

Samenvatting

---

# Van Macht Naar Kracht

**De veranderende overheidsrol in de economie van de toekomst**

Een essay door Jos van der Schot



---

# Colofon

## **Auteur**

Jos van der Schot (*Innovatiepartners*)

## **Coauteur**

Antoine Heideveld (*Het Groene Brein*)

## **Met medewerking van**

Aart de Zeeuw (*Tilburg University*)

John Grin (*Universiteit van Amsterdam*)

John Schraven (*John Schraven Innovatie Design*)

Klaas van Egmond (*Universiteit Utrecht*)

Peter Bootsma (*Vereniging Noorden Duurzaam*)

Maarten Hajer (*Universiteit Utrecht*)

Thijs de la Court (*Klimaatverbond Nederland*)

## **Grafisch ontwerp**

Paul Vastert Design & Innovation (*paulvastert.nl*)

## ***Van Macht Naar Kracht***

*De veranderende overheidsrol in de nieuwe economie*

Dit essay is geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

augustus 2016

---

# Van Macht Naar Kracht

## Aanleidingen tot een economie van de toekomst

Het jaar 2015 eindigde met twee politieke gebeurtenissen die vergaande gevolgen kunnen hebben voor de mondiale economische ontwikkeling. De VN-klimaatop in Parijs in december én de bijeenkomst van de *High Level Political Forum on Sustainable Development* in New York in september zetten namelijk beide niet-financiële elementen van de economie voorop. Het is een pleidooi van de meerderheid van de landen in de wereld voor een economie die werkt binnen het draagvlak van de aarde. En een economie waarin sociale uitwassen niet worden beloond maar juist worden tegengegaan. Een economie die niet onderhevig is aan de grillen van de financiële markten. Zoals Obama het uitdrukte: “Laten we stoppen met het subsidiëren van het verleden en laten we investeren in de toekomst”.

Beide verdragen maken ook duidelijk dat klimaatverandering en armoede niet als losstaand probleem kunnen worden aangepakt. De jarenlange aanpak van beperking van CO<sub>2</sub>-uitstoot door bijvoorbeeld zuinigere auto's heeft ten opzichte van de grootte van het klimaatprobleem te weinig opgeleverd. Een van de redenen hiervoor is dat overheden en bedrijven wel beleid hebben tegen klimaatverandering (beperking CO<sub>2</sub>-uitstoot per auto) maar tegelijkertijd sturen op economische groei (meer auto's) die niet binnen de draagvlak van de aarde blijft.



Het klimaatverdrag van Parijs en de *Sustainable Development Goals* van New York staan dan ook niet op zich. Ze maken deel uit van een roep om een integrale aanpak in de economie. Het is een politiek maatschappelijke keuze om sociale, ecologische en financiële waarde gelijkwaardig mee te tellen. Dat vraagt om een economische herwaardering van deze drie 'kapitalen'.

### **Voorbeelden uit het bedrijfsleven**

Deze nieuwe oriëntatie van de internationale gemeenschap past ook binnen een ontwikkeling in het bedrijfsleven. Al langer hamert een groeiende groep bedrijven op een veranderende waardeoriëntatie. Deze beweging krijgt een stem tijdens de jaarlijkse bijeenkomsten van het *World Economic Forum* in Davos. Een groot aantal bedrijven laat zien dat een integrale aanpak werkt. Zo maakt Interface, wereldmarktleider in tapijttegels, tapijt van onder meer afgedankte visnetten uit de Filipijnen. Niet als eenmalige aardigheid, maar als opstap naar totale vervanging van fossiele grondstoffen voor de tapijten. Met een sterke retourlogistiek waarbij oude tapijten worden benut als grondstof voor nieuwe, het tegelijkertijd oplossen van de problemen van afgedankte visnetten en door het inzetten van incentives (zoals de beloningsstructuur) binnen de hele bedrijfsstructuur, maakt Interface duurzaamheid tot integraal onderdeel van de sturing van het totale bedrijf. Kort gezegd, als het met Interface goed gaat, wordt de wereld ook een beetje meer duurzaam.

Interface staat niet alleen in zijn toekomstbestendige beleid en ecologische waardering sluipt geleidelijk het economisch debat binnen. Sommige bedrijven, zoals Puma, brengen de creatie en devaluatie van natuurlijke hulpbronnen en milieukwaliteit in beeld door de zogenoemde *environmental profit & loss* (EP&L) te berekenen.

Ook de sociale waarde krijgt een plaats op bedrijfsniveau in de vorm van een *social profit & loss* methodiek (SP&L) en in initiatieven om de sociale waarde van de productie en dienstverlening te verhogen. DSM heeft daartoe bijvoorbeeld het People Plus programma opgestart. Philips begint zijn jaarverslag inmiddels met een passage waarin staat voor hoeveel mensen de activiteiten het bedrijf een verbetering van de welvaart betekent.

Opvallend hierbij is dat een groot deel van de vooroplopende bedrijven inmiddels gewoon aan de slag is met een integrale aanpak, zonder daarbij altijd sluitende methoden te hanteren om de aanpak door te rekenen. Analyses van bedrijven die duurzaamheid integraal opnamen in de bedrijfsstrategie laten echter zien dat deze bedrijven het ook financieel gezien beter doen dan hun niet duurzame concurrenten. Het vergt wel langdurige en heldere sturing en moed. Bedrijven die de strategie voor duurzaamheid niet integreren in de centrale sturingsprincipes van het bedrijf blijken niet optimaal te profiteren van hun inspanningen. De duurzaamheidsresultaten vallen doorgaans tegen, net als de financiële meerwaarde die het oplevert.

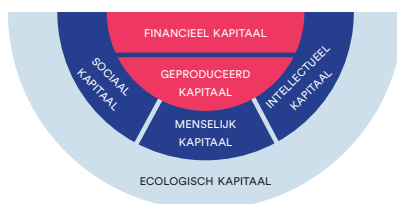
### **Aanzet tot een economie van de toekomst**

Vanuit diverse onderzoeken en vanuit diverse voorbeelden van bedrijven wordt duidelijk dat een integrale aanpak nodig is. Een integrale aanpak van de economie waarbij tegelijkertijd gestuurd wordt op sociale, ecologische en financiële waarden. Dat wil zeggen dat het economische systeem moet leiden tot creatie van zowel ecologische, sociale als financiële waarde en dat waardecreatie op één hiervan niet (structureel) ten koste mag gaan van een andere vorm van kapitaal. Zo blijft de waarde van al het kapitaal minimaal

op dezelfde waarde en neemt deze waarde idealiter voor alle kapitaalsoorten toe. De draagkracht van de aarde en de sociale cohesie vormen dan het fundament onder de economie. Deze economie kan kort worden gekarakteriseerd als een systeem waarin alle middelen zijn besloten waarmee de samenleving producten en diensten kan maken en leveren, die nodig zijn om een toekomst te creëren met een hogere waarde voor de mens en de wereld als geheel. Tezamen vormen de verschillende kapitaalsoorten het collectieve economische werkkapitaal van de samenleving. Dat werkkapitaal is de afgelopen eeuw op een lineaire wijze ingezet, waardoor de waarde sterk is gedaald. We hebben een forse financiële, ecologische en sociale schuldenlast opgebouwd. Dat geldt voor Nederland en voor de wereld als geheel.

De oplossing van de inherente problemen van de economie staat nadrukkelijk in verband met de ecologische opgave om grondstoffen en een schone leefomgeving beschikbaar te houden voor toekomstige generaties en niet langer in te teren op het natuurlijk kapitaal. De financiële en de ecologische crisis hebben ook een sterke relatie met de sociale opgave om een stabiele samenleving te garanderen, menselijke kapitaal in stand te houden en tot een eerlijker verdeling van rijkdom te komen.

De oplossingsrichting is een economie waarin zowel de financiële, als de niet financiële waarden, zoals de ecologische en sociale, een plek krijgen. Er zijn meerdere modellen ontwikkeld om deze *nieuwe economie* vorm te geven. Een hiervan is het model van accountantskantoor EY waarin zes kapitalen worden weergegeven in drie schillen.



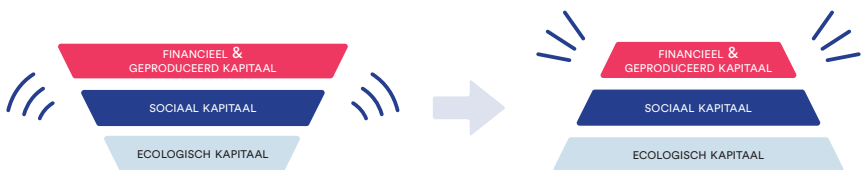
FIGUUR 1:  
ZES KAPITAALVORMEN  
DIE EY ONDERSCHIEDT

In de huidige economie staat de binnenste schil (*financial and manufactured capital*), en een deel van de tweede schil (de waarde die menselijke arbeid heeft ten dienste van de financieel-economische productie) centraal. De sociale component uit de tweede schil en de natuurlijke waarde staan grotendeels buiten het systeem. Als er meer beroep op natuurlijk en sociaal kapitaal wordt gedaan dan er voorhanden is dan teren we als wereld in op de hoeveelheid natuurlijk kapitaal. Dit kapitaal telt op dit moment niet mee en interen op het natuurlijk kapitaal heeft geen effect op het groeipercentage van de door financieel kapitaal gedomineerde economie.

In een integrale benadering worden groei of krimp van de buitenste twee schillen wel meegerekend in de stand van de economie. De verschillende kapitaalvormen zijn ongelijksoortig, maar gelijkwaardig. Waardecreatie op één van de kapitaalsoorten mag niet (structureel) ten koste gaan van een andere vorm van kapitaal.

Sterker nog, het besef ontstaat dat natuurlijk kapitaal en het sociaal kapitaal de basis vormen waarop de economie rust. Als we in staat zijn de natuurlijke en sociale schuld te saneren, herstellen we het fundament van de economie en ontstaat ruimte voor toekomstbestendige groei.

Door de stand van kennis in de wetenschap en door concepten als big data weten we ongelofelijk veel van de financiële, ecologische en sociale aspecten van onze economie. Genoeg om alle relevante aspecten mee te nemen in modellen. Deze integrale benadering hoort dan ook thuis in de (macro-)economische modellen en indicatoren, om te beginnen in de maat voor economisch presteren, voorheen het Bruto Nationaal Product. Deze indicatoren zijn nu nog gebaseerd op de financiële waarde, maar zouden ook de ecologische en sociale waarde dienen mee te rekenen. Dan pas kunnen we zien of het collectieve economische kapitaal groeit of krimpt. Dat geeft ook de basis voor meervoudige waardecreatie: én ecologisch én sociaal én financieel.







## De rol van de overheid

De overheid heeft in de afgelopen decennia meermalen aangegeven dat zij wil kiezen voor een duurzame en klimaatneutrale toekomst. Deze keuze heeft nog niet tot het beoogde resultaat geleid en heeft ook niet geleid tot een wezenlijk andere economische dynamiek. De positie die de overheid nu krijgt toebedeeld van de internationale en nationale gemeenschap verplicht haar tot krachtdadig optreden. Als politici zeggen dat ze een duurzame en sociale toekomst nastreven en dat ze de temperatuurstijging willen beperken tot onder de 2° Celsius, dan zullen ze maatregelen moeten nemen en een toekomstbestendige economie vormgeven.

Om van woorden naar daden te komen en de randvoorwaarden voor de transitie vorm te geven staat de overheid een aantal interventiemogelijkheden ter beschikking.

### INTERVENTIE 1: INTEGRAAL ECONOMISCH BELEID VOEREN

- Ontwikkel op basis van bestaande rekenmethoden een natuurlijk kapitaalrekening en sociaal kapitaalrekening die samen met het BNP de toestand van de economie in kaart brengen;
- Koppel expliciet (economisch) beleid aan deze indicatoren en maak duurzaam beleid zichtbaar in de begroting;
- Ontwikkel een nieuw belastingstelsel, dat ecologische en sociale schade hoger belast en ecologische en sociale waardecreatie ontlast. Dit zorgt voor beprijzing van onduurzame producten en gedrag;
- Leg in het begrotings- en subsidiebeleid de prioriteit bij uitgaven en investeringen die de economie en de samenleving meer toekomstbestendig maken.

### INTERVENTIE 2: INNOVATIE AANJAGEN

- Zet een stip op de horizon – fossielvrij in 2050 of, ambitieuzer, in 2030, afvalvrije productie in een bepaald jaartal of andere concrete doelen – die ingrijpende innovaties van bedrijven uitlokt. Belangrijk om deze stip als overheid gezamenlijk met maatschappelijke partners te formuleren;
- Provincies en gemeenten stellen eveneens hun ambities vast met een tijdshorizon die over de gebruikelijke periode van verkiezingen en collegewisselingen heen reikt;
- Voorzie deze ambities van een concreet handelingsperspectief – investeren in alternatieve energievoorziening, gasloze woningen, volledig herbruikbare producten, etc.;
- Versterk de ambitie met wetenschappelijke en technologische ontwikkelprogramma's die de stip op de horizon centraal stellen;
- Ondersteun bedrijven en burgers die mee-investeren in de ambitie, bijvoorbeeld door als *launching customer* van geslaagde innovatie op te treden.

### INTERVENTIE 3: REGULEREN EN DEREGULEREN

- Stel wettelijke normen voor emissies van ecologisch schadelijke stoffen en sociaal schadelijk (markt)gedrag vast die gebaseerd zijn op de draagkracht van de aarde en sociale cohesie, en handhaaf deze normen;
- Schaf wetten en regels af die prikkels geven tot de instandhouding van ecologisch en sociaal schadelijk gedrag, of vervang ze door duurzaamheid stimulerende regelgeving;
- Neem de normen expliciet op in de vergunningen van ondernemingen;
- Zorg voor generieke wetgeving en algemene normen zonder de precieze uitvoering van regels voor te schrijven;
- Maak regulering ook onderdeel van innovatiebeleid, bijvoorbeeld door middel van voortschrijdend normstelling en regelgeving.

#### **INTERVENTIE 4: DUURZAAM INKOPEN EN AANBESTEDEN**

- Verscherp de wettelijke verplichting van overheden om duurzaam in te kopen met de plicht om te zoeken naar innovatieve producten en diensten, die tevens aansluiten bij de innovaties van interventie 2;
- Giet deze verplichting in eenvoudige procedures;
- Betrek innovatieve bedrijven bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid, zodat overheden daadwerkelijk overgaan tot innovatief inkopen en aanbesteden;
- Kies bij inkoop en aanbesteding voor een vaste prijs, waarbij aanbieders zich kunnen onderscheiden op basis van (duurzame) kwaliteit.

#### **INTERVENTIE 5: DUURZAME KOERS BORGEN**

- Zorg voor een governance rondom de gekozen ambities waarin langdurige sturing mogelijk is en waarin beleid aangepast kan worden op ontwikkelingen in de praktijk (reflexieve monitoring);
- Neem als overheid leiding in het gezamenlijk vormgeven van de ambities en de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid;
- Kabinet en Parlement besluiten tot een wettelijke regeling, die de regering dwingt om aan het parlement en de samenleving jaarlijks te rapporteren welke vorderingen zijn gemaakt in de richting van een ecologisch en sociaal stabiele economie en samenleving. Als inspiratie hiervoor kan de Klimaatwet dienen die is voorgesteld in het Rli-rapport 'Een Rijk zonder CO<sub>2</sub>';
- Provincies en gemeenten nemen eveneens het besluit tot een jaarlijkse rapportage over de gemaakte vorderingen;
- Zorg dat deze jaarlijkse rapportage aan de volksvertegenwoordiging niet vrijblijvend is. Tekortschietende uitvoering van beleid dient gevolgen te hebben voor uitvoeringsprogramma's en budgetten in de erop volgende periode.

Met behulp van deze vijf interventies kan de overheid toekomstgericht en maatschappelijk ondernemen en gedrag tot integraal onderdeel maken van haar sturing. Hierdoor ontstaat een gelijk speelveld waarin bedrijven, buurtinitiatieven en maatschappelijke partners de nieuwe economie concreet vorm kunnen geven, binnen heldere randvoorwaarden. Door uitvoering van deze interventies kan de overheid aan vertrouwen winnen in de samenleving en groeien in een rol waarin ze de randvoorwaarden stevig neerzet, zonder de precieze invulling te bepalen. Op deze wijze leidt bovenstaande eerder tot minder dan tot meer regels. En leidt het tot een markteconomie die binnen de grenzen van de aarde blijft.

