



# Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend





# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. De Nederlandse economie nu</b>	<b>7</b>
1.1 De Nederlandse economie kent een grote veelzijdigheid	7
1.2 De Nederlandse economie is sterk door samenwerking in regio's en ecosystemen	8
1.3 De Nederlandse economie is sterk door haar geografische ligging, handelsgeest en internationale oriëntatie	9
1.4 De Nederlandse economie heeft een sterke arbeidsproductiviteit	10
<b>2. Belangrijke ontwikkelingen voor de Nederlandse economie</b>	<b>12</b>
2.1 Geopolitieke machtsverschuivingen zetten ons concurrentievermogen onder druk	12
2.2 De digitale transitie biedt kansen om de arbeidsproductiviteit te verhogen	14
2.3 Duurzame transities met behoud van industrie draagt bij aan mondiale klimaatwinst, vergroten ons concurrentievermogen en onze weerbaarheid	15
2.4 Gerichte arbeidsmigratie die aansluit bij economie en samenleving	17
2.5 Scherpe keuzes in de fysieke inrichting van Nederland zijn nodig om onze schaarse vierkante meters het beste te benutten.	17
2.6 Niet iedereen profiteert in voldoende mate van de brede welvaart die de Nederlandse economie creëert	18
2.7 Conclusies analyse hoofdstuk 1 en 2	19
<b>3. Ambities voor de Nederlandse economie: innovatief, duurzaam, sterk en welvarend</b>	<b>20</b>
3.1 Het toekomstbeeld met vier kenmerken	20
3.2 Verwachtingen en inzet van toekomstige bedrijvigheid	21
3.3 Economisch beleid: generiek, randvoorwaardelijk én gerichte keuzes	22
3.3.1 <i>Randvoorwaardelijk en generiek beleid</i>	23
3.3.2 <i>Gericht beleid: keuzes maken</i>	24
3.4 Economisch beleid: concrete doelen	25
3.4.1 <i>Investeren in innovatie</i>	25
3.4.2 <i>Investeren in verduurzaming</i>	26
3.4.3 <i>Investeren in een sterk Nederland in een weerbaar Europa</i>	26
3.4.4 <i>Investeren in de samenleving, zodat iedereen profiteert</i>	27
3.5 Samenwerken om de doelen te realiseren	28

## Managementsamenvatting

Nederland is een van de rijkste, gelukkigste en gezondste landen ter wereld. Dat hebben we te danken aan onze gunstige ligging, onze goed georganiseerde voorzieningen, en de Europese interne markt. Maar zeker ook aan onszelf. We zijn creatief, staan bekend om onze handelsgeest en we zijn harde werkers. Zo hebben we met elkaar een sterke, dynamische en veelzijdige economie gebouwd. We zijn een land waar bedrijven zich graag vestigen en groeien. We hebben duizenden bedrijven om trots op te zijn. Die het hart van onze dorpen en steden vormen. Ons voorzien van talloze diensten en producten. Waar honderdduizenden mensen werken. Ook grotere, vaak innovatieve bedrijven vestigen zich graag in ons land. We hebben een aantrekkelijk investeringsklimaat, uitstekende kennisinstellingen en goed opgeleide werknemers. Niet voor niets is Nederland internationaal toonaangevend in belangrijke sectoren als voedsel, halfgeleiders, hightech en materialen, logistiek en zakelijke dienstverlening. We hebben een sterke uitgangspositie.

We zijn gewend voorop te lopen. Maar de wereld om ons heen staat niet stil. De sectoren waar Nederland en Europa van oudsher goed in zijn en nu hun geld mee verdienen, staan onder druk: denk aan de chemische industrie en de automotive- en agri-foodsector. Met andere woorden, we verliezen aan concurrentievermogen.

Nederland loopt tegen haar grenzen aan. Grenzen aan energie, grondstoffen, water, arbeid, natuur, en ruimte. Ons land is dichtbevolkt en landbouw, industrie, woningbouw, recreatie, infrastructuur, waterbeheer en natuur doen allemaal een beroep op dezelfde beperkte fysieke ruimte. We moeten bewuster kiezen hoe we onze schaarse vierkante meters het beste kunnen inzetten, een balans vinden tussen economische belangen en andere belangen zoals wonen, natuur en biodiversiteit.

Nederland is geen eiland. De wereld om ons heen verandert snel. Landen als Rusland en China zijn van invloed op technologische ontwikkelingen en geopolitieke verschuivingen. Dat brengt risico's met zich mee voor onze economie, onze leefomgeving en onze soevereiniteit.

Op het gebied van energie worden Europese landen bijvoorbeeld geconfronteerd met hogere energieprijzen dan concurrerende economieën. Ook slagen wij en andere Europese landen er onvoldoende in om nieuwe economische sectoren te ontwikkelen. De VS beschermt zijn eigen rol als technologisch leider en ook China neemt een steeds groter aandeel van de productie van hightech economische goederen voor zijn rekening. Dit doen deze landen door een actief en gericht industrie- en technologiebeleid te voeren. Het geopolitieke klimaat wordt guurder. Onze arbeidsproductiviteit staat door de vergrijzing onder druk en in deze onzekere tijden nemen buitenlandse en binnenlandse investeringen gestaag af. Nederland is in toenemende mate afhankelijk van andere landen voor strategische producten en grondstoffen. Zo heeft China een dominante positie kunnen opbouwen in de mijnbouw, verwerking en productie van materialen die cruciaal zijn voor de energietransitie.

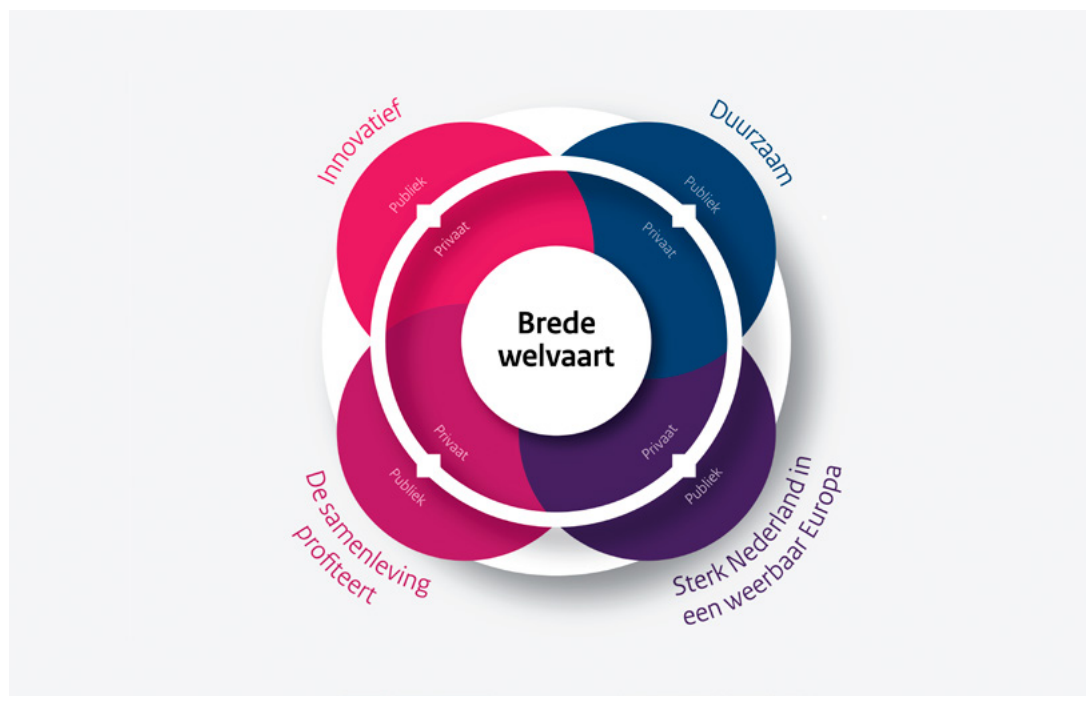
Als de wereld verandert, moeten wij onze koers aanpassen. En het liefst door tegelijkertijd de kansen binnen dat tijdperk te pakken. Onze kracht gebruiken in die verandering. Zoals we in de geschiedenis wel vaker hebben gedaan, bijvoorbeeld door dijken te bouwen en toonaangevend te worden in watermanagement. Dus dat doen we nu ook. We kijken wat er nodig is om in deze toekomst, in deze veranderende wereld, een sterk land te blijven. En we leggen onze economische inzet langs die lat. Wat gaat de toekomst van ons vragen? Hoe gaan we om met grenzen aan energie, grondstoffen, arbeid, natuur en ruimte? Hoe houden we ons land zo veilig en welvarend mogelijk?

We koersen daarom op een Nederlandse economie in de toekomst met vier dominante kenmerken (pijlers). Die economie is (1) innovatief, (2) duurzaam, (3) met een sterke positie in een weerbaar Europa. Die economie laat de Nederlandse samenleving (4) meedoen en mee profiteren van de brede welvaart die wordt gecreëerd. Het CBS hanteert hiervoor de volgende definitie: Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in

de wereld.<sup>1</sup> Wanneer alle mensen in voldoende mate profiteren van deze ontwikkelingen, ongeacht bijvoorbeeld woonplaats of opleiding, zal dit een positief effect hebben op de verschillende aspecten van brede welvaart.

- Werken aan een **innovatieve economie** betekent constant kijken waar de kansen liggen en hoe we met publieke en private samenwerking onze excellente kennis optimaal benutten. Zo zorgen we ervoor dat we nieuwe ideeën en (digitale) technologieën creëren, toepassen en operationaliseren om economische groei en brede welvaart te stimuleren.
- Met **duurzaam** bedoelen we dat we aandacht schenken aan de (natuurlijke) wereld om ons heen, hier en nu, in de toekomst, en elders in de wereld. Dat betekent dat wij ons moeten inspannen om zoveel mogelijk brede welvaart (economisch, ecologisch, maatschappelijk en sociaal) te creëren binnen planetaire grenzen, met schaarse ruimte en grondstoffen, en ook risico's voor mens en milieu moeten aanpakken.
- Een **sterk Nederland in een weerbaar Europa** hebben we nodig om invloed uit te oefenen. Binnen Europa is een sterk Nederland nodig, zodat wij met elkaar de juiste keuzes maken. Samen met EU-lidstaten vergroten we onze open strategische autonomie doordat we dat gezamenlijke belang tegenover andere grootmachten inbrengen. Dat stelt ons, als kleine open economie, in staat te profiteren van internationale handel. Ook minimaliseren we daarmee de risico's van strategische afhankelijkheden en borgen we economische veiligheid.
- In de basis draait de economie om mensen en de samenleving. Mensen moeten **in voldoende mate kunnen participeren en profiteren** van economische groei. Het is van groot belang dat economische groei nu en in de toekomst zorgt voor meer brede welvaart. Zowel overheid als bedrijven moeten daar invulling aan geven, in Nederland en daarbuiten.

**Figuur 1** De toekomstbestendige economie maximaliseert brede welvaart, door innovatief en duurzaam te zijn, met een sterk Nederland in een weerbaar Europa, waarin de samenleving in voldoende mate participeert en profiteert van economische groei



We werken kortom samen aan een vitale economie met concrete doelen vanuit een breed welvaartspectief. Bedrijven, burgers en overheid maakten samen van Nederland een welvarende economie. Die samenwerking, creativiteit en lef zal de komende jaren ook nodig zijn om aan deze doelen te werken. Om zo voorop te blijven lopen, onderscheidend, economisch sterk en weerbaar te blijven.

<sup>1</sup> [Brede welvaart \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl)

Het perspectief (figuur 1) helpt bedrijven hun strategie aan te scherpen: op welke wijze dragen zij in meer of mindere mate bij aan de vier pijlers? Ook de overheid neemt het perspectief als uitgangspunt en richt haar beleid op het versterken van deze pijlers. Daarmee bouwen we aan een vitale economie.

Daarnaast is het aan ons om het échte verschil te maken door gericht te investeren in die technologieën waarin wij wereldspeler willen zijn. Dat hebben we nodig om onze invloed te behouden, talent te blijven aantrekken, en te werken aan de brede welvaart die we nastreven. Daarvoor moet de overheid haar focus meer richten op het stimuleren van de groeisectoren van de toekomst: deep tech, de groene maakindustrie, de circulaire economie en hoogwaardige digitale diensten, zoals kunstmatige intelligente en digitale platformen. Dat moeten we nú doen, om te voorkomen dat de internationale concurrentie ons te snel en te slim af is. Daarmee zorgen we ervoor dat we ook in de toekomst in een fijn land kunnen leven en dragen eraan bij dat dat ook elders in de wereld mogelijk blijft.

# 1. De Nederlandse economie nu

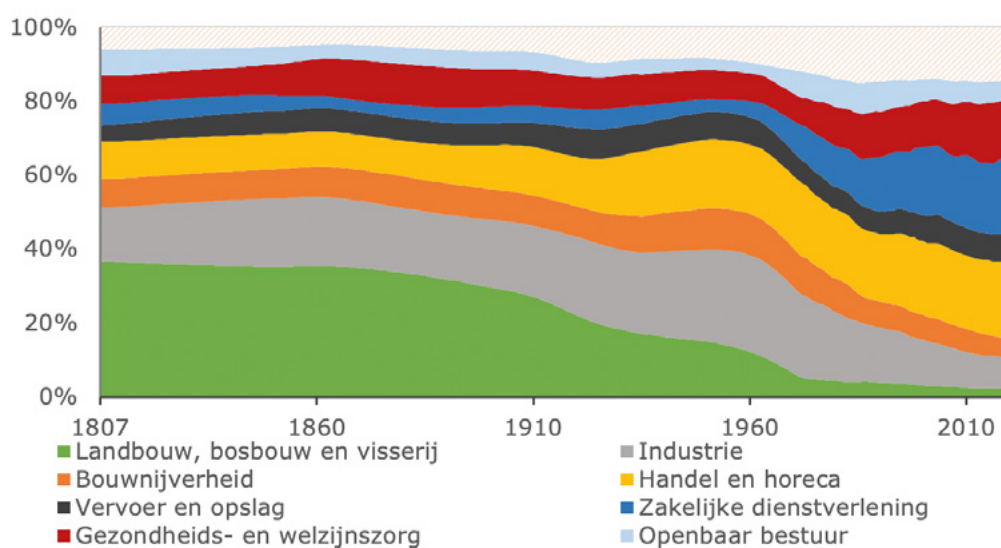
Onze sterke economie zorgt ervoor dat Nederland op dit moment één van de meest welvarende landen ter wereld is. Naast een aantal sterke punten kent de Nederlandse economie ook een aantal uitdagingen en beperkingen. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven.

## 1.1 De Nederlandse economie kent een grote veelzijdigheid

Een belangrijke kracht van de Nederlandse economische structuur is de grote veelzijdigheid, zowel sectoraal, regionaal als in activiteiten. Ruim driekwart van de werkgelegenheid volgt niet uit de productie van goederen, maar uit de levering van diensten (zie Figuur 2). De zakelijke dienstverlening is, gevolgd door handel, horeca en de zorg, de grootste bedrijfstak in aantal banen. Ook kleinere sectoren voegen waarde toe. De creatieve sector genereert bijvoorbeeld niet alleen economische waarde, maar heeft ook een positief effect op de kwaliteit van leven in onze steden.<sup>2</sup> De veelzijdigheid van de economische structuur verandert in de tijd. Ook de plek waar bepaalde activiteiten plaatsvinden, verandert. Rond Amsterdam bloeien technologische bedrijven en (zakelijke) dienstverlening, terwijl de rol van de industrie in die regio afneemt. In Noord-Brabant en Limburg groeit de industrie juist.<sup>3</sup>

Zulke veranderingen komen niet uit het niets. De economie van nu bouwt voort op wat er in het verleden is opgebouwd. Zo is de hoogwaardige Nederlandse dienstensector voor een belangrijk deel een logisch gevolg van de eerdere specialisatie als handels- en doorvoerland.<sup>4</sup> Deze dynamiek leidt tot een mozaïek van economische activiteiten en sectoren. In de Nederlandse economie zijn veel sectoren succesvol, maar geen enkele is dominant. Hierdoor is er minder kans op grote economische schokken. Complementariteit van sectoren kan ook leiden tot synergiën en efficiëntieverbeteringen. Daarnaast kan kennisuitwisseling tussen verschillende sectoren bijdragen aan innovatie: wat in de ene sector werkt, kan wellicht ook worden toegepast in een andere.

**Figuur 2** Werkgelegenheid per sector 1807-2018 (bron: CBS)



<sup>2</sup> Het economische belang van de culturele en creatieve sector - Rabobank

<sup>3</sup> Het industriële landschap van Nederland, CBS, 2018.

<sup>4</sup> Naar een lerende economie, WRR, 2013 (paragraaf 2.2).

## Hightechsector

De Nederlandse hightechsector speelt een essentiële rol in het bedenken van oplossingen voor wereldwijde maatschappelijke uitdagingen op het gebied van gezondheid, veiligheid en duurzame energie, met technologieën die in Nederland stevig geworteld zijn. Binnen de hightech is Nederland goed in niches zoals quantum, life sciences, fotonica, nanotechnologie, ruimtevaart en extreme ultraviolette lithografie-technologie. Op deze gebieden kent Nederland krachtige samenwerking tussen publieke en private partijen. De hightechsector wordt gefaciliteerd door een uitstekende digitale infrastructuur. Dit biedt onder andere kansen voor kunstmatige intelligentie (AI) en het *internet of things*. Verder zijn onze hoogstaande wetenschappelijke kwaliteit en bijbehorende onderzoeksinfrastructuur een belangrijke voedingsbodem voor de hightechindustrie. Nieuwe technologieën in het digitale domein beïnvloeden de productiviteit in bijna alle sectoren. Met een toenemende vraag naar geavanceerde technologieën zijn de groeikansen voor deze sector groot. Zeker als ze ook nog bijdragen aan de klimaattransitie en een circulaire economie. Ook zijn er uitdagingen in deze sector. Zo kent de mate van valorisatie van wetenschappelijke kennis in Nederland ruimte voor verbetering. De groei van de hightechsector in Nederland in de toekomst kent drie knelpunten: het tekort aan technisch personeel, de beperkte schaalgrootte en een gebrek aan risicokapitaal. Hightechbedrijven die oplossingen vinden voor deze drie knelpunten zullen succesvoller zijn dan bedrijven die daarvoor geen oplossingen vinden.

## 1.2 De Nederlandse economie is sterk door samenwerking in regio's en ecosystemen

Het Nederlandse bedrijfsleven onderscheidt zich door een relatief platte organisatiecultuur met weinig hiërarchie, waarin partijen op basis van gelijkwaardigheid en vakmanschap samenwerken. Wij Nederlanders waarderen expertise boven hiërarchie; een unieke cultuur waarmee technologische doorbraken werden bereikt.<sup>5</sup> Er bestaat in Nederland een sterke samenwerking tussen bedrijven, overheden en kennisinstellingen in netwerken en clusters.<sup>6</sup> Het Nederlandse poldermodel is internationaal een voorbeeld. Onderzoek en innovatie komen vaak tot stand in regionale ecosystemen met publieke en private partijen, waarin zowel samenwerking als concurrentie een rol speelt.<sup>7</sup> In onderzoek en ontwikkeling (R&D) scoort Nederland hoog in termen van samenwerking tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen.<sup>8</sup> Nederland heeft als innovatieve, democratische en dynamische rechtstaat een uniek en beloftevol ecosysteem rond rechtssystemen, mede als gevolg van de vele internationale organisaties op het gebied van recht die zich in de regio Den Haag hebben gevestigd. Een goed functionerende Nederlandse rechtstaat in de toekomst schept vertrouwen en is daarmee een fundament voor een gezonde economie.

Nederland is rijk aan onderzoeks- en innovatieve ecosystemen, waarvan een belangrijk deel clustert in bijvoorbeeld Eindhoven, Amsterdam en Wageningen. Er zijn ook kleinere innovatieve concentraties. Een voorbeeld hiervan is het Leiden Bio Science Park, waar ruim tweehonderd organisaties samenwerken op het gebied van levenswetenschappen en gezondheid. Nederland heeft daarnaast vijf energie-intensieve industrieclusters: in Rotterdam/Moerdijk, het Noordzeekanaalgebied, Chemelot in Limburg, aan de Westerschelde in Zeeland en in Noord-Nederland (Eemshaven, Emmen). In deze clusters is ruimte voor nieuwe bedrijvigheid.<sup>9</sup> De bedrijven in deze industrieclusters functioneren in sterke samenhang met elkaar, met grote mogelijkheden voor synergie in bijvoorbeeld infrastructuur en het omschakelen naar duurzame productieprocessen.<sup>10</sup> De regio Noord-Nederland is sterk in energie en bouwt onder andere aan een waterstof-ecosysteem dat de rest van Nederland van duurzame energie gaat voorzien. De sterke onderlinge samenwerking stuwt de innovatiekracht. Op eenzelfde wijze versterken logistiek en industrie in Nederland elkaar.

<sup>5</sup> Landenstudie: Going Dutch | Advies | Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (awti.nl), AWTI, november 2013.

<sup>6</sup> Building a world-class Dutch start-up ecosystem, McKinsey, 10 november 2022.

<sup>7</sup> Kabinetsstrategie versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen, Kamerbrief, 30 oktober 2020. En [TNO 2020 R11137 Regionale onderzoeks- en innovatie ecosystemen](#).

<sup>8</sup> European innovation scoreboard, Europese Commissie, september 2022.

<sup>9</sup> Kamerbrief over nationaal programma voor versnelde verduurzaming van de industrie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl, Kamerbrief, 24 maart 2023.

<sup>10</sup> Netwerkanalyse biedt nieuwe inzichten voor clustergericht energiebeleid, Buiten et al., ESB 106(4804), december 2021.



De recente komst van het European Medicines Agency (EMA) naar Amsterdam geeft een extra stimulans aan biomedische bedrijvigheid in Nederland. De Nederlandse ecosystemen voor onderzoek, innovatie en bedrijvigheid beperken zich bovendien niet tot de Nederlandse grenzen. Samenwerking binnen en tussen ketens wordt steeds belangrijker, aangezien de maatschappelijke uitdagingen – bijvoorbeeld op het vlak van klimaat, biodiversiteit, circulariteit of informatiedeling – in toenemende mate bedrijfs- en sectoroverstijgend zijn.

### Logistieke sector

Nederland heeft een sterke logistieke sector. De vraag naar kwalitatief hoogwaardige logistiek blijft stijgen als gevolg van de verdere ontwikkeling van e-commerce, is de verwachting<sup>11</sup>. Maatwerklogistiek, gerobotiseerde voorraadoplossingen en 'just in time'-concepten hebben groeipotentie. De transitie naar duurzame logistiek biedt grote kansen. Nederland kan een proeftuin worden voor zero-emissie logistieke oplossingen. In de Rotterdamse haven bijvoorbeeld, worden containers steeds vaker gelost door elektrische, autonoom rijdende trucks. Een knelpunt voor de logistieke sector is het gebrek aan ruimte in Nederland. Logistieke oplossingen die efficiënt met schaarse ruimte omgaan, zijn kansrijk.

## 1.3 De Nederlandse economie is sterk door haar geografische ligging, handelsgeest en internationale oriëntatie

Andere sterke eigenschappen van de Nederlandse economie zijn onze ligging, handelsgeest en internationale oriëntatie. Onze ligging aan de Noordzee was in het verleden gunstig vanwege de aanwezigheid van olie en gas en de mogelijkheid van zeetransport. Nu kan deze ligging een comparatief voordeel zijn in de energietransitie. De Noordzee is bijzonder geschikt voor het opwekken van groene energie met wind op zee, voor de opslag van CO<sub>2</sub> - ook wel *carbon capture and storage* (CCS) genoemd - en voor import van groene waterstof. Dit biedt kansen voor de verduurzaming van Nederland en in het bijzonder voor de energie-intensieve industrie. Klimaat en biodiversiteit verdienen prioriteit, net als ons verdienvermogen. Daarom wordt gestuurd op een natuurinclusief en circulair ontwerp.

Nederland is een vooraanstaand handelsland, niet alleen in termen van import en export, maar ook als investeerder elders in de wereld en als vestigingsplaats voor bedrijven uit andere landen. De ontwikkeling van zee- en luchthavens in combinatie met een goede fysieke infrastructuur over weg, water en spoor en een uitmuntende digitale infrastructuur, zorgen voor een uitstekende verbinding van Nederland met de rest van de wereld. De goederenhandel is dan ook van groot belang voor de Nederlandse economie. Ruim een miljoen mensen werken bij een buitenlandse multinational en we verdienen een derde van ons bbp door export (netto).

Door het zeer open karakter van de Nederlandse economie profiteert Nederland bovengemiddeld van het lidmaatschap van de Europese Unie en de interne markt.<sup>12</sup> De interne markt in Europa helpt onze afzetmarkten te vergroten. Ook de handel buiten de EU draagt bij aan de Nederlandse economische welvaart en met de hernieuwde focus op verduurzaming en digitalisering tevens aan brede welvaart.<sup>13</sup> We zijn daarom gebaat bij goede internationale verhoudingen en ruimte voor handel. Europa maakt het ook mogelijk op het wereldtoneel invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld als het gaat om verweer tegen protectionistische maatregelen van derde landen, toegang tot voldoende kritieke grondstoffen,<sup>14</sup> en het ondersteunen van landen die aan Europese regelgeving willen voldoen om naar Europa te kunnen exporteren. Ook werken we op Europees niveau steeds intensiever samen op technologiegebied.

<sup>11</sup> ABN-Amro, 'In rustiger vaarwater' in: *Sectorprognose Transport en Logistiek* (Amsterdam, 31 maart 2023).

<sup>12</sup> *Handelsbaten van de EU en de interne markt*, CPB, januari 2022.

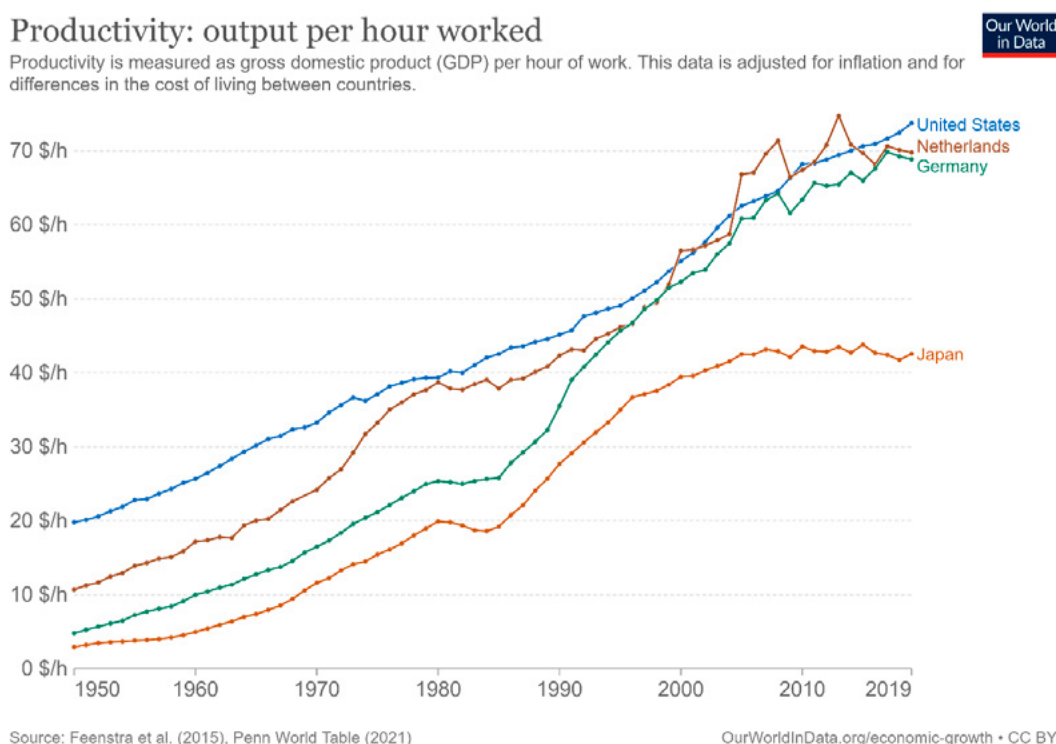
<sup>13</sup> *Beleidsnotitie 2022 - Doen waar Nederland goed in is | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl*

<sup>14</sup> Een grondstof wordt aangemerkt als kritiek wanneer de Nederlandse import van een grondstof of product veel gebruikt wordt in Nederlandse sectoren en deze moeilijk substitueerbaar is, 2) de grondstof of het product extra risico's kent, zoals concentratie van winning en productie in een beperkt aantal landen of de aanwezigheid van exportrestricties.

## 1.4 De Nederlandse economie heeft een sterke arbeidsproductiviteit

Nederland kent vanouds een zeer hoge arbeidsproductiviteit. Dat betekent dat met beperkte inzet van arbeid veel economische waarde kan worden geproduceerd. Dankzij investeringen in de afgelopen decennia in innovatie, scholing, kennisontwikkeling, industrie en nieuwe sectoren is de productiviteit gestaag gegroeid. De arbeidsproductiviteit van Nederland is hoog, maar groeit net als in andere ontwikkelde landen niet hard meer (zie Figuur 3).

**Figuur 3** Niveau van arbeidsproductiviteit in bbp per gewerkt uur (uitgedrukt in dollars, constante prijzen, 2017)



De verklaring voor de stagnerende arbeidsproductiviteit is niet eenduidig.<sup>15</sup> Er is een aantal belangrijke factoren die de arbeidsproductiviteit kunnen versterken. Ten eerste technologische ontwikkeling en innovaties. Door innovaties kunnen bedrijven hun productieprocessen efficiënter maken en nieuwe of betere producten en diensten ontwikkelen. Een goed geïntegreerd ecosysteem, waarin bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen gezamenlijk innoveren, is essentieel voor het ontstaan van technologische ontwikkelingen.<sup>16</sup> Nieuwe sleuteltechnologieën, zoals kunstmatige intelligentie, robotisering en quantumcomputers hebben de potentie om een grote impuls aan de arbeidsproductiviteit te geven; ook in de dienstensector.<sup>17</sup> Ondernemers met vernieuwende ideeën moeten in staat zijn deze snel en eenvoudig op de markt te brengen, zonder veel obstakels te ondervinden van regelgeving of gebrek aan financiering. Nederlandse kennisinstellingen genereren veel toonaangevende kennis. Nederland scoort hier internationaal gezien sterk, maar er is wel ruimte voor verbetering om de waarde en impact die deze kennis genereert te versterken.

<sup>15</sup> Roelandt et al., ESB, 23 juli 2019; *De Nederlandse productiviteitspuzzel*, CBS, 2021; *National Productivity Board 2021 annual report*, CPB, 13 december 2021; *Do-it-yourself Digital: the production boundary, the productivity puzzle and economic welfare*. Coyle, *Economica* 86 (344), 2019.

<sup>16</sup> *Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen*, Kamerbrief 30 oktober 2020.

<sup>17</sup> *The Second Machine Age*. Brynjolfsson en McAfee, 2014.

Nederland heeft een relatief groot aantal startups (2,2 keer zoveel per inwoner vergeleken met het Europese gemiddelde). Dit is grotendeels te danken aan het gunstige ecosysteem voor startups, dat het op één na beste van Europa is. Aan de andere kant doet Nederland het minder goed als het gaat om startups in 'deep tech'. Dit zijn de meest vernieuwende technologieën met in potentie grote toegevoegde waarde. De doorgroei van Nederlandse startups is minder dan in andere landen: 21 procent groeit door naar de scale-up fase. In de Verenigde Staten is dit 60 procent en in Duitsland 37 procent.<sup>18</sup> Versterking van de Nederlandse economie door een betere valorisatie van onze kennis door startups en scale-ups en ook door gevestigde bedrijven en maatschappelijke organisaties is cruciaal voor de Nederlandse toekomst.

Een tweede aanjager van productiviteit is menselijk kapitaal, zoals een goede opleiding, hoogwaardige kennis, (digitale) vaardigheden, creativiteit en ondernemerschap. Zeker in een moderne kenniseconomie zoals de Nederlandse, is een goed opgeleide beroepsbevolking cruciaal.<sup>19</sup> De basis hiervoor is de kwaliteit van onderwijs, maar ook de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt en een leven lang ontwikkelen zijn van belang.<sup>20</sup> Hoewel het Nederlandse onderwijs over het algemeen goed is en de universiteiten zelfs behoren tot de beste ter wereld,<sup>21</sup> zijn er ook zorgen. De onderwijsprestaties namen de afgelopen decennia af; de leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen daalde bijvoorbeeld tot onder het EU-gemiddelde.<sup>22</sup> Nederland is tussen 2006 en 2018 in de PISA-index (een internationaal vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van 15-jarige scholieren op het gebied van lezen, wiskunde en wetenschap) gedaald van de zevende naar de zestiende positie.<sup>23</sup> Dergelijke ontwikkelingen tonen aan dat het cruciaal is om te blijven investeren in de kwaliteit van het onderwijs, zodat onze beroepsbevolking van nu en in de toekomst haar potentieel ten volle kan benutten. Daarbij past een betere internationale erkenning van vaardigheden, zodat ook de Europese interne markt nog beter kan gaan functioneren.

Het creatieve en innovatieve vermogen in Nederland is groot, met relatief veel werknemers in de culturele en creatieve sectoren. Dat gaat om de kunsten, maar bijvoorbeeld ook om reclamebureaus en industrieel ontwerpers.<sup>24</sup> Creativiteit uit zich ook in ondernemerschap. Uit de Global Entrepreneurship Monitor blijkt dat Nederland zeer hoog scoort in nieuwe bedrijvigheid en ondernemerschap.<sup>25</sup> Nederlanders staan open voor verandering en buitenlandse bedrijven gebruiken Nederland regelmatig als testmarkt voor nieuwe producten of diensten. Het aanpassingsvermogen van werknemers is cruciaal, aangezien de inhoud van werk vaak snel verandert.<sup>26</sup> Een sterke leer- en ontwikkelcultuur is daarom onmisbaar.<sup>27</sup>

Een derde aanjager van arbeidsproductiviteit betreft goed werkende markten met een gezonde bedrijfsdynamiek (het toe- en uitreden van bedrijven). Het proces van 'creatieve vernietiging'; de vervanging van bedrijven die minder waarde toevoegen door bedrijven die veel maatschappelijke waarde toevoegen, leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit. In de afgelopen jaren nam de bedrijfsdynamiek in Nederland af.<sup>28</sup> Bedrijfsopheffingen, waaronder faillissementen, zijn voor betrokkenen pijnlijk, maar nodig om werknemers en investeringen op de meest productieve plekken te krijgen. Als er te weinig bedrijfsopheffingen zijn, bestaat het risico dat nieuwe, innoverende bedrijven te weinig ruimte krijgen om door te groeien. Met een goed sociaal en activerend vangnet en een terughoudend steunbeleid, ondersteunt de overheid een dynamische economie. Goed werkende markten vereisen daarnaast stabiel overheidsbeleid, een gelijk speelveld en het beperken van administratieve lasten.

<sup>18</sup> Building a world class Dutch Startup ecosystem, McKinsey, 2022.

<sup>19</sup> Naar een lerende economie, WRR, 2013.

<sup>20</sup> Inzet werkagenda mbo, Kamerbrief, 20 oktober 2022.

<sup>21</sup> Times higher education ranking.

<sup>22</sup> PISA, OESO, 2020.

<sup>23</sup> <https://www.oecd.org/pisa/data/>

<sup>24</sup> Meer bedrijven in culturele en creatieve sector in 2021, CBS, november 2021.

<sup>25</sup> Global entrepreneurship monitor, GEM, februari 2022.

<sup>26</sup> Naar een lerende economie, WRR, 2013.

<sup>27</sup> Kamerbrief over beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen, Kamerbrief, 23 september 2022.

<sup>28</sup> The contribution of business dynamics to productivity growth in the Netherlands, CPB, 2021; Measuring trends and persistence in capital and labour misallocation, DNB, 2019.

## 2. Belangrijke ontwikkelingen voor de Nederlandse economie

De Nederlandse economie is robuust, maar behoud van onze concurrentiepositie en verdienvermogen op de lange termijn is geen gegeven. Traditionele sterktes van Nederland staan onder druk, en potentieel nieuwe groeigebieden komen te langzaam tot ontwikkeling. Met een traditioneel op fossiel geënte industrie en een relatief grote agri-sector, wordt ons concurrentievermogen sterk bepaald door het vermogen om een duurzame oplossing voor de lange termijn te vinden voor natuur-, lucht-, water- en bodemkwaliteit en fluctuerende energieprijzen. Hierdoor wordt Europa, maar in het bijzonder Nederland, hard geraakt.<sup>29</sup> Uit nadere analyse van de European Innovation Scoreboard (EIS) blijkt dat we, ondanks een ogenschijnlijk prima vierde positie, aan kracht inboeten ten opzichte van onze buurlanden. Dat betreft vooral die terreinen waar we onze kennis omzetten in nieuwe producten, diensten en (groene) verdienmodellen. Maar, nog belangrijker: vergeleken met de VS en China groeit onze technologische achterstand.<sup>30</sup>

Op hoofdlijnen zien we drie wereldwijde ontwikkelingen die kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie creëren: geopolitieke machtsverschuivingen maakten ons bewust van onze afhankelijkheden en kwetsbaarheden; digitalisering leidt tot grote veranderingen binnen sectoren en tot het ontstaan van nieuwe sectoren en werkgelegenheid; en de transitie naar een klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve economie heeft invloed op de gehele samenleving. Naast deze internationale ontwikkelingen zijn nationale demografische ontwikkelingen en ordening van de fysieke ruimte van toenemend belang voor de opbouw van onze economie. Ook profiteert niet iedereen in voldoende mate van de brede welvaart die de Nederlandse economie creëert. Het CBS constateerde eerder al dat onze brede welvaart onder druk staat. Dit verslechtert de uitgangspositie van toekomstige generaties.

### 2.1 Geopolitieke machtsverschuivingen zetten ons concurrentievermogen onder druk

Verschuivende geopolitieke verhoudingen zetten het wereldwijde open economisch systeem en het op regels gebaseerde multilaterale handelssysteem onder druk. Voor een economie zoals de Nederlandse is die druk direct zichtbaar in economische indicatoren. De relatie met Rusland is de afgelopen jaren verslechterd, met de oorlog in Oekraïne als gruwelijk dieptepunt. Door de Europese afhankelijkheid van externe bronnen van energie heeft dit direct zichtbare effecten op de Nederlandse en Europese economie en samenleving.<sup>31</sup> China is niet meer weg te denken als wereldmacht, maar tegelijkertijd ook een rivaal op het wereldtoneel. Dit geldt met name op het gebied van grondstoffen en schone technologieën, waarvoor Europa steeds afhankelijker wordt van China (zie Figuur 4). Het economische, demografische en daarmee geopolitieke gewicht van andere grote landen, zoals India, Brazilië en het continent Afrika, zal in de periode tot aan 2050 steeds sterker worden. Grootmachten als China en de Verenigde Staten proberen steeds meer los van elkaar te komen. Ze investeren beide stevig in digitale sleuteltechnologieën en versterken daarmee hun potentie om wereldwijd standaarden te zetten en strategische technologische afhankelijkheden te creëren.<sup>32</sup> Ook in de Europese Unie wordt de roep om zelfredzaamheid en protectionisme steeds luider. Daarbij is en blijft het in het belang van Nederland om ook buiten Europa met gelijkgestemde landen waar dat kan te blijven samenwerken. Dat geldt ook voor

<sup>29</sup> Stijging energieprijzen ten gevolge van de oorlog in Oekraïne hebben gezorgd voor een verstoring van het gelijke speelveld binnen Europa, maar heeft er bovenal voor gezorgd dat het al bestaande nadeel voor energie-intensieve industrie ten opzichte van VS verder is vergroot.

<sup>30</sup> Behalve snel teruglopende Nederlandse leerresultaten wat betreft de PISA-score, is er ruimte voor verbetering in het vermogen tot valorisatie en opschaling van nieuwe, innovatieve bedrijven en nieuwe producten en diensten. Juist daar waar het vernieuwings- en verdienvermogen van de economie samenkomt en waarde gecreëerd wordt. European Commission, European Innovation Scoreboard 2022 (September 2022). Volgens Australian Strategic Policy Institute (ASPI) heeft China een dominante positie op 35 van de 44 kritieke technologieën weten te realiseren, in: *Mapping China's Tech Giants* (Juni 2021).

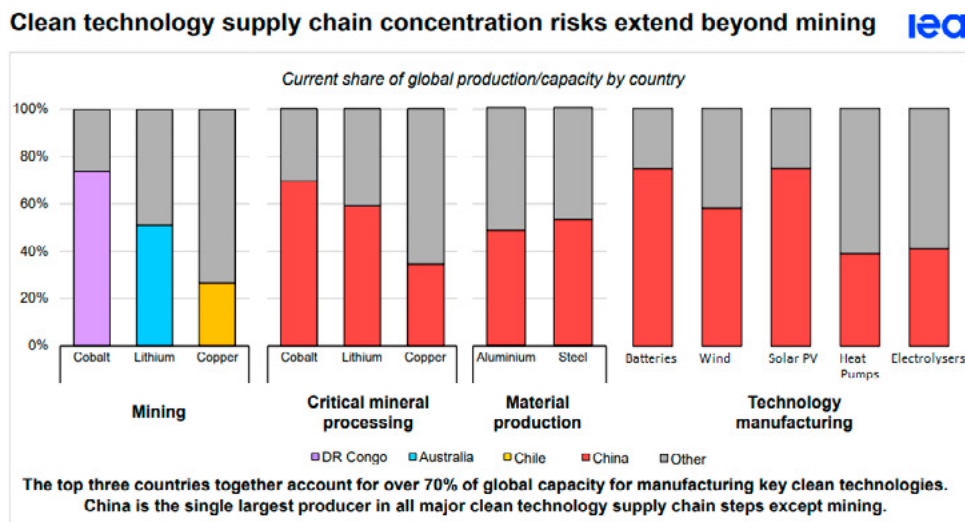
<sup>31</sup> Energy crisis will erode Europe's competitiveness in 2023, Economist Intelligence Unit, 2022.

<sup>32</sup> Securing Europe's competitiveness: Addressing its technology gap, McKinsey Global Institute, 2022.

<sup>33</sup> [OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2023: Enabling Transitions in Times of Disruption | en | OECD](#), OECD, 2023.

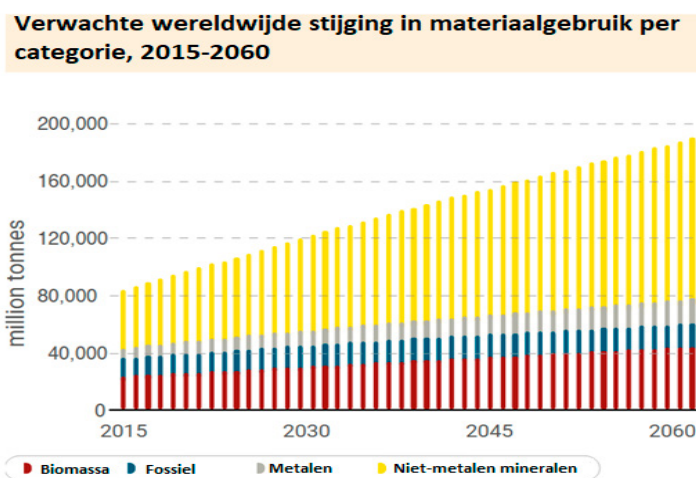
landen waar we niet altijd dezelfde ideeën mee delen, maar waarbij samenwerken nog steeds in ons voordeel en in het algemeen belang is; bijvoorbeeld op het gebied van het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.

**Figuur 4** Aandeel productiecapaciteit schone technologieën per land (bron: IEA<sup>34</sup>)



Mede door de klimaattransitie (zie paragraaf 2.3) neemt de vraag naar grondstoffen sterk toe (Figuur 5), in het bijzonder naar zogenoemde kritieke grondstoffen<sup>35</sup>. Deze zijn belangrijk voor de technologieën die aan de basis liggen van de verduurzaming van het energiesysteem<sup>36</sup>, denk aan grondstoffen voor accu's voor elektrische auto's en magneten voor windmolens. Deze kritieke grondstoffen zijn ook nodig voor digitalisering, defensie, vitale infrastructuur en in de gezondheidszorg. De kritieke grondstoffen komen veelal verwerkt in halffabricaten Nederland binnen. Nederland en Europa zijn sterk afhankelijk van een beperkt aantal landen en/of bedrijven voor de levering. Dan gaat het met name om China, maar bijvoorbeeld ook om de Democratische Republiek Congo (kobalt) en Indonesië, Chili, de Filipijnen en Rusland (nikkel)<sup>37</sup>.

**Figuur 5** Verwachte wereldwijde stijging in materiaalgebruik per categorie, 2015-2060 (Bron: UNEP<sup>38</sup>)



<sup>34</sup> Energy Technology Perspectives 2023 – Analysis - IEA

<sup>35</sup> Veerkracht op het gebied van kritieke grondstoffen: de weg naar een grotere voorzieningszekerheid en duurzaamheid uitstippelen. Mededeling Europese Commissie, COM(2020)474.

<sup>36</sup> The role of critical minerals in clean energy transitions, IEA, 2021.

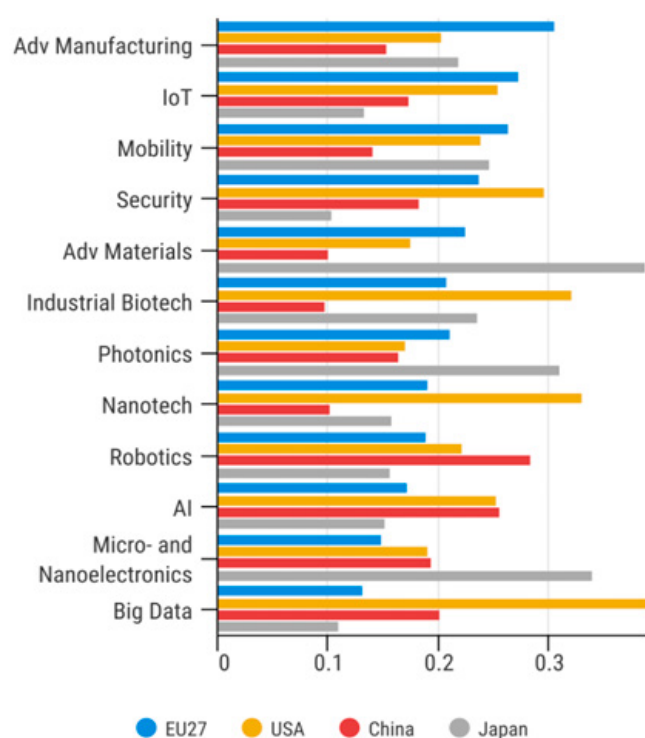
<sup>37</sup> Why Europe's critical raw materials strategy has to be international, Bruegel, 2023).

<sup>38</sup> Global Resources Outlook, 2019.

## 2.2 De digitale transitie biedt kansen om de arbeidsproductiviteit te verhogen

Ons vermogen om een leidende rol te spelen in de digitale transitie is bepalend voor de welvaart en geopolitieke positie van Nederland en Europa. Wereldwijd behoort Nederland tot de meest digitaal geavanceerde landen. Dit biedt ons kansen. Tegelijkertijd zijn er veel digitale waardeketens waarbinnen Nederland en de EU nog een ondergeschikte rol spelen. Denk hierbij aan hoogwaardige digitale diensten, zoals toepassingen van kunstmatige intelligentie en digitale platformen. Figuur 6 geeft een indicatie van de digitaal-technologische positie van de EU, VS, China en Japan voor verschillende technologieën.

**Figuur 6** De Europese Unie loopt achter in veel digitale waardeketens (Bron: Europese Commissie, 2021)<sup>39</sup>



De digitalisering van de economie is al decennia gaande, maar komt keer op keer in nieuwe stroomversnellingen terecht. Niemand weet exact hoe digitalisering verder zal verlopen, maar zeker is dat de potentie voor verdere digitale vernieuwing immens is. Alleen al de verdere uitrol van bestaande technologie zal zorgen voor een revolutionaire verandering in onze economie en samenleving. Daarbij is ook aandacht nodig voor de risico's en ongewenste effecten van bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie (artificial intelligence; AI). Een gebrek aan kennis over de maatschappelijke impact van technologische innovatie en toegenomen marktconcentratie, kunnen ervoor zorgen dat technologische ontwikkelingen de brede welvaart juist schaden. Voor overheid, bedrijfsleven en andere stakeholders ligt er een belangrijke taak om deze risico's te adresseren.

De digitale transitie werkt voor veel sectoren disruptief en zorgt voor het opschudden van gevestigde partijen. Veel van de grootste bedrijven ter wereld zijn platform- en technologiebedrijven die dertig jaar geleden niet bestonden. De grootste bedrijven over tien of twintig jaar zullen ook veelal techbedrijven zijn, die voor een deel nu nog niet bestaan. Digitalisering maakt de ontwikkeling van nieuwe businessmodellen, nieuwe samenwerkingen en productieketens en verhoging van de arbeidsproductiviteit mogelijk.<sup>40</sup> Startups en scale-ups spelen een grote rol bij het introduceren van nieuwe digitale oplossingen. Deze brengen broodnodige productiviteitswinsten mee, maar kennen soms ook een keerzijde. Het is belangrijk oog te houden voor de gelijkheid van het

<sup>39</sup> European Commission, 2021. Strategic dependencies and capacities.

<sup>40</sup> Enablers and challenges of the digital transition in the EU. CEPS, 13 oktober 2022.

speelveld, voor fundamentele rechten als privacy, voor eerlijke concurrentie en voor de arbeidsomstandigheden van werknemers. Daarom verwelkomt Nederland de mensgerichte digitale agenda van de EU.<sup>41</sup>

Nederland behoort tot de best presterende digitale economieën van Europa en heeft daarmee een uitstekende uitgangspositie om de kansen van digitalisering te benutten. Nederland is een belangrijk digitaal knooppunt in Europa en daarmee in de wereld.<sup>42</sup> Goede infrastructuur is daarbij een randvoorwaarde, van zeekabels tot 5/6G-netwerken en datacenters. Digitaal ondernemerschap vergt ruimte voor ondernemers om de nieuwe mogelijkheden te ontdekken en op te schalen. Tegelijkertijd zien we dat Europa achterloopt in sectoren als AI, cloud en cybersecurity ten opzichte van de Verenigde Staten en China. Europese bedrijven, overheden en kennisinstellingen moeten blijven investeren om niet nog verder achterop te raken.<sup>43</sup>

### 2.3 Duurzame transitie met behoud van industrie draagt bij aan mondiale klimaatwinst, vergroten ons concurrentievermogen en onze weerbaarheid

Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies hebben ernstige gevolgen voor natuurlijke hulpbronnen, zo blijkt uit talloze onderzoeken, waaronder die van het IPCC, IRP en IPBES.<sup>44 45 46</sup> Het is dan ook belangrijk om actie te ondernemen. Het verduurzamen van onze economie gaat om meer dan de energietransitie. Door een combinatie van een efficiënt gebruik van hulpbronnen, klimaatmitigatie en -adaptatie en bescherming van de biodiversiteit is het haalbaar en mogelijk om de economie te laten groeien, het welzijn te vergroten en de drie grote planetaire crises (klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling) aan te pakken.

Nederland heeft goede voortgang gemaakt met de inzet op CO<sub>2</sub>-reductie in alle sectoren. Als alle plannen zoals gepresenteerd bij de Voorjaarsnota 2023 worden uitgevoerd (Figuur 7), kan Nederland een koploperpositie in Europa en in de wereld behalen. Dit biedt enorme kansen voor nieuwe economische activiteiten.

**Figuur 7** Schatting emissies in 2030 uitgaande van het huidige beleid uit IBO Klimaat en de reductie per sector door aanvullende maatregelen. In megatonnen<sup>47</sup>

Sector	Uitstoot in 2030 o.b.v. IBO Klimaat	Aanvullende maatregelen	Restemissies 2030
Elektriciteit	17	4,0	13
Industrie + CE	34,8	5,2	29,6
Mobiliteit	25,0	4,0	21,0
Landbouw	20,5	4**	17,9**
Landgebruik	2,5		1,8**
Gebouwde Omgeving	14,6	1,4	13,2
Sectoroverstijgend	-	3,2	-3,2
Som van de sectoren	114,4		93
<b>Totaal nationale raming* (Basispad IBO)</b>	<b>113</b>	<b>Circa 22</b>	<b>91</b>
<i>Additioneel reductie mondiaal</i>		<b>Circa 2,5</b>	

Om de klimaat-, natuur- en circulaire doelen te behalen zijn meer publieke en private investeringen nodig in technologieën, nieuwe (energie)infrastructuur en vaardigheden. Circulaire strategieën zijn van belang om de toeleveringsketens voor de producten die we in Nederland maken of consumeren te verduurzamen.

<sup>41</sup> Europese Commissie presenteert het Digitale kompas naar 2030 | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl)

<sup>42</sup> Strategie digitale economie. Kamerbrief, 1 november 2022.

<sup>43</sup> Addressing the European technology gap | McKinsey, McKinsey Global Institute, 2022.

<sup>44</sup> Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability | Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability (ipcc.ch) IPCC, februari 2022.

<sup>45</sup> Building Biodiversity | Resource Panel, IRF, 2021.

<sup>46</sup> Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services | IPBES secretariaat IPBES, mei 2019.

<sup>47</sup> Voor toelichting zie: Kamerbrief over voorjaarsbesluitvorming Klimaat | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Dat betekent bijvoorbeeld dat producten zo worden ontworpen dat er minder (vervuilende) grondstoffen nodig zijn en dat producten en uiteindelijk grondstoffen worden hergebruikt in plaats van afgedankt. We moeten ons ook aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering door middel van klimaatadaptatie. We krijgen vaker te maken met extreem weer, zoals hevige regenval, langdurige droogte of hitte, laagwater en verzilting. Tegelijkertijd neemt de vraag naar water toe. Alle sectoren van de economie zullen zich hierop moeten voorbereiden. Dit vraagt om het toekomstbestendig maken van onze drinkwater- en voedselvoorziening, onze steden, de landbouw, onze elektriciteitsnetwerken en infrastructuur.<sup>48</sup>

Mede vanwege de bestaande kennis en ervaring die Nederland door de jaren heen heeft opgebouwd op het gebied van klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en waterveiligheid, ontstaan er ook (internationale) verdienkansen rondom deze transitie. Zo investeert Nederland tot 2030 meer dan 9 miljard euro in waterstofproductie, distributie en -opslag. Nederlandse bedrijven kunnen in deze opbouw innoveren en veel toegevoegde waarde leveren. Investeren in natuur en biodiversiteit biedt in toenemende mate verdienkansen. Op natuur gebaseerde oplossingen zijn vaak goedkoper en de maatschappelijke opbrengsten zijn hoger dan de kosten. Kansen liggen, onder meer, rond een gezonde bodem voor akkerbouw, schoon drinkwater en recreatiemogelijkheden. Gezien de sterke onderlinge samenhang tussen en klimaat, biodiversiteit en circulariteit, verdienen investeringen in duurzaamheid die de samenhang benutten de voorkeur, zeker boven investeringen die op aspecten negatief kunnen uitwerken. Nederland heeft veel kennis en ervaring op dit gebied en kan haar internationale koplopersrol versterken.

Er zullen ook activiteiten zijn die niet meer passen binnen de ecologische randvoorwaarden van een duurzame economie. Er zullen bedrijven zijn die niet snel genoeg de transitie door kunnen maken.<sup>49</sup> Het is aan de overheid om het gelijke speelveld met andere landen tijdens de transitie te bewaken, zodat onze wens tot groene productie hier niet onbedoeld leidt tot grijze import van elders. Dit doet zij onder andere met behulp van instrumenten als de Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).<sup>50</sup> We hebben in Nederland de ambitie, de kennis, creativiteit en innovatiekracht om hier nieuwe technologieën te ontwikkelen en toe te passen. Dat is ook de gedachte achter het missiegedreven innovatiebeleid, waarin de maatschappelijke uitdagingen verbonden worden met nieuwe kennis en technologieën en nieuwe verdienmodellen. Met behoud van industrie in Nederland, die veelal verweven is met het mkb en zakelijke dienstverlening, versterken we ons concurrentievermogen, onze economische weerbaarheid en helpen we de wereld te verduurzamen.

## Industrie

De ligging van Nederland is zeer bepalend geweest voor de ontwikkeling van onze industrie, met de haven van Rotterdam als doorvoerluik en de natuurlijke gasvoorraden voor relatief goedkope energie. Gecombineerd met een sterke kennisinfrastructuur en een goed opgeleide beroepsbevolking was dit een succesformule voor sterk innovatieve en geïntegreerde industrieclusters, met gespecialiseerde producten en productieprocessen.

De voordelen uit het verleden zijn echter tegelijk de risico's van de toekomst. Goedkoop gas is niet langer voorradig, en bovendien hebben de mensen in het Nederlandse gaswinningsgebied hier te veel lasten voor moeten dragen. De overgang van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energiebronnen leidt ertoe dat de toekomstbestendigheid van de energie-intensieve industrie afhangt van de beschikbaarheid van (import van) zon-, wind-, hydro- en kernenergie. In combinatie met toenemende concurrentie op de mondiale markten en onzekerheden over het mondiale speelveld in tijden van transitie en geopolitieke verschuivingen, is een rooskleurige toekomst niet vanzelfsprekend.

De ligging van Nederland aan de Noordzee blijft echter gunstig: die biedt de mogelijkheid tot productie van duurzame energie en opslag van CO<sub>2</sub> (*carbon capture and storage; CCS*). Ook blijft de vraag naar producten uit de chemie de komende tijd nog flink groeien.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Zie: [Nederland voorbereiden op gevolgen klimaatverandering](#).

<sup>49</sup> [Naar een duurzame economie](#), Rli, december 2019; [Towards a carbon neutral economy: How government should respond to market failures and market absence](#), Stern, Journal of Government and Economics 6 (zomer 2022).

<sup>50</sup> [Carbon Border Adjustment Mechanism \(europa.eu\)](#)

<sup>51</sup> ABN-Amro, 'Industrie in de ban van de geopolitiek', in: *Sectorprognose Industrie* (25 april 2023). Vanaf 2024 is de verwachting dat chemische sector weer met 3% gaat groeien.



## 2.4 Gerichte arbeidsmigratie die aansluit bij economie en samenleving

In de komende decennia zorgt vergrijzing voor grote maatschappelijke veranderingen. Het aantal 65-plussers in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking is tussen 1950 en nu geleidelijk opgelopen van 11 procent naar 34 procent en rond 2040 zal dit aandeel naar verwachting bijna 50 procent zijn. Er is bovendien sprake van zogeheten ‘dubbele vergrijzing’: het aandeel ouderen stijgt niet alleen, deze groep wordt ook steeds ouder. Net als in veel ontwikkelde economieën, is op dit moment de arbeidsmarkt in Nederland krap. De verwachting is dat dit in ieder geval in de zorg en in het onderwijs zo blijft. Ook geldt dit voor personeel dat nodig is voor de klimaattransitie.

Dit gaat gepaard met enorme maatschappelijke uitdagingen. Zo neemt de vraag naar zorg sterk toe: op dit moment werkt al één op de zes Nederlanders in de zorg; bij ongewijzigd beleid zou één op de drie mensen in 2060 in de zorg moeten werken.<sup>52</sup> Ook de technieksector voorziet een langdurige personeelskrapte. Dit belemmert de transitie naar een duurzame en digitale economie. Tegelijkertijd daalt het aanbod van personeel, omdat een steeds kleiner deel van de bevolking werkt. Deze krapte spoort bedrijven aan arbeidsbesparende technologie te gebruiken, arbeidsvoorwaarden te verbeteren en andere manieren van werken te introduceren. Technologische innovatie (zoals machines en digitalisering) komt alleen tot volledige wasdom als werknemers zich blijven ontwikkelen en nieuwe vaardigheden aanleren. Tegelijkertijd is een gebrek aan voldoende aanbod van personeel een remmende factor voor de bedrijfsvoering en groei. Voor deze transities zijn voldoende technisch geschoolde mensen een randvoorwaarde; op dit moment zijn hierin al flinke tekorten.<sup>53</sup>

Er zijn naar schatting tussen de 500.000 en 800.000 arbeidsmigranten uit de EU en derde landen (waaronder kennismigranten) in Nederland aan het werk. Zoals de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de brief aan uw Kamer over de aanpak van krapte heeft geschreven vindt het kabinet het belangrijk dat er aandacht is voor de korte- en langetermijneffecten van arbeidsmigratie op tal van beleidsterreinen, zoals de effecten op huisvesting, zorg, onderwijs, ruimte en sociale cohesie.<sup>54</sup> Bovendien gaat arbeidsmigratie te vaak gepaard met misstanden, zoals is gebleken uit de rapporten van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Om deze misstanden tegen te gaan voert het kabinet de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten stevig uit, met alle betrokken partners. De minister van SZW heeft uw Kamer over de voortgang van de uitvoering van deze maatregelen geïnformeerd door middel van de jaarrapportage 2022.<sup>55</sup> Het kabinet maakt op dit moment afspraken over migratie, inclusief arbeidsmigratie. In die afspraken, waar het kabinet spoedig de Kamer over informeert, komt het kabinet met haar visie op arbeidsmigratie vanuit een brede welvaartsbenadering – met aandacht voor de verdeling van lusten en lasten – en de relatie tot de geschetste economische uitdagingen en krapte.

## 2.5 Scherpe keuzes in de fysieke inrichting van Nederland zijn nodig om onze schaarse vierkante meters het beste te benutten.

Economie en ruimte zijn onafscheidelijk verbonden. De economische structuur is niet statisch en bedrijven hebben fysieke ruimte nodig. Industrie, kantoren, havens en handelsgebouwen nemen 2,5 procent van de fysieke ruimte in beslag. Op deze plekken wordt de overgrote meerderheid van de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie gerealiseerd. In Nederland, een dichtbevolkt en klein land, is elke centimeter al geclaimd, zie Figuur 8. Bovendien stijgt de vraag naar ruimte door economische ontwikkeling en bevolkingsgroei.<sup>56</sup> Water en bodem zijn sturend bij ruimtelijke planvorming. Daarnaast zullen opgaven als weerbaarheid, digitalisering, circulariteit en de verduurzaming van de industrie meer fysieke ruimte voor bedrijven gaan vragen dan in het recente verleden. Daarbovenop zorgen internationale afspraken over stikstof, natuurherstel, water, duurzame energie, bodem en asielmigratie voor een aanvullende claim op de schaarse ruimte. Dat betekent dat er keuzes nodig zijn over hoe we onze schaarse ruimte verdelen. Het kabinet komt met een

<sup>52</sup> [Kiezen voor houdbare zorg: mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak](#). WRR, 2021.

<sup>53</sup> Kamerstuk 29544 nr. 1173

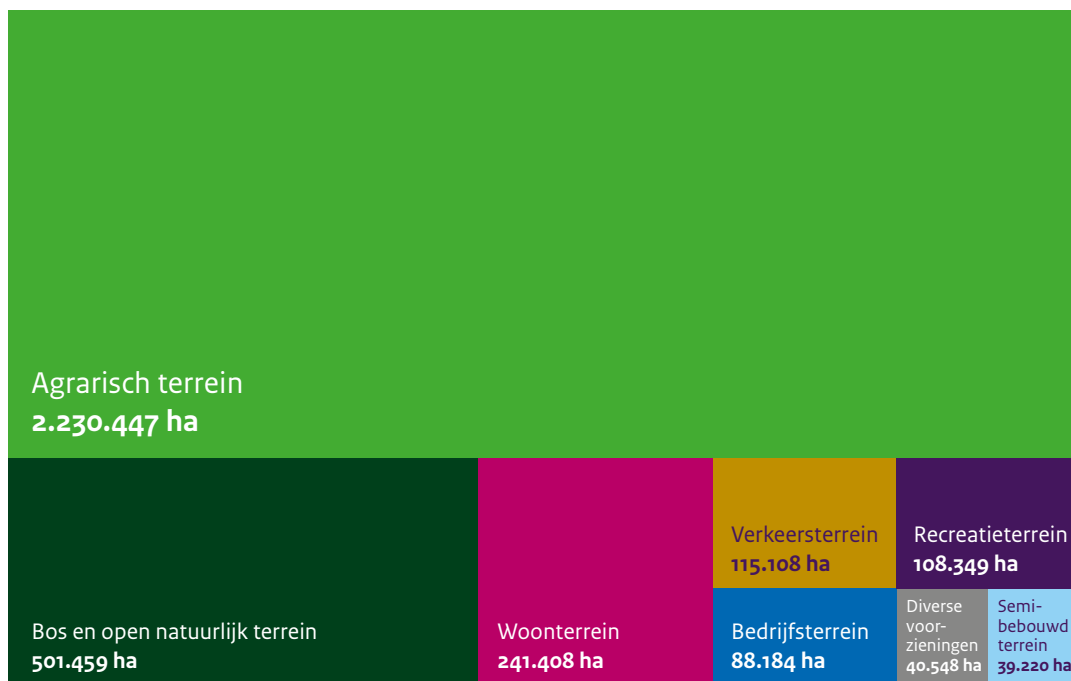
<sup>54</sup> Kamerstukken II 2021/22, 29 544, nr. 1115

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 861, nr. 99.

<sup>56</sup> [Grote opgaven in een beperkte ruimte](#), PBL, 2021

nieuwe Nota Ruimte, voorzien in 2024, waarin keuzes ten aanzien van de leefomgeving in samenhang worden gepresenteerd. Toekomstige bedrijvigheid creëert maximale economische, maatschappelijke en sociale waarde. Die bedrijvigheid past binnen de planetaire grenzen van lucht- en waterkwaliteit, onze CO<sub>2</sub>-doelen, onze natuur en biodiversiteit en doet recht aan goede arbeidsomstandigheden.

**Figuur 8** Verdeling van ruimte naar gebruik in Nederland (CBS)<sup>57</sup>



Om meer zicht te krijgen op de gewenste ruimtelijk economische ontwikkelingen en het daarmee corresponderende ruimteteleslag, werkt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan een Ruimtelijk Economische Visie voor Nederland. Deze visie geeft een ruimtelijke vertaling van het perspectief op de economie, in afweging met andere ruimtelijke functies. Deze verwacht het kabinet uiterlijk in het vierde kwartaal van 2023 aan de Kamer te sturen. Ook wat betreft de ruimtelijke inrichting van Nederland – bijvoorbeeld de ruimte voor industrie, woningbouw en landbouw – geldt dat deze politiek en maatschappelijk gevoelig ligt. ‘Niet alles kan overal’, noemde het Adviescollege Stikstofproblematiek zijn rapport. Deze boodschap betekent dat er soms harde keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes die onvermijdelijk zijn om in de toekomst ook welvarend te kunnen blijven. Bij deze keuzes dient een breed welvaartsperspectief als een zinvol kader.

## 2.6 Niet iedereen profiteert in voldoende mate van de brede welvaart die de Nederlandse economie creëert

De inkomensverdeling in Nederland is in internationaal opzicht relatief gelijk en is ook sinds 1990 vrijwel stabiel.<sup>58</sup> Maar ongelijkheid gaat over meer dan inkomen. Uit recent onderzoek<sup>59</sup> blijkt dat er in Nederland sprake is van aanzienlijke en structurele ongelijkheid in economisch kapitaal (financieel vermogen, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie), maar ook in sociaal kapitaal (wie ken je?), cultureel kapitaal (ken je de maatschappelijke codes?) en persoonskapitaal (bijvoorbeeld gezondheid). Deze verschillende vormen van ongelijkheid grijpen op elkaar in en zijn van invloed op verschillende dimensies van brede welvaart. Brede welvaart is in Nederland niet gelijk verdeeld. Zo ervaren mensen die behoren tot de klassen met meer hulpbronnen (econo-

<sup>57</sup> Bestand bodemgebruik (cbs.nl)

<sup>58</sup> Inkomens verdeeld, 40 jaar in vogelvlucht (cbs.nl) 2021

<sup>59</sup> Eigentijdse ongelijkheid | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)

misch, cultureel en persoonlijk kapitaal) meer positieve gevoelens over het eigen leven, over het samenleven en over de politiek dan mensen in klassen met minder hulpbronnen. Maar niet alleen de sociaaleconomische positie is van invloed op de verdeling van brede welvaart. Een onderdeel van deze ongelijkheid is geografisch. Maatschappelijk onbehagen wordt bovenal veroorzaakt door verschillen in sociaaleconomische ontwikkeling en opleidingsniveau.<sup>60</sup> Innovatie en productiviteitsstijging brengen veel welvaart met zich mee, maar kunnen de ongelijkheden ook versterken. Routinematige werkzaamheden zullen steeds minder vaak voorkomen als gevolg van automatisering. De vraag naar cognitieve en analytische vaardigheden neemt naar verwachting toe. Het ontstaan en verdwijnen van taken is daarmee niet gelijk verdeeld over inkomensgroepen op de arbeidsmarkt. Het middensegment in de inkomensgroepen wordt bovenmatig blootgesteld aan automatisering.<sup>61</sup> Een belangrijke trend is de concentratie van economische activiteiten in stedelijke gebieden. Dit zorgt voor schaalvoordelen, maar draagt ook bij aan regionale verschillen in economische ontwikkeling, het gevoel van welbevinden, en maatschappelijk onbehagen. Het inzetten op alle regio's van Nederland biedt zowel sociale als economische kansen en vereist inzicht in hoe regionale economische ontwikkeling kan bijdragen aan het beperken van deze verschillen. Zo zet het kabinet bijvoorbeeld in op de structurele economische versterking van de provincie Groningen naar aanleiding van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen.<sup>62</sup> Daarnaast is het van belang om niet alleen in te zetten op economisch kapitaal, maar ook op het verkleinen van de regionale verschillen tussen toegang tot cultureel, menselijk en sociaal kapitaal.

## 2.7 Conclusies analyse hoofdstuk 1 en 2

Bovenstaande analyse levert de volgende sterkte-zwakte-analyse op van de Nederlandse economie:

**Figuur 9** Sterkte-zwakte-analyse

<p><b>Sterktes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Handelsgeest en internationale verbondenheid</li> <li>• Grote veelzijdigheid in sectoren</li> <li>• Samenwerking (o.a. in clusters / ecosystemen) tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheid</li> <li>• Hoge kwaliteit kennis, onderzoek, wetenschap / goede kwaliteit onderwijs</li> <li>• Goede infrastructuur (fysiek en digitaal)</li> <li>• Creatieve, goed opgeleide bevolking</li> <li>• Vrij hoog niveau arbeidsproductiviteit</li> </ul>	<p><b>Zwaktes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lage groei arbeidsproductiviteit</li> <li>• Dalende prestaties op de basisvaardigheden</li> <li>• Lage doorgroei van start-ups naar scale-ups</li> <li>• Kleine nationale afzetmarkt en gefragmenteerde Europese (kapitaal)markt</li> <li>• Ongelijkheid in economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitalisering en technologie bieden innovatieve oplossingen</li> <li>• Sociale innovatie</li> <li>• Verdere Europese samenwerking</li> <li>• Schaarse arbeid stimuleert arbeidsproductiviteit</li> <li>• Klimaatneutrale, circulaire en natuurinclusieve economie</li> <li>• Verbetering werking interne markt en kapitaalunie</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies</li> <li>• Afnemend mondiaal belang Europa / geopolitieke machtsverschuivingen en ongelijk speelveld</li> <li>• Afhankelijk van (digitale) technologie van andere landen</li> <li>• Vergrijzing geeft arbeidstekorten, onder andere tekort vakkrachten en technologisch experts</li> <li>• Druk op brede welvaart, waaronder sociale verbanden</li> </ul>

<sup>60</sup> Adviesrapport Rli, ROB en RVS Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's | Rapport | Elke regio telt en Regionaal Maatschappelijk Onbehagen, RuG, 2021

<sup>61</sup> ROA, 'de arbeidsmarkt naar opleiding en beroep', CPB, "Technologie, de arbeidsmarkt en de rol van beleid", januari 2023.

<sup>62</sup> Kamerbrief: Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief.

### 3. Ambities voor de Nederlandse economie: innovatief, duurzaam, sterk en welvarend

De analyse uit de voorgaande hoofdstukken laat zien dat Nederland een sterke, innovatieve economie heeft. De geopolitieke en nationale ontwikkelingen zetten de fundamenten van onze economie en onze brede welvaart echter onder druk. De VS, China en andere Europese landen profileren zich met een steeds actiever industriebeleid.<sup>63</sup> Hierdoor neemt de urgentie toe voor een hogere ambitie van ons economisch beleid. Willen we in Nederland het verschil blijven maken, en blijven genieten van de huidige hoge welvaart, dan zullen we ons moeten aanpassen aan de veranderende omstandigheden en onze focus moeten verscherpen. Dit doen we met beleid dat zich richt op een toekomstbeeld met vier pijlers. Zo creëren we bedrijvigheid die ook in de toekomst voor brede welvaart zorgt. Daarom stelt het kabinet concrete doelen voor het economische beleid.

#### 3.1 Het toekomstbeeld met vier kenmerken

Op basis van de sterktes, kansen en uitdagingen kiezen we voor een innovatieve en duurzame economie met hoge toegevoegde waarde, een sterk Nederland in een weerbaar Europa en een economie waarin mensen in voldoende mate kunnen profiteren:

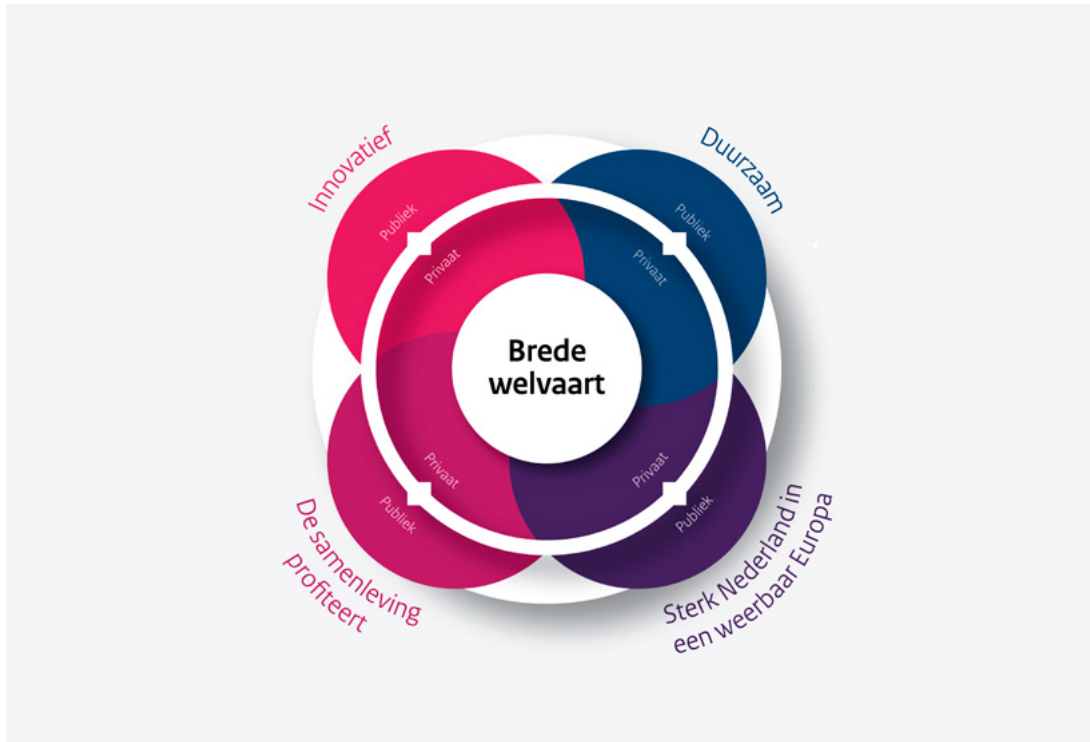
- Werken aan een **innovatieve economie** betekent constant kijken waar de kansen liggen en hoe we met publiek-private samenwerking onze excellente kennis optimaal benutten. Zo zorgen we ervoor dat we nieuwe ideeën en (digitale) technologieën creëren, toepassen en operationaliseren om economische groei en brede welvaart te stimuleren.
- Met **duurzaam** bedoelen we dat we aandacht schenken aan de (natuurlijke) wereld om ons heen, hier en nu, in de toekomst, en elders in de wereld. Dat betekent dat wij ons moeten inspannen om zoveel mogelijk brede welvaart (economisch, ecologisch, maatschappelijk en sociaal) te creëren binnen planetaire grenzen, met schaarse ruimte en grondstoffen, en ook risico's voor mens en milieu moeten aanpakken.
- Een **sterk Nederland in een weerbaar Europa** hebben we nodig om invloed uit te oefenen. Binnen Europa is een sterk Nederland nodig, zodat wij met elkaar de juiste keuzes maken. Samen met EU-lidstaten vergroten we onze open strategische autonomie doordat we dat gezamenlijke belang tegenover andere grootmachten inbrengen. Dat stelt ons, als kleine open economie, in staat te profiteren van internationale handel. Ook minimaliseren we daarmee de risico's van strategische afhankelijkheden en borgen we economische veiligheid.
- In de basis draait de economie om mensen en de samenleving. Mensen moeten **in voldoende mate kunnen participeren en profiteren** van economische groei. Het is van groot belang dat economische groei nu en in de toekomst zorgt voor meer brede welvaart. Daarom zullen bedrijven daar invulling aan moeten geven, zowel binnen als buiten Nederland.<sup>64</sup>

De vier pijlers staan niet los van elkaar; ze hebben elkaar nodig en versterken elkaar en leiden tezamen tot brede welvaart. Innovaties zijn bijvoorbeeld nodig om de kosten van de klimaattransitie te verlagen, nieuwe natuurinclusieve verdienmodellen te introduceren en daarmee de betaalbaarheid en het draagvlak voor die transitie te vergroten en een veilige en schone leefomgeving te creëren. De klimaattransitie vereist ook toegang tot kritische grondstoffen en dus het minimaliseren van de risico's op strategische afhankelijkheden. Innovaties dienen niet alleen te leiden tot economische groei, maar dragen ook bij aan een gemakkelijker, gezonder en veiliger leven, waarbij ook aandacht nodig is voor de beheerbaarheid en risico's van AI. Wanneer mensen in voldoende mate profiteren, ongeacht bijvoorbeeld woonplaats of opleiding, kan dit een positief effect hebben op verschillende aspecten van brede welvaart, zoals de ervaren regie op het eigen leven en het vertrouwen in instituties.

<sup>63</sup> [Kamerbrief strategisch en groen industriebeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>64</sup> Beleidscoherentie voor ontwikkeling heeft tot doel om grensoverschrijdende mogelijke negatieve effecten van Nederlands beleid zo veel mogelijk te verminderen en de positieve effecten zo groot mogelijk te maken. Zie [Kamerbrief over herziening actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

**Figuur 10** Visualisatie van de vier pijlers van de toekomstbestendige economie gericht op het maximaliseren van brede welvaart

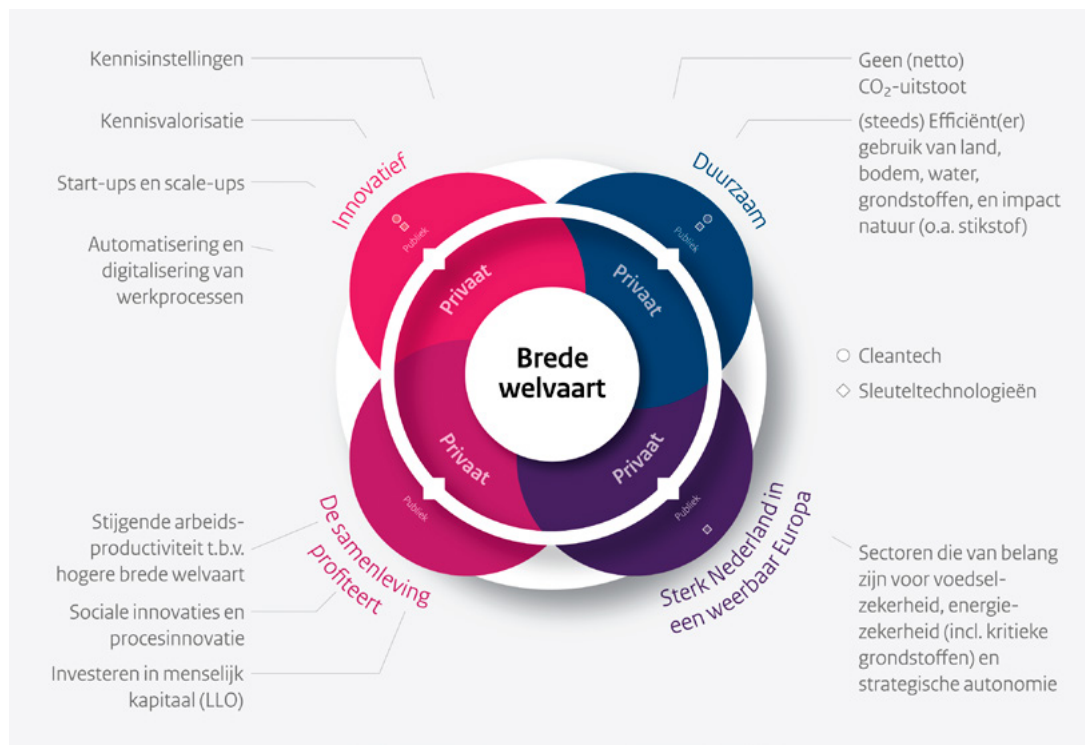


### 3.2 Verwachtingen en inzet van toekomstige bedrijvigheid

De vier pijlers geven richting voor de strategie en investeringen van bedrijven. Bedrijven zullen in Nederland floreren als ze maximale economische, maatschappelijke, ecologische en sociale waarde creëren per gewerkt uur, uitstoot van emissies, beperkte grondstoffen en andere schaarse input, bijvoorbeeld drinkwater. Dit zijn bijvoorbeeld bedrijven die, vaak in samenwerking met kennisinstellingen en de overheid, zich richten op het ontwikkelen en toepassen van nieuwe ideeën en technologieën. Bedrijven die hun impact op het milieu verminderen door energie te besparen. Bedrijven die producten maken met een lange levensduur en die zoveel mogelijk hergebruikt worden. Bedrijven die investeren in sleuteltechnologieën. Bedrijven die in staat zijn te reageren op veranderingen en uitdagingen. Bedrijven die steeds slimmer werken en met behulp van technologie en andere (sociale) innovaties minder arbeid nodig hebben. Bedrijven die aandacht hebben voor de ontwikkeling en het welzijn van hun medewerkers door 'reskilling' en 'upskilling'. Bedrijven die midden in de samenleving staan: die weten wat er leeft en niet bang zijn om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Omdat we deel uitmaken van de Europese Unie, hoeven we niet alles zelf te doen. Het is vooral van belang dat we in Europa meer samenwerken om de Europese interne markt beter te laten functioneren. Zo dragen bedrijven bij aan onze economische veiligheid, de open strategische autonomie van de EU<sup>65</sup> en voedselzekerheid.

<sup>65</sup> Kamerbrief over open strategische autonomie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

**Figuur 11** Kenmerken toekomstige bedrijvigheid

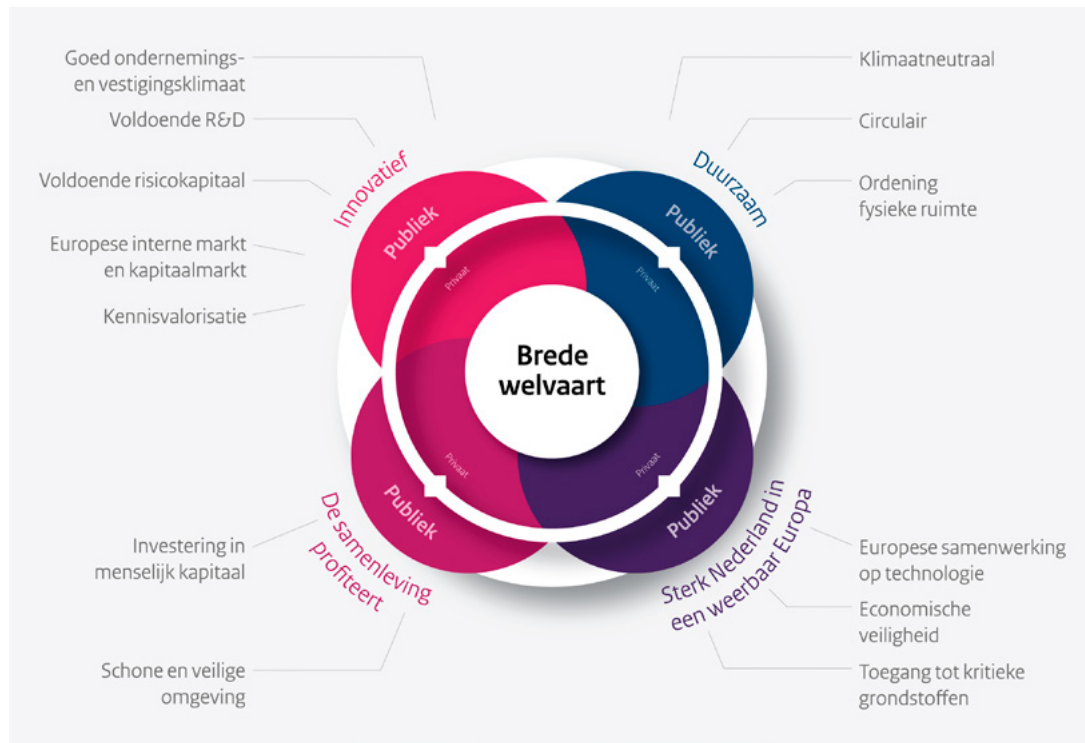


### 3.3 Economisch beleid: generiek, randvoorwaardelijk én gerichte keuzes

De overheid stuurt de ontwikkeling naar deze toekomstige economie met een combinatie van randvoorwaardelijk (meer generiek) en gericht beleid, zoals beprijzing, normering en subsidiëring. Onder meer in het Nationaal Milieu Programma, waar dit kabinet aan werkt, wordt dit nader uitgewerkt. Ook komt er vanuit de EU wet- en regelgeving op ons af om lucht-, water- en bodemvervuiling te verminderen tot niveaus die niet schadelijk zijn voor de gezondheid en natuurlijke ecosystemen (Zero pollution action plan<sup>66</sup>). De noodzaak om als overheid – naast een sterk generiek pakket voor alle ondernemers – meer sturend op te treden, komt voort uit de veranderende rolopvatting over markt en overheid in de samenleving. Veranderende omstandigheden, zoals de snelle digitalisering, klimaatverandering en geopolitieke spanningen, maken dat er meer van de overheid wordt verwacht. Behalve marktfalen zullen daarom ook transitiefalen, economische veiligheid en open strategische autonomie meer meegewogen moeten gaan worden in de economische beleidsvorming. De verschuivende rolopvatting vertaalt zich in gericht industrie- en technologiebeleid. Dit vraagt om strategische keuzes voor die sectoren en technologieën waar wij onze leidende positie moeten uitbouwen. Het gaat daarbij niet alleen om investeren in onderzoek en ontwikkeling, maar ook om opschalen en het sneller naar de markt brengen van innovaties door nieuwe en bestaande spelers; zowel in Nederland als in Europa. Dit alles voortbouwend op een consistent randvoorwaardelijk en generiek beleidsinstrumentarium dat het bedrijfsleven het vertrouwen geeft om in Nederland te blijven investeren en innoveren.

<sup>66</sup> Zero pollution action plan (europa.eu)

**Figuur 12** Beleidsdoelen op de vier pijlers



### 3.3.1 Randvoorwaardelijk en generiek beleid

Het randvoorwaardelijke en generieke beleid bestaat onder andere uit een **stabiel en aantrekkelijk ondernemingsklimaat** voor alle ondernemers. De overheid zorgt er ook voor dat aan de voorwaarden voor een **innovatie-gedreven economie** wordt voldaan. Denk aan goed onderwijs, kennisbeleid, een veilige digitale infrastructuur en (financiële) steun voor innovatieve activiteiten. De overheid investeert in fysieke (waaronder energie) en digitale **infrastructuur**. Het kabinet zorgt ervoor dat de **randvoorwaarden op orde zijn om verduurzaming** bij bedrijven en burgers mogelijk te maken. Dit betekent onder andere een vlotte vergunningverlening, stimulering van het aanbod van voldoende geschoold personeel en publieke investeringen in energie-infrastructuur voor waterstof, warmte, en CO<sub>2</sub>-opslag en het stimuleren van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In Europees verband ondersteunt Nederland het uitgangspunt van **open strategische autonomie**<sup>67</sup>, economische veiligheid en het verder verbeteren van de werking van de **interne markt** en voltooiing van de **kapitaalmarktunie**. Strategische autonomie vraagt om meer gericht beleid vanuit de overheid, om de risico's van afhankelijkheden voor onze publieke belangen te verminderen en om onze weerbaarheid te versterken.<sup>68</sup> Dat is geen vrijblijvende of gratis keuze. Nederland zet zich in om zowel de vrije handel te borgen en tegelijkertijd de risico's van strategische afhankelijkheden en bedreigingen voor de economische veiligheid te verkleinen. **Intensievere Europese samenwerking op technologiegebied** is essentieel voor een sterk Nederland in een weerbaar Europa. Nederland kiest voor gerichte ondersteuning van hoogwaardige sleuteltechnologieën

<sup>67</sup> In Europees verband is het uitgangspunt van 'open strategische autonomie' geformuleerd. Dit komt erop neer dat de EU het geopolitieke vermogen heeft om eigen inzichten en keuzes te handhaven, zonder speelbal te worden van grootmachten. Dat vraagt om meer gericht beleid op de drie pijlers van open strategische autonomie. De EU moet politiek en economisch versterkt worden, risico's van strategische handelsafhankelijkheden moeten worden gemitigeerd en het geopolitiek handelingsvermogen van de EU moet worden vergroot. Investerings in weerbaarheid vereisen een combinatie van offensief en defensief beleid. Offensief door onze eigen positie te versterken en een stabiele productieve economie te creëren (*promote*). Defensief door onze economie af te schermen van risicovolle invloeden van buitenaf (*protect*). Uitgangspunt hierbij is dat visie en sturing noodzakelijk is, omdat weerbaarheid aan veel beleidsterreinen raakt. Daarnaast moeten de vrije handel en openheid van Nederland gewaarborgd blijven.

<sup>68</sup> Kamerbrief inzake moties over afhankelijkheden en mensenrechten, Kamerbrief, 1 april 2022.

(zie paragraaf 3.3.2), maar is te klein om op alle vlakken aan de wereldwijde technologierace mee te doen. Het ontwikkeltempo in bepaalde technologische sectoren (AI, cybersecurity, cloud) ligt in de VS en Azië aanmerkelijk hoger dan in Europa.<sup>69</sup> Dat gat moet gedicht worden. Achterlopen op nieuwe technologieën geeft grote risico's op ongewenste afhankelijkheden. Europees technologisch leiderschap is daarom een belangrijk doel. Daarvoor zijn investeringen in hoogwaardig onderwijs en excellent onderzoek van belang.<sup>70</sup> Ook steunt Nederland het voorstel van de Europese Commissie in de vorm van de Critical Raw Materials Act (CRMA) om de afhankelijkheid op het gebied van kritische materialen te verminderen. Voor Nederland blijft het van essentieel belang om ook de samenwerking met niet-Europese partners te koesteren. In het streven naar open strategische autonomie zullen mondiale handels- en veiligheidsrelaties van groot belang blijven, bijvoorbeeld op het gebied van grondstoffen en hightech.

### 3.3.2 Gericht beleid: keuzes maken

In aanvulling op randvoorwaardelijk en generiek beleid, biedt de overheid met strategisch industrie- en technologiebeleid **gerichte ondersteuning aan hoogwaardige technologieën en innovatieve ecosystemen** die de transities versnellen en onze concurrentiepositie op de wereldmarkt verbeteren. Bijvoorbeeld op het gebied van clean tech, biotech, digitalisering en de hightech maakindustrie. Dat doen we met publiek-private regionale, nationale en Europese initiatieven waardoor we de benodigde schaalgrootte bereiken voor een technologiesprong. Zo versterken we onze open strategische autonomie en stellen we onze toekomstige welvaart zeker. We benutten hierbij de voordelen die onze sterke ecosystemen bieden en de excellente kennis die we in huis hebben om een versnelling te realiseren. Dat doen we onder meer door meer aandacht te hebben voor het genereren van toepassingsgerichte kennis en het toepassen daarvan zodat meer impact op brede welvaart ontstaat.

Investeren in technologie kan niet zonder een sterke industriële basis. Juist de industrie is bij uitstek een sector waarin technologie sterk gelinkt is met productiviteitsgroei, nieuwe producten, diensten en concurrentievoordelen. Niet voor niets investeert de industrie ook meer dan andere sectoren in R&D. Om dat te kunnen blijven doen op een niveau waardoor meegedaan kan worden met de wereldtop, is voldoende schaalgrootte noodzakelijk. Met een te kleine industriële basis verdwijnt dit voordeel en daarmee ook de potentie voor groei van onze R&D-capaciteiten en het zetten van mondiale nieuwe standaarden. 'Wie maakt, bepaalt'; daarom zet het kabinet in op een sterke duurzame industriële basis waarbij gekeken wordt naar de vernieuwing en vergroening van bestaande sectoren en naar nieuwe hoogproductieve industrietakken.

Zo heeft Nederland per hoofd van de bevolking de meeste quantum-startups en behoort ons land wereldwijd tot de absolute top als het gaat om wetenschappelijke output. Met gerichte investeringen uit het Nationaal Groeifonds zorgen we ervoor dat we deze positie behouden en benutten. Een andere belangrijke technologie die sterk in de aandacht staat, is AI. Onder meer vanuit het Nationaal Groeifonds wordt geïnvesteerd in het AiNed investeringsprogramma. Zo positioneert Nederland zich in de kopgroep van landen die bedreven zijn in AI. De investeringen worden ook gedaan om de vergroening van de Nederlandse economie te versnellen, bijvoorbeeld via betere benutting van netcapaciteit. Zo wordt er stevig geïnvesteerd in groene waterstof, maar ook in de verduurzaming van de basisindustrie via een maatwerk aanpak voor de grote CO<sub>2</sub>-uitstoters. Het motto is 'liever groen hier dan grijs elders'. De vergroening van de industrie is een sleutel tot de oplossing van het klimaatprobleem, natuurbehoud en -herstel en tot vergroting van de circulariteit in het grondstoffengebruik.

Vanwege de krimpende beroepsbevolking zullen we in moeten zetten op het verder benutten van ons binnenlands onbenut potentieel (deeltijdwerkenden en mensen aan de kant), het makkelijker maken om bij of om te kunnen scholen en procesinnovatie te stimuleren. Daarnaast wordt in het kader van de strategische migratie-agenda bezien op welke wijze gerichte arbeidsmigratie een tijdelijke en verantwoorde bijdrage kan leveren. Zo kunnen **vakkrachten en technologische experts** uit het buitenland een aanvulling zijn op bestaande expertise en een gerichte bijdrage leveren aan een succesvolle klimaattransitie.

Er is ook **ordering van de fysieke ruimte** nodig waarbij keuzes nodig zijn van de overheid. Hoeveel ruimte gaat

<sup>69</sup> [Addressing the European technology gap](#) | McKinsey, McKinsey Global Institute, 2022.

<sup>70</sup> [Kamerbrief Open Strategische Autonomie - post CoCo + MR versie v3-11 \(overheid.nl\)](#)



er naar duurzame energieopwekking, naar woningbouw, naar cultuur, naar natuur en naar economische activiteit, waaronder landbouw? En op welke plekken? In de nieuwe Nota Ruimte, die is voorzien in 2024, zal het kabinet een langetermijnperspectief geven op de leefomgeving en ingaan op hoe we onze schaarse ruimte verdelen over de maatschappelijke opgaven. Ruimte blijft in de toekomst schaars, waardoor een toekomstbestendige economie maximaal waarde moet creëren, binnen planetaire grenzen van onze natuur en biodiversiteit. Er zullen soms harde keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes die echter onvermijdelijk zijn om in de toekomst ook welvarend te kunnen blijven.

Zoals eerder aan de orde kwam, nemen industrie, kantoren, havens en handelsgebouwen 2,5 procent van de ruimte in Nederland in beslag. Op deze plekken wordt de overgrote meerderheid van de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie gerealiseerd. Daarnaast zullen opgaven als weerbaarheid, digitalisering en de verduurzaming van de industrie meer fysieke ruimte voor bedrijven gaan vragen. Kortom, er is meer ruimte voor economische activiteit nodig. Zeker in de context van de toenemende Nederlandse bevolking en de transitie naar een circulaire economie schat het kabinet in dat er in 2050 een groter ruimtebeslag in Nederland voor economische activiteit nodig is.

Om meer zicht te krijgen op de ruimtelijk economische ontwikkelingen werkt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan een Ruimtelijk Economische Visie voor Nederland. Daarnaast heeft het ministerie verschillende onderzoeken uitgezet om de toekomstige ruimtevrage voor de economie - direct en indirect - scherper te krijgen. Hierbij wordt onder ander gekeken naar de ruimtelijk behoefte van campussen/kennisclusters, sleuteltechnologieën, groeiemarkten, circulaire economie, de energietransitie en de verduurzaming van de industrie. We kunnen de uitkomsten van deze onderzoeken ook ruimtelijk verbeelden. We weten inmiddels al best veel en kunnen drie type gebieden onderscheiden. In de eerste plaats zijn dat gebieden met een sterke autonome groei die dankzij talent en technologie beschikken over een sterke internationale concurrentiepositie voor verdere ontwikkeling. Denk in dit verband aan de mainport in de regio Amsterdam en de Brainport Eindhoven. Daarnaast zijn er gebieden met potentie, maar ook met grote opgaven zoals onder andere de verduurzaming van de basisindustrie en de brede benutting van de innovatie-ecosystemen van Nederland. Ruimtelijk gaat het om de ontwikkelmogelijkheden van de vijf industrieclusters, waaronder mainport Rotterdam, de innovatiecampussen, de ontwikkeling van de logistiek, maar ook om de 3.800 bedrijventerreinen, en dus ook bedrijventerreinen met ruimte voor bedrijven met een hogere milieu-impact die noodzakelijk zijn voor de circulaire - en energietransitie. Tot slot onderscheiden we gebieden waar de overheid aan zet is om voorzieningen zoals onderwijs, zorg en voldoende werkgelegenheid op een adequaat basisniveau te krijgen. De visie waarvoor we deze ruimtelijke economische patronen in kaart gaan brengen, is voorzien in het vierde kwartaal van 2023. Die levert tevens een economische bouwsteen voor de Nota Ruimte die in 2024 voorzien is.

## 3.4 Economisch beleid: concrete doelen

Voor beleid zijn concrete doelen nodig om het ambitieniveau helder te krijgen en voortgang te kunnen meten. Daartoe stelt het kabinet voor 2030 concrete economische doelen. Deze doelen zijn consistent met de doelen die de Europese Unie op lange termijn stelt voor de EU-economieën.<sup>71</sup>

### 3.4.1 Investeren in innovatie

Het kabinet investeert generiek en gericht in een innovatieve economie, en sluit hiermee aan bij de Sustainable Development Goals (Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen, SDGs) van de Verenigde Naties (VN).<sup>72</sup> De strategische uitgangspunten van deze investeringen zijn in lijn met het hierboven geschetste kader, waaronder focus op transities (digitaal en verduurzaming), economische weerbaarheid en versterking van innovatieve ecosystemen. Door in te zetten op groeiemarkten, het bevorderen van het startup- en scale-up-klimaat en door

<sup>71</sup> Long-term competitiveness of the EU: looking beyond 2030. Mededeling Europese Commissie, COM(2023)168

<sup>72</sup> Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland, 14 oktober 2022. De negende Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling (SDG 9) van de VN legt doelen vast voor een betere infrastructuur, industrie en innovatie tegen 2030. De lidstaten beloven duurzame infrastructuur te ontwikkelen, en daarbij zeker de minst ontwikkelde landen aan te moedigen en te ondersteunen.

investerings in deeptech zorgen we dat de transitie naar een duurzame economie ook een transitie naar een innovatievere economie is. Voor het bereiken van een innovatieve economie is een verhoging van vooral de private R&D-investeringen nodig. Een verhoging van deze private investeringen moet voortkomen uit de ontwikkeling van kennisecosystemen in Nederland. Het kabinet gaat door met het stimuleren van kennis en innovaties én de toepassing hiervan in producten en diensten (valorisatie voor maatschappelijke impact). Dit gebeurt onder andere door het voortzetten van de samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden via het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid.<sup>73</sup> Binnen deze thema's worden scherpere keuzes gemaakt, zodat innovatie leidt tot meer toepassingen in producten en diensten.<sup>74</sup> Het Nationaal Groeifonds financiert grote, innovatieve projecten waarbij met publiek geld (€20 miljard over 5 jaar) minstens dezelfde hoeveelheid aan private investeringen wordt uitgelokt. Projecten op het gebied van bijvoorbeeld quantum- en fotonicatechnologie dragen bij aan zowel het economisch verdienvermogen als aan het versnellen van maatschappelijke transities en ons technologisch leiderschap. Om de slagingskans te vergroten en middelen efficiënt in te zetten, kiest het kabinet voor focus op technologieën. Om tot hogere investeringen in R&D te kunnen komen, moet Nederland kiezen waar het in investeert. We kunnen als klein land niet overal goed in zijn. Om met R&D aan de top te blijven staan, is het behalen van voldoende schaal een essentiële voorwaarde. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat werkt daarom aan de Nationale Technologiestrategie met als doel uit een lijst van 44 individuele sleuteltechnologieën 5 tot 10 speerpunten te kiezen. Dit zal bijdragen aan het versterken van onze concurrentiekracht, en aan de onderzoeks- en innovatie-ecosystemen in Nederland en in de EU. Het streven is dat de uiteindelijke strategie na de zomer van 2023 met de Kamer gedeeld wordt. Het kabinet heeft daarom het volgende doel voor een innovatieve economie:

**Doel:** De Nederlandse uitgaven aan R&D stijgen tot 3% van het BBP (Lissabon-doelstelling, 2,26% in 2021) in 2030.

### 3.4.2 Investeren in verduurzaming

De overheid stimuleert en ondersteunt de industrie om in Nederland haar processen te verduurzamen en daarmee te voorkomen dat bedrijven uit Nederland vertrekken. Een van de middelen om dat te doen zijn de maatwerkafspraken, waarmee de grootste industriële CO<sub>2</sub>-uitstoters een extra stap kunnen zetten boven op bestaande verplichtingen. Publieke en private partijen investeren gezamenlijk tientallen miljarden in innovatie en groene infrastructuur en verbetering van de leefomgeving, waarmee Nederland een interessant land blijft voor bestaande en nieuwe industrieën. Van toekomstige bedrijven in Nederland wordt verwacht dat zij opereren binnen planetaire grenzen, hun internationale waardeketens verduurzamen en risico's voor mens en milieu aanpakken; voor het verduurzamen van internationale waardeketens is wetgeving in voorbereiding. De overheid stimuleert en helpt bedrijven hierbij. Zo wordt vanuit het missiegedreven innovatiebeleid gewerkt aan nieuwe innovatieve oplossingen voor onze toekomstige waardeketens. Het kabinet stelt daarbij het volgende doel voor een competitief duurzame economie:

**Doel:** Nederland behoort tot de top-3 van Competitive Sustainability Index (4<sup>e</sup> in 2022) in 2030.<sup>75</sup>

### 3.4.3 Investeren in een sterk Nederland in een weerbaar Europa

Een sterke industriële basis is van belang voor het vernieuwingsvermogen en de veerkracht van de Nederlandse economie. Door een essentieel onderdeel te zijn van internationale waardeketens beschermen we onszelf niet alleen tegen ongewenste afhankelijkheden, maar geven we ook, samen met onze Europese partners, richting aan de ontwikkeling van die waardeketens. Belangrijk hierbij is dat Europa voldoende oog houdt voor eventuele versturende effecten op het gelijke speelveld. Ook speelt de industrie een belangrijke rol bij de verduurzaming, het verlagen van het energieverbruik en het circulair maken van het grondstoffengebruik. Daarbij is het

<sup>73</sup> Kamerstuk 33 009 nr. 117.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Cambridge Institute for Sustainability Leadership, [Competitive Sustainability Index: New Metrics for EU Competitiveness for an Economy in Transition](#) (Cambridge, December 2022).

dus niet alleen een kwestie van liever duurzaam hier produceren dan vervuilende import, maar ook dat we een duurzame industriële basis nodig hebben voor het verkrijgen van technologisch leiderschap, onder meer wat betreft onze sleuteltechnologieën. Daarmee kunnen we ons internationaal blijven onderscheiden en onze strategische autonomie vergroten. Doordat de industrie veel investeert in R&D, is het een aanjager van arbeidsproductiviteit, die nodig is voor de borging van brede welvaart in Nederland op de lange termijn. Het betreft hier zowel de borging van de aanwezigheid van de duurzame basisindustrie, als de groei van met name de technologische maakindustrie met bijbehorende hoogwaardige dienstverlening. Het kabinet heeft daarom het volgende doel voor een sterke economie:

**Doel:** Inzetten op en behouden van een weerbaar en gediversifieerde economie, waarin er ruimte is voor veel sectoren. Een belangrijk onderdeel daarvan is een sterke, technologisch hoogwaardige industrie, zoals onder meer uiteengezet in de brief over industriebeleid van 8 juli.<sup>76</sup>

#### 3.4.4 Investeren in de samenleving, zodat iedereen profiteert

De economie draait om mensen. Het is belangrijk dat de samenleving in voldoende mate profiteert van de waarde die de economie creëert, en dat de overheid stappen blijft zetten om de SDG8-doelstellingen dichterbij te brengen.<sup>77</sup> Hierbij is van belang om economische groei te bezien vanuit een breed welvaartsperspectief en daarbij aandacht te besteden aan de vraag in welke mate onze welvaart en ons welzijn verdeeld is over de gehele samenleving, en alle gebieden in Nederland. Er bestaan diverse indicatoren om te monitoren hoe welvaart en welzijn zijn verdeeld over de samenleving en haar regio's. Sommige indicatoren zijn objectief meetbaar, bijvoorbeeld het besteedbaar inkomen, de levensverwachting, toegankelijkheid van onderwijs en de mogelijkheid om een geschikte woning te vinden. Andere indicatoren meten, meer subjectief, hoe mensen welvaart en welzijn ervaren, bijvoorbeeld hoe tevreden ze zijn over hun leven of hoe ze hun gezondheid ervaren. De Monitor brede welvaart<sup>78</sup> van het CBS onderzoekt hoe brede welvaart is verdeeld over bepaalde groepen in de samenleving. Het SCP onderzoekt in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)<sup>79</sup> onderwerpen als tevredenheid en institutioneel vertrouwen van burgers op basis van enquêtes en groepsgesprekken.

Deze indicatoren tezamen geven inzicht in de staat van Nederland. Zo maakt een blik op deze indicatoren duidelijk dat het overwegend goed gaat met Nederland, maar laten ze ook zien dat niet iedereen in voldoende mate profiteert van de gestegen welvaart. Zo blijft bijvoorbeeld de brede welvaart van jongvolwassenen achter, bestaan er regionale verschillen en verslechtert de uitgangspositie van toekomstige generaties. Ook staat de kwaliteit van sociale verbanden onder druk. Dit zorgt voor onwenselijke (regionale) ongelijkheden tussen groepen Nederlanders.

Voor het investeren in de samenleving via economisch beleid is vooral de beleving van mensen van belang. Profiteert bijvoorbeeld de regio voldoende mee als een bedrijf investeert, zowel financieel als in termen van brede welvaart (milieu, woningen, etc.)? Ervaren verschillende groepen de positieve effecten van economisch beleid, bijvoorbeeld in stad én regio, en is dat ook toekomstbestendig?

Het kabinet gaat in gesprek met de planbureaus over de manier waarop indicatoren die (door mensen ervaren) brede welvaart meten, kunnen bijdragen aan een beter begrip van de verdeling van brede welvaart in diverse situaties en zal bezien hoe dat aan toekomstig beleid kan bijdragen.

<sup>76</sup> Kamerbrief strategisch en groen industriebeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>77</sup> De achtste Duurzame Ontwikkelingsdoelstelling (SDG 8) van de VN betreft het bevorderen van aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei en volledige productieve tewerkstelling en waardig werk voor iedereen.

<sup>78</sup> Monitor brede welvaart (cbs.nl)

<sup>79</sup> Continu Onderzoek Burgerperspectieven | Over het SCP | Sociaal en Cultureel Planbureau

### 3.5 Samenwerken om de doelen te realiseren

De overheid, burgers en het bedrijfsleven hebben samen van Nederland een welvarende economie gemaakt. Juist in het samenwerken, waarbij er ruimte en waardering is voor verschillende inzichten, is Nederland sterk. Die kracht hebben we ook nu nodig. Voor de opgaven en transitie die we samen door moeten maken zal samenwerking, creativiteit en lef nodig zijn. Ook nodig is een overheid die de regie pakt, keuzes durft te maken en mee wil investeren waar de markt het alleen niet kan. Zo draagt de overheid - door in te zetten op de versterking van industriële en innovatieve ecosystemen en betrouwbare waardeketens - bij aan een sterk Nederland in een weerbare Europese economie. Aan een bedrijfsleven dat investeert in innovatieve technieken, in duurzame activiteiten, in regionale waardeketens en in hoogwaardige werkgelegenheid. Burgers zetten zich met creativiteit, kennisoverdracht en vakmanschap in voor het ontwikkelen en leveren van nieuwe diensten en producten. Dit perspectief op de economie is nadrukkelijk geen eindpunt; nadere concretisering is nodig. In dit document zijn al diverse trajecten genoemd waarin deze nadere concretiseringsslag op onderdelen gemaakt zal worden, waaronder de Nationale Technologiestrategie, de Visie op arbeidsmigratie, de nieuwe Nota Ruimte en de Ruimtelijk Economische Visie. Samen met burgers, bedrijven, kennisinstellingen, het maatschappelijk middenveld en onze internationale en regionale partners wil ik werken aan het Nederland van de toekomst. Dat doen we langs de vier geschetste pijlers met als doel brede welvaart voor ons allen.

Deze brochure is een uitgave van:

**Ministerie van Economische Zaken en Klimaat**

Postbus 20401 | 2594 AC Den Haag

T (070) 379 89 11

Juni 2023