vanuit economisch oogpunt efficiënt zijn om bepaalde taken op supranationaal niveau te regelen. Tegelijkertijd zien we dat burgers zich in toenemende mate afkeren van Europa. Hoe gaat we in beleid om met deze tegengestelde belangen? Hoe groot is het risico van afkalvend vertrouwen in het proces van globalisering binnen Nederland en Europa?

Veranderende verantwoordelijkheden, andere governance

- Hoe kan de governance van nieuwe publiek-private partnerschappen (PPP) bv. de green deals en de innovatiecontracten het beste worden vormgegeven? Met welke factoren moet rekening worden gehouden?
- Hoe moet worden omgegaan met het feit dat de overheid op vele terreinen minder directe verantwoordelijkheid krijgt, terwijl de overheid vaak wel degene is die verantwoordelijk wordt gehouden als het misgaat?
- Hoe kan ervoor gezorgd worden dat wet- en regelgeving nieuwe PPP niet onnodig in de weg staat en hoe kan tegelijkertijd worden voorkomen dat PPP zelf nieuwe toetredingsbelemmeringen opwerpen en/of er ongeoorloofde afspraken worden gemaakt die leiden tot concurrentievervalsing?
- Hoe kan het ministerie van EL&I effectief sturing geven in een speelveld met toenemende bevoegdheden en slagkracht van regionale overheden t.a.v. nieuwe PPP?
- In hoeverre zijn consumenten in staat hun toegedichte rol als homo economicus te vervullen in (semi-) publieke sectoren en zijn er grenzen zijn aan de merites van keuzevrijheid?
- Kunnen de overheid en de samenleving gezonder omgaan met risico's en incidenten om onnodige kosten voor de samenleving, inefficiënte inzet van overheidsmiddelen en belemmeringen voor innovatie te voorkomen?

Draagvlak

- Wat zijn de consequenties van de toenemende maatschappelijke weerstand ten aanzien van overheveling van nationale bevoegdheden naar Europa?
- Hoe moet worden omgegaan met de maatschappelijke weerstand ten aanzien van innovaties zoals ondergrondse CO₂-opslag, genetische manipulatie en megastallen?
- Welke rol heeft de overheid ten aanzien van het toenemende consumentenbewustzijn over voedsel (o.a. voedselveiligheid, duurzaamheid, dierziekten)?
- Hoe kan worden omgegaan met de tegenstelling kritische burger (eist duurzaamheid, dierenwelzijn) versus calculerende consument (nauwelijks bereid extra te betalen)?
- Welke consequenties heeft de huidige ontwikkeling in de vakbonden voor de arbeidsverhoudingen en wat zijn de sociaal-economische gevolgen daarvan?



Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie
Postbus 20401 | 2500 EK | Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni

Mei 2012