

Samenvatting

De financiële en economische crisis en de daaraan voorafgaande crises op het gebied van voedsel, energie en andere natuurlijke hulpbronnen zijn duidelijke signalen dat er structurele veranderingen in de wereld noodzakelijk zijn. Duurzaamheid moet een topprioriteit zijn. Tegen deze achtergrond heeft minister Cramer (VROM) namens het kabinet begin juni 2009 de SER om advies gevraagd over het huidige beleid om tot duurzame ontwikkeling te komen. De adviesvragen hebben betrekking op de gehele inrichting van dit beleid: van doelstellingen en indicatoren, tot een evaluatie van het zogenoemde transitiebeleid en de kabinetsaanpak duurzame ontwikkeling.

De SER acht het van groot belang de crisis aan te grijpen voor een herbevestiging van het belang van duurzame ontwikkeling. Business-as-usual is geen optie, en de hele economie zal structureel moeten verduurzamen. Daar moet meer werk van worden gemaakt. Het kabinet onderkent dat er een trendbreuk nodig is en geeft aan dat het met een groot aantal acties hard werkt aan de transitie naar een duurzame economie en samenleving. In het bedrijfsleven vinden al vele initiatieven plaats gericht op verduurzaming van de economie.

In een langetermijnperspectief zijn nu impulsen voor duurzame innovatie hard nodig. Juist in een tijdperk van beperkte financiële middelen moet kosteneffectief beleid het uitgangspunt zijn. Dit advies pleit voor een integrale strategie waarin een structurele innovatieaanpak voor verduurzaming van de economie en samenleving centraal staat. Dit moet uitmonden in een nationale duurzaamheidsstrategie, waarin ook sociale partners hun verantwoordelijkheid nemen.

Naar een structurele innovatieaanpak

De SER roept het kabinet op de crises te benutten om de aanzet te geven voor het vormgeven van een 'structurele innovatieaanpak voor duurzaamheid'. Structureel staat hier voor consistent, coherent en toekomstgericht. Zo'n aanpak zou in ieder geval de volgende kenmerken moeten hebben:

- Het realiseren van een sleutelgebiedenaanpak voor duurzaamheid, het benoemen van economische focusgebieden en het maximaliseren van samenwerking van publieke en private initiatieven.
- Het Nederlandse bedrijfsleven in leidende posities brengen op de wereldmarkt van schone technologieën.
- Het voorbereiden van werknemers op de kennis en vaardigheden die een duurzame economie vraagt.

- Het toewerken naar consumptie- en productiepatronen die passen binnen de grenzen van duurzame ontwikkeling.

In een nationale duurzaamheidsstrategie is niet alleen de overheid aan zet. Bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers vervullen eveneens een rol. Vergaande innovatie richting duurzaamheid kan grote sociaal-economische gevolgen met zich brengen. Sociale partners in de SER vinden het noodzakelijk dat hierover goed wordt nagedacht. Ingebed in een samenhangend en consistent langetermijnperspectief van de overheid willen sociale partners en natuur- en milieuorganisaties binnen de sociaal-economische context met het nieuwe kabinet ambitieuze afspraken maken over verschillende aspecten van deze verduurzaming in verschillende sectoren van de economie. Verduurzaming is een proces van lange adem; richtinggevendende doelstellingen zijn nodig om het tempo te bepalen. In de uitwerking zullen de afspraken zo veel mogelijk moeten worden toegespitst op de specifieke kenmerken van de sector en de keten. Zo zal de komende advisering over de biobased economy worden benut om een eerste invulling te geven aan een innovatieaanpak voor verduurzaming van de economie en de sociaal-economische gevolgen daarvan.

Werken aan duurzame groei

De SER hanteert het brede welvaartsbegrip, waarbinnen milieu, sociale en economische doelstellingen met elkaar in evenwicht zijn. Daarbij kan sprake zijn van synergie tussen deze drie pijlers van maatschappelijke welvaart, maar veelal ook van uitruilen. In de sociaal-economische doelstellingen die de SER eerder heeft geformuleerd, is het brede welvaartsbegrip voldoende helder geïntegreerd. De dynamiek van economische groei is noodzakelijk om de maatschappelijke investeringen in duurzame ontwikkeling te dragen. Een belangrijke notie in de SER-doelstellingen is dat economische groei moet passen binnen de grenzen van een duurzame ontwikkeling. Van belang is de kwaliteit van de groei, de bijdrage die deze levert aan de maatschappelijke welvaart op lange termijn. In ecologisch opzicht gaat het daarbij om het stellen van grenzen aan milieuvervuiling en het verlies van biodiversiteit, een veel efficiëntere inzet van energie en grondstoffen en om een veel sterker hergebruik van afvalstoffen. De recente crises ziet de raad als een bewijs van de noodzaak om op dit terrein grotere stappen te zetten. Het credo moet zijn ‘Werken aan duurzame groei’.

Indicatoren voor duurzaamheid

Bij duurzame ontwikkeling is het onvermijdelijk om afwegingen te maken. Het is van belang bij deze afwegingen de juiste indicatoren te gebruiken. De nadruk ligt

momenteel vooral op nationaal inkomen en economische groei. De SER vindt dat ook andere milieu-, sociale en economische indicatoren met meer nadruk bij het beleid moeten worden betrokken. Verdere verfijning van indicatoren moet daarbij geen doel op zich zijn. Reeds bestaande indicatoren kunnen waarschijnlijk in die behoefte voorzien. Het gaat er uiteindelijk om de verschillende indicatoren in samenhang te bezien.

De Monitor Duurzaam Nederland die het kabinet in februari 2009 presenteerde, kiest terecht voor een set van indicatoren in plaats van een enkele duurzaamheidsindicator. Verdere ontwikkeling van de set van indicatoren moet plaatsvinden met inachtneming van de ontwikkelingen binnen de EU, in het bijzonder de Europese Duurzaamheidsstrategie. Ook kunnen uitruilen nog beter worden belicht, alsook de verhouding van prestaties tot voorgenomen beleid.

De voorgaande conclusies brengen de SER tot de aanbeveling het CBS en de planbureaus uit te nodigen om in aansluiting op de Europese aanpak te komen tot een overzichtelijke set van indicatoren ('dashboard'). Deze set indicatoren zal op relevante momenten in het politieke proces een substantiële rol moeten spelen. Die momenten zijn bijvoorbeeld de doorrekening van verkiezingsprogramma's, het regeerakkoord en de jaarlijkse begrotingscyclus.

Verduurzaming van de economie en het beleidsproces

Het Nederlandse beleid staat voor een aantal belangrijke strategische uitdagingen die van grote betekenis zijn voor de economische perspectieven op lange termijn. Die uitdagingen betreffen klimaat, energie en milieu, maar ook de vergrijzing, de houdbaarheid van de sociale zekerheid en pensioenen en de gevolgen van de opkomst van Aziatische landen (de verbreding van de globalisering). Het is duidelijk dat in een breder langetermijnperspectief een business-as-usual-benadering geen optie is. Veel sterker zal moeten worden ingezet op innovatie in een duurzame richting. Voor de transitie naar een duurzame economie en duurzame werkgelegenheid is een structurele innovatieaanpak nodig.

Bouwen aan een duurzame, innovatieve kenniseconomie, en investeren in maatschappelijk verantwoord ondernemen bieden het bedrijfsleven kansen om (potentiële) economische sterktes te ontwikkelen en de uitdaging aan te gaan om onder meer de voorziening van water, voedsel en energie op lange termijn zeker te stellen. Hierin kan mede een herstelpad worden gevonden uit de huidige crisis.

Tegen deze achtergrond dringt zich steeds meer de vraag op hoe de Nederlandse economie zich zou moeten ontwikkelen en, in het verlengde hiervan, hoe we in de toekomst ons geld kunnen en willen verdienen. Duidelijk is dat de toekomstige economie energiezuinig en koolstofarm moet zijn, met als kenmerken een hoge milieuproductiviteit, gesloten cycli en hergebruik van materialen. Dit betekent dat het nodig is over de gehele linie te verduurzamen. Voor de energie-intensieve sectoren is de uitdaging het grootst. Verschillende energie-intensieve sectoren laten belangwekkende voorbeelden van verduurzaming zien (duurzame chemie, kas als energiebron). Innovaties – zowel technologisch als sociaal – spelen een belangrijke rol om tot de gewenste eco-efficiënties te komen. Er zijn ook sectoren met duidelijke comparatieve voordelen. Met gericht beleid kan de overheid ook voorsorteren op gewenste structuurveranderingen.

Eco-efficiënte innovaties centraal

Hoewel het transitiebeleid enige resultaten laat zien, is er nog relatief weinig succes geboekt met eco-efficiënte innovatie. De SER acht een versterking van het technologie- en innovatiespoor cruciaal. Hierbij moet de overheid vooral de weg bewandelen om via voortschrijdende normstelling op het gebied van energie- en materiaalverbruik en emissies de lat voor producenten en ketens steeds hoger te leggen. Bij verhandelbare producten vindt de normstelling op EU-niveau plaats. Dankzij de grootte van de Europese markt vervullen de EU-normen in toenemende mate wereldwijd een aanjagende rol.

Nederland scoort maar matig als het gaat om de omzet van schone technologieën. Nederland dreigt de boot te missen in een van de grootste mondiale groeiemarkten van de toekomst, terwijl ons land nota bene over een groot aantal bedrijven beschikt die uitstekend gepositioneerd zijn om leidende posities van de wereldmarkt van schone technologie in te nemen. Het beleid zal daarom moeten aangrijpen op de onderliggende faalfactoren.

Een van die faalfactoren is dat er onvoldoende kapitaal beschikbaar is voor schone technologie, vooral in de vroege ontwikkelingsfase. Investeerders trekken zich dan terug uit Nederlandse schone technologie en kiezen voor andere Europese landen. De raad is van mening dat kennis- en vernieuwingsinvesteringen, en dan in het bijzonder eco-efficiënte innovatie, binnen de begroting een zwaarder accent moet krijgen.

Valorisatie van innovaties

Een andere zwakte is het Nederlandse innovatiebeleid, dat zich onvoldoende vertaalt in een versterking van de economische positie. De verschillende technologieën worden niet consistent gesteund voorafgaand aan en bij marktintroductie. Voor dit knelpunt heeft de SER eerder aanbevolen om de fragmentatie in het financiële instrumentarium te doorbreken en over te gaan op ‘trajectfinanciering’ die de succesieve stappen in het innovatieproces tot en met marktintroductie ondersteunt. Het succesvol doorlopen van een deel van het innovatietraject resulteert dan vanzelf in ondersteuning in de volgende fase, zodat de continuïteit is verzekerd.

Beleidsprogramma's overheid

In de afgelopen periode is er kaderstellend belangrijke vooruitgang geboekt. Zo hebben bijvoorbeeld het speerpuntproject Schoon en Zuinig en het Duurzaamheidsakkoord (en sectorale deelakkoorden) dat de centrale ondernemingsorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland in november 2007 met het kabinet hebben afgesloten, kaders vastgelegd op het terrein van klimaat en energie voor de periode tot 2020.

Het Duurzaamheidsakkoord (en de sectorale deelakkoorden) kennen twee pijlers. Enerzijds betreft dit grote en langdurige inspanningen ten aanzien van het kosteneffectief realiseren van energie-efficiencyverbetering, CO₂-reductie en het ontwikkelen en inzetten van duurzame/hernieuwbare energie. In de terminologie wordt dit veelal aangeduid met ‘meters maken’. Het realiseren van de afspraken vraagt om grote inspanningen.

De andere pijler betreft het ontwikkelen van een structurele innovatieaanpak waardoor Nederland internationaal koploper wordt op het gebied van energie- en klimaatinnovatie. Belangrijk daarbij is dat de overheid erkent en mede ervoor zorgt dat internationaal opererende bedrijven op een gelijk speelveld kunnen blijven opereren. Daarmee kan worden bereikt dat internationale bedrijven niet onder druk van verstoorde concurrentieverhoudingen Nederland verlaten; bovendien vergroot het de kans dat belangrijke innovatieve ontwikkelingen bij deze bedrijven ook daadwerkelijk in Nederland tot stand komen.

Kaders voor een structurele innovatieaanpak zijn getrokken, maar de instrumentatie en implementatie vragen nog veel zorg en daadkracht. Het lijkt bijna inherent aan de politieke besluitvorming dat uitdenken en uitvoeren van beleid gefragmenteerd plaatsvindt en de noodzakelijke continuïteit ontbeert. Voor burger en bedrijfsleven is wispelturig beleid buitengewoon lastig, voor de samenleving is het effect ronduit negatief: de beleidsdoelen worden niet gehaald of tegen te hoge kosten.

Het Innovatieplatform doet verschillende aanbevelingen waarvan de belangrijkste is het ontwikkelen van een sleutelgebiedenaanpak voor duurzame energie. De sleutelgebiedenaanpak zoals ook voor andere sectoren van de economie met succes is toegepast, kenmerkt zich door publiek-private samenwerking op het terrein van innovatie (in dit geval een innovatieaanpak duurzaamheid) waarbij langjarige commitments van zowel de overheid als het bedrijfsleven continuïteit garanderen. Aangezien het thema duurzaamheid sectoren en ketens doorkruist en overstijgt, is in feite sprake van een innovatief sleutelthema. De SER vindt het daarbij van belang dat de innovaties gericht zijn op gebieden waar Nederland in het verleden heeft bewezen goed in te zijn en daarmee internationaal kan floreren. Een voorbeeld zou kunnen zijn de ontwikkeling van een (gedeeltelijke) biobased economy. De SER zal hier specifiek over adviseren.

Verduurzaming moet primair vorm krijgen door (inter)actie van producenten, consumenten en overheid. Mede als gevolg van de crisis is het noodzakelijk dat de besteding van middelen voor het realiseren van duurzaamheid zo kosteneffectief als mogelijk is. Het is aan de overheid om een omgeving te creëren die aanpassing en vernieuwing in de richting van duurzaamheid mogelijk maakt, stimuleert en zo nodig afdwingt. Verschillende interventies kunnen hier een rol spelen. Van belang zijn onder meer het brede beleidskader en adequate financiering.

Het kabinet geeft in zijn kabinetsaanpak duurzame ontwikkeling (KADO) aan naar een duurzame economie toe te werken door ondersteuning van koplopers, nationale en internationale samenwerking en een sterke inzet op innovatie. Daarnaast beoogt het transitiebeleid door het stimuleren van systeeminnovaties verduurzaming van de economie te bevorderen. Belangrijk voor de ontwikkeling van de economische structuur is verder de sleutelgebiedenaanpak, geïnitieerd door het Innovatieplatform. Deze aanpak heeft tot doel de toekomstgerichtheid en innovatiekracht van de perspectiefvolle sectoren van de Nederlandse economie te helpen bevorderen en daarmee invulling te geven aan de hoofddoelstelling van de nieuwe EU 2020-strategie.

De raad concludeert dat het beleid nationaal vanuit veel plaatsen en instellingen wordt aangestuurd, met als risico onvoldoende stroomlijning en samenhang. Bovendien is er nog de relatie met het EU-beleid, dat eveneens vanuit diverse programma's de economische structuur beïnvloedt. Opmerkelijk is dat de Europese duurzaamheidsstrategie ook sociale thema's bevat, terwijl de Nederlandse aanpak zich beperkt tot milieugerelateerde thema's. Ook in het Nederlandse beleid zouden

sociale aspecten meer nadruk moeten krijgen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om: werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden en werknemer als stakeholder.

De SER is voorstander van een stroomlijning van diverse beleidsprogramma's, ook in samenhang met de Europese duurzaamheids- en innovatieprogramma's. Comparatieve voordelen van Nederland moeten daarbij leidend zijn. Het Innovatieplatform heeft die voordelen in de sleutelgebiedenaanpak geïdentificeerd. Verder vindt de raad het belangrijk dat ook in de sleutelgebiedenaanpak duurzaamheid als leidend beginsel gaat gelden en deze aanpak bij de stroomlijning van activiteiten wordt betrokken.

Volgens de SER zouden praktijkexperimenten in zowel het transitiebeleid als in de KADO een veel grotere rol moeten spelen. Thema's uit de KADO kunnen fungeren als leerpilots met als doel om een meer integraal en coherent transitieproces bij de overheid te bevorderen. Uiteindelijk zouden die pilots duidelijk moeten maken hoe duurzaamheid verankerd kan worden in het beleidsproces.

De SER constateert dat het transitiebeleid en de KADO zich primair richten op economisch-ecologische thema's, vooral op het terrein van energie, klimaat en milieu. Dat is, gegeven de grote vraagstukken die hier spelen, begrijpelijk. Toch vindt de SER dat gewaakt moet worden voor een te enge benadering van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling omvat ook onder meer de sociale dimensie. Het brede afwegingskader, inclusief de belangentegenstellingen en dilemma's die zich daarbij voor kunnen doen, moet steeds het vertrekpunt zijn bij het zoeken naar duurzame oplossingen.

Met het transitiebeleid zijn successen geboekt, maar er gaat ook nog veel mis. In den brede heeft het beleid bijvoorbeeld nog niet geleid tot een systematische innovatieaanpak en een 'innovatieklimaat en innovatiementaliteit'. Vooral nichespelers en regionale partijen lopen tegen bureaucratie en verkokering op. Dit type faalfactoren doet zich al jaren voor en de raad heeft er dan ook geen vertrouwen in dat marginale aanpassingen in het organogram van de overheid daarop een adequaat antwoord zullen zijn. Het transitiebeleid moet stevig worden verankerd in het overheidsbeleid.

Verankering van duurzaamheid in beleid

Om de economie en samenleving te verduurzamen is een overheidsbeleid nodig dat gekenmerkt wordt door coherentie, consistentie en continuïteit, zowel als het gaat om de doelstellingen van beleid als om de uitvoering op de verschillende schaalniveaus. Langetermijnplannen moeten worden bewaakt tegen de wisselvalligheden

van de vierjarige politieke beleidscyclus. Alleen dan ontstaat de ruimte om de korte investeringscycli van bedrijven te koppelen aan de langetermijndoelstellingen gericht op verduurzaming. Alleen dan kan de burger/consument de overheid zien als een betrouwbare partner die hem begeleidt in de omslag naar een meer duurzame samenleving.

In het licht van het bovenstaande concludeert de raad dat de consistentie en het integrale karakter van verduurzaming steviger moeten worden verankerd in de beleidsvoering. Als voorbeeld kan dienen het Deltaprogramma, dat is gericht op waterveiligheid en zoetwatervoorziening, en dat is aanbevolen door de Deltacommissie. Voor een structurele innovatieaanpak voor verduurzaming van de economie is – net als in het Deltaprogramma – een integrale aanpak nodig en (zelf)binding van politiek en overheid aan een langetermijnproces. Duidelijk zou moeten worden vastgelegd waar welke verantwoordelijkheden liggen. Volgens de raad zou de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling de departementen moeten overstijgen. Die zelfbinding zou uiteindelijk de vorm kunnen krijgen van een wet op de duurzaamheid. Het gaat bij de in deze wet vast te leggen procesafspraken nadrukkelijk niet om nieuwe verplichtingen voor het bedrijfsleven.

Samenwerking binnen grenzen

Samenwerking tussen ondernemingen is veelal noodzakelijk in de realisatie van duurzame ontwikkeling, maar deze samenwerking mag een gezonde mededinging niet belemmeren. Volgens de raad is er binnen het huidige mededingingsrecht ruimte voor samenwerking om niet-economische belangen te realiseren. Wel is meer transparantie nodig over de positie van producenten in het kader van duurzaamheidseisen. Een veelgehoorde klacht in de visserij is dat het mededingingsrecht duurzame ontwikkeling belemmert. Volgens de raad is mededingingsrecht hier misschien wel een beperkende factor, maar valt dit nauwelijks als hoofdprobleem aan te wijzen. Er zijn in deze sector verschillende oplossingsrichtingen mogelijk, waaronder ook publiekrechtelijke routes om sociale en ecologische doelstellingen te adresseren.

Een mogelijk knelpunt is wel dat ondernemingen onzekerheid ervaren over wat wel en niet mag volgens het mededingingsrecht. Volgens de raad is het dan ook van belang dat er zo veel mogelijk transparantie bestaat over de grenzen van het mededingingsrecht en de wijze waarop niet-economische belangen worden meegewogen. De mededingingsautoriteiten kunnen hieraan een bijdrage leveren door heldere richtsnoeren, toelichting aan ondernemingen en de publicatie van informele zienswijzen.

Instrumentenmix

Het beginsel 'de vervuiler/gebruiker betaalt' vormt een belangrijk uitgangspunt voor het streven naar maatschappelijke welvaart en duurzaamheid. Door maatschappelijke (externe) kosten in rekening te brengen wordt innovatie in een duurzame richting bevorderd. Bij de maatvoering moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor de positie van het Nederlandse bedrijfsleven dat op internationale markten concurreert. Aan dit principe kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Daarbij kan het gaan om:

- verhandelbare emissierechten voor internationale sectoren;
- energiebelasting voor overige sectoren;
- prestatienormen in sectoren zoals de bouw;
- fiscale verduurzaming;
- convenanten;
- het kritisch bezien van (fiscale) subsidies op negatieve gevolgen voor het milieu.

Bij fiscale verduurzaming is van belang dat voor sommige fiscale regelingen (bijvoorbeeld de btw-tariefindeling) de besluitvorming op EU-niveau plaatsvindt. De raad moedigt het kabinet aan om in Europees verband de mogelijkheden van een fiscale verduurzaming of vergroening te vergroten. Wat de nationale beleidsruimte betreft, zoals de inschaling van btw-tariefschalen, acht de raad het van groot belang dat ook hier rekening wordt gehouden met het Europese level playing field. Bij een differentiatie van btw-tarieven naar duurzaamheid is het van belang te kijken naar de duurzaamheid over de gehele levenscyclus van een product.

Bij fiscale verduurzaming kan het bijvoorbeeld ook gaan om het verhogen of verbreden van heffingen op niet-duurzame producten. De kilometerbeprijzing is een voorbeeld. De SER heeft zich al in 2005 voor de kilometerbeprijzing uitgesproken in een advies over een mobiliteitsmarkt. In een mobiliteitsmarkt betaalt de gebruiker of vervuiler voor de maatschappelijke kosten die hij veroorzaakt. Een mobiliteitsmarkt zorgt bovendien voor een meer directe wisselwerking tussen aanbod en gebruik van infrastructuur. De prijsvorming op de mobiliteitsmarkt zal duidelijk maken waar de grootste capaciteitsknelpunten zich voordoen. Vervolgens kan voor die knelpunten de meest kosteneffectieve oplossing worden gezocht.