

Selectieve groei voor decentrale overheden

Naar een regionale economie die groeit in termen van kwaliteit

Inleiding

Bedrijven en overheden staan voor de grote uitdaging om binnen één generatie onze economie en samenleving binnen de draagkracht van de aarde te brengen. Wij geloven dat het mogelijk is om deze uitdaging aan te pakken en tegelijkertijd onze welvaart te behouden en het welzijn van mensen te vergroten. De sleutel hiertoe is focus op kwaliteit. Deze focus haalt het beste in mensen en organisaties naar boven. Deze focus creëert meer toegevoegde waarde en welzijn voor inwoners en versterkt de veerkracht van mensen en de aarde. Bedrijvigheid in de regio focussen op kwaliteit noemen wij selectieve groei. Want brede welvaart en de nieuwe economie realiseren we niet met meer van hetzelfde, maar met meer kwaliteit. Daarom noemen we in deze notitie een aantal concrete beleidsvoorstellen waarmee je selectieve groei in jouw gemeente dichterbij kunt brengen.

Waarom selectieve groei?

Méér is lange tijd de motor van vooruitgang geweest. Maar die motor hapert. Net als jij zien we dat we in toenemende mate tegen grenzen aanlopen, denk aan ruimte, personeel, netcapaciteit en de draagkracht van de aarde. Wij geloven dat de nieuwe motor van vooruitgang is: kwaliteit. Kwalitatief betere producten, betere banen, betere werkprocessen, betere kwaliteit van leven, betere leefomgeving en een betere toekomst voor onze kinderen. Deze visie trekt ons uit het valse dilemma van waarde op korte termijn versus waarde op de lange termijn. We kunnen de vragen van vandaag én de vragen van morgen tegelijk aanpakken. Daarom pleiten wij voor selectieve groei: regionaal economisch beleid dat erop gericht is om bedrijfseconomische activiteiten te stimuleren die toekomstbestendig zijn en werkelijk bijdragen aan kwaliteit in al haar facetten. Voor een nadere toelichting op het concept selectieve groei, zie het navolgende kader.

Zover zijn we helaas nog niet. Overheden, waaronder gemeenten, zetten hun beleidsinstrumenten (denk aan bedrijfsruimte, innovatieregelingen, human capital investeringen, enzovoort) meestal in voor alle soorten bedrijvigheid, in alle sectoren, en in alle fases van het ondernemerschap.¹ Wij bepleiten dat gemeenten scherper kiezen welke groei zij zouden willen

¹ Wellicht met uitzondering van de scale-up fase, waar overheden meer ondersteuning bij zouden kunnen bieden.

bevorderen en tegen welke voorwaarden. Wij verwachten namelijk dat er substantiële voordelen mogelijk zijn als gemeenten scherper zouden kiezen, namelijk:

1. **Betere benutting van schaarse middelen**, zoals schaars talent, schaarse ruimte, schaarse innovatiebudgetten en schaarse milieuruimte, omdat de gemeente het beleidsinstrumentarium zo inzet dat talent, ruimte, innovatiebudgetten en milieuruimte worden aangewend voor (bedrijfs)activiteiten die toekomstbestendig zijn en brede welvaart het meest bevorderen.
2. **Meer kansen op koploperschap van bedrijven**, omdat door selectieve groei bij prioritaire (bedrijfs)activiteiten een hogere innovatiesnelheid ontstaat.
3. **Doelmatiger besteding van publieke middelen**, omdat er naar verwachting minder vaak schaarse gemeentelijke middelen worden gestoken in (bedrijfs)activiteiten die uiteindelijk niet toekomstbestendig blijken te zijn.
4. **Vermindering van negatieve milieuimpact en verbetering van de kwaliteit van arbeid**, omdat selectieve groei de snelheid van sociale en ecologische transitie bevordert.

Kader: korte toelichting op het concept selectieve groei

Het concept selectieve groei stamt uit de jaren '60 van de vorige eeuw. De econoom Simon Kuznets, Nobelprijswinnaar en bedenker van de concepten economische groei en bbp, schreef in 1962 dat het van belang is om een onderscheid te maken tussen kwantitatieve groei en de kwaliteit van groei, waarbij het belangrijk is dat bestuurders en politici bewust selecteren welke groei kwalitatief gezien het meest wenselijk is en de minste maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Kuznets schreef hierover:²

“Gezien de verscheidenheid aan kwalitatieve aspecten in het totale kwantitatieve groeipercentage van de economie, moeten de doelstellingen expliciet zijn: doelen voor "meer" groei moeten specificeren wat er meer moet groeien en waarvoor. Het is onzinnig om te beweren dat het totale groeipercentage moet worden verhoogd tot X procent per jaar, zonder de componenten van het bbp te specificeren die in een hoger tempo moeten groeien om deze versnelling te bereiken, de behoeften en prioriteiten die daarmee moeten worden vervuld, en de kosten die mogelijk moeten worden gemaakt om dergelijke rendementen te waarborgen. Als economische groei meer gericht moet zijn op wat gewenst is, moet er inspanning worden geleverd om een consensus te formuleren; of, nog beter, deze continu te formuleren en te herformuleren in reactie op veranderende omstandigheden, en met voldoende flexibiliteit om ruimte te bieden aan economische vernieuwers.”

In de jaren 70 en '80 is gepoogd om deze manier van denken te vertalen naar beleid. Zo schreef in 1976 toenmalig minister van Economische Zaken Ruud Lubbers de *Nota inzake selectieve groei*. Bij het schrijven van de Nota woog de ervaring van Lubbers als ondernemer in de Rotterdamse haven mee. Als bedrijfsdirecteur in de haven zag hij namelijk het economische en sociale belang van bedrijvigheid, maar ook de toenemende ecologische kosten die dat met zich meebracht, zoals lucht-, bodem- en watervervuiling. In de Nota stelde hij daarom continuïteit en selectiviteit centraal. Bij continuïteit ging het om behoud en creatie van arbeidsplaatsen en om stimulering van bedrijfsinvesteringen voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland. Bij selectiviteit ging het om 'de belangen van milieubehoud, ruimtelijke ordening, zuinig beheer van grondstoffen en energie alsmede betere kansen voor de ontwikkelingslanden om tot hun recht te komen'. De achterliggende visie was dat selectiviteit op de lange termijn ook de continuïteit ten goede zou komen.

Het concept selectieve groei kan in de hedendaagse context de bredewelvaartagenda op twee cruciale punten verder helpen. Ten eerste maakt het concept selectieve groei ons ervan bewust dat verschillende deelaspecten van brede welvaart niet altijd samengaan. Er is namelijk vaak sprake van afruilen (*trade-offs*) tussen verschillende doelen. Iets meer van een bepaald doel realiseren kan betekenen dat we iets minder van een ander doel realiseren. Het kernvoorbeeld van de afruil tussen economische groei en de realisatie van milieudoelen is nog altijd actueel. Een ander kernvoorbeeld, namelijk dat van schaarse

² Kuznets, S. (1962), 'How to Judge Quality'. In: *The New Republic*.

ruimte, is in onze tijd zelfs actueler dan ooit. Ook zijn er afruilen op het sociale vlak, waarbij gemeenten zich de laatste jaren bewust zijn geworden dat economische groei niet altijd betekent dat het kwalitatief goede werkgelegenheid oplevert voor *alle* inwoners. Kortom, selectieve groei helpt om bewustere, concretere en effectievere afwegingen over brede welvaart te maken.

Hier bewijst selectieve groei ook haar praktische nut. Een praktische omgang met afruilen binnen brede welvaart is namelijk om selectief om te gaan met groei van economische activiteiten. Deze manier van denken kunnen we toepassen aan de productiekant (aanbodzijde) en de consumptiekant (vraagzijde) van de economie. Welke vormen van bedrijvigheid zijn werkelijk in sociaal, ecologisch en economisch opzicht toekomstbestendig en welke niet? Welke vormen van consumptie zorgen voor een gelukkiger Nederland dat binnen de draagkracht van de aarde leeft? En welke doen dat niet? Dit zijn vragen die belangrijk zouden moeten zijn voor investeringsbeslissingen van bedrijven en beleidsbeslissingen van overheden over het toekomstige verdienvermogen en toekomstige consumptiepatronen in Nederland.

Benaderingswijze

Het doel van deze notitie is om concrete bouwstenen te leveren voor gemeentelijk economisch beleid waarmee de gemeente haar beleidsinstrumenten selectiever in kan zetten, zodat er meer brede welvaart voor inwoners gecreëerd kan worden. Met beleidsinstrumenten bedoelen we alle voorzieningen die gemeenten bieden om bedrijvigheid mede mogelijk te maken, variërend van ruimtelijk beleid tot mkb-dienstverlening en van het beheer van bedrijventerreinen tot innovatiebevordering in zogenoemde triple-helix clusters (overheid, onderwijs, ondernemers).

In onze benaderingswijze combineren we het concept selectieve groei met principes van lerende ecosystemen en principes van groene, moderne, inclusieve industriepolitiek.³ Lerende ecosystemen zijn regionale economische clusters, waarbij bedrijven, overheden en onderwijsinstellingen geografisch in elkaars nabijheid zijn gevestigd, samenwerken en innoveren.⁴ Een definitie van groene, moderne, inclusieve industriepolitiek luidt: overheidsinterventies die gericht zijn op het veranderen van de brede aanbodkant van de economie, zodat hulpbronnen stromen naar bedrijfseconomische activiteiten die gewenst zijn voor een concurrerend, groen en inclusief toekomstig verdienvermogen.

De kernvraag die een gemeente voor haar economisch beleid telkens zou moeten stellen, is:

Bij welke bedrijfseconomische activiteiten in onze gemeente is groei wenselijk, en zo ja, in welke kwalitatieve dimensies (welke kwaliteit van producten en diensten, kwaliteit van werk, kwaliteit van leven, kwaliteit van de leefomgeving?) en tegen welke voorwaarden?

Leeswijzer

De opbouw van deze notitie is als volgt. In de volgende paragraaf vatten we de belangrijkste uitdagingen op het terrein van brede welvaart samen. Vervolgens schetsen we vier sturingsmechanismen waarmee de gemeente selectieve groei kan bevorderen, zodat de brede welvaart van inwoners toeneemt. Tot slot geven we bij elk van de vier sturingsmechanismen een aantal concrete beleidsideeën die meegenomen kunnen worden in lokale verkiezingsprogramma's, coalitieakkoorden en beleidsprogramma's.

³ Naar het werk van Harvardeconoom Dani Rodrik.

⁴ WRR (2013), *Naar een lerende economie*.

Uitdagingen op het terrein van brede welvaart

We vatten in deze paragraaf kort de belangrijkste uitdagingen voor gemeenten op het terrein van brede welvaart samen, zodat duidelijk wordt op welke kwalitatieve doelen selectieve groei zich concreet zou kunnen richten.

Economische aspecten

Een zorg die veel economen uiten ten aanzien van het verdienvermogen is afnemende groei van de arbeidsproductiviteit. De zorgen zijn zodanig dat gezaghebbende economen spreken van langdurige stagnatie.⁵ De voornaamste bron van groei van arbeidsproductiviteit is innovatie: het verwerven en economisch toepassen van kennis en kunde. In algemene zin geldt dat er bij innovatie sprake is van de Wet van de Afnemende Meeropbrengsten: extra kennis en kunde levert in termen van productiviteitswinst steeds net iets minder op.⁶

Daarom zou de innovatiekracht van de economie, meestal gemeten als de R&D-intensiteit (de publieke en private uitgaven aan R&D ten opzichte van het bbp), moeten stijgen om de productiviteitsgroei op gang te houden. In Nederland en in een aantal andere Europese landen is echter het omgekeerde het geval: de R&D-intensiteit is gestagneerd. In de VS, China en Zuid-Korea is er de afgelopen decennia nog wel sprake van een toenemende R&D-intensiteit. Hierdoor raken Europese landen wat innovatie- en concurrentiekracht betreft achterop, zo waarschuwt Mario Draghi in een recent rapport.⁷ Een grote economische uitdaging voor Europa in het algemeen, en Nederlandse gemeenten daarbinnen, is om (a) voldoende te blijven investeren in nieuwe kennis en kunde, en (b) om deze kennis en kunde zo breed mogelijk toe te passen in economische sectoren.⁸

Wat dit laatste aspect betreft is het belangrijk om beleid te richten op productiviteitsverbeteringen én de industrie én in de landbouw én in de dienstensector, en om hierbij nadrukkelijk aandacht te hebben voor productiviteitsverbeteringen bij het brede mkb.⁹ Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat mkb-ondernemers kunnen aanhaken bij lerende ecosystemen, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan tijd en investeringsmogelijkheden, terwijl het voor een toekomstbestendig mkb wél cruciaal is dat ze meeprofiten van de meest actuele kennis en innovatiemogelijkheden.

Sociale aspecten

In het verleden werd in studies en beleid over het sociale aspect van het verdienvermogen vooral gekeken naar deze twee kernaspecten: de werkgelegenheidsontwikkeling en de inkomensontwikkeling. De afgelopen jaren hebben wetenschappers en instituten zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) erop gewezen dat een aanvullend sociaaleconomisch kernaspect meer aandacht behoeft, namelijk de ontwikkeling van sociaaleconomische zekerheden.¹⁰ Deze brede term omvat de volgende aspecten:¹¹

⁵ Teulings, C. & R. Baldwin (2014), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. CEPR Press.

⁶ Donselaer, P. van (2011), *Innovatie en productiviteit: het Solow-residu ontrafeld*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁷ Draghi, M. et al. (2024), *The future of European competitiveness*.

⁸ Dat betekent investeren in mensen en investeren in nieuwe kapitaalgoederen.

⁹ Rodrik, D. & C. Sabel (2019), *Building a Good Jobs Economy*.

¹⁰ Zie onder andere het SCP-rapport *Eigentijdse ongelijkheid: De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal* (2023), het WRR-rapport *De val van de middenklasse?* (2017).

¹¹ Standing, G. (2011), *The Precariat: A Dangerous New Class*, Bloomsbury Academic.

- Arbeidsmarktzekerheid: de klassieke werkgelegenheid.
- Werkzekerheid: de zekerheid die het arbeidscontract biedt.
- Baanzekerheid: de zekerheid dat je een carrière kunt opbouwen in plaats van een serie 'baantjes', al dan niet met tussenpozen van werkloosheid.
- Arbeidszekerheid: de zekerheid van bescherming tegen slechte arbeidsomstandigheden, bijvoorbeeld onregelmatige werktijden en een slechte werk-privébalans.
- Ontwikkelingszekerheid: de zekerheid dat je jezelf kunt blijven ontwikkelen.
- Inkomenszekerheid: de zekerheid van een adequaat en stabiel inkomen.
- Zeggenschapszekerheid: de zekerheid dat je inspraak hebt in je werk, beloning en arbeidsomstandigheden.

De meest recente schatting van het SCP is dat de groep onzekere werkenden met een laag inkomen in Nederland ruim 16 procent van de volwassen bevolking bedraagt.¹² Hierbij vult de WRR aan dat inmiddels ook een aanzienlijk deel van de werkende middengroep met een middelbare opleiding (met in totaal 25 procent van de volwassen bevolking de grootste sociaaleconomische groep in Nederland) toenemende onzekerheid ervaart, zij het in combinatie met inkomens die iets hoger zijn dan van de groep onzekere werkenden.¹³ Deze twee bevindingen leiden tot de schatting dat ongeveer 30 procent van de Nederlandse volwassenen sociaaleconomische onzekerheid ervaart, al dan niet in combinatie met een laag inkomen. Inkomensstudies laten zien dat de laagste 30 procent van de inkomens in de afgelopen decennia ook een lagere koopkrachtontwikkeling hebben gekend dan de overige 70 procent van de inkomens.

Samenvattend: uit de cijfers wordt de tendens zichtbaar dat huishoudens qua inkomen en zekerheden langzaam maar gestaag weg bewegen van het midden, deels naar boven en deels naar beneden. Deze bevinding geldt ook voor de leefwerelden van mensen.¹⁴ Andere onderzoeken wijzen uit dat toenemende onzekerheid gepaard kan gaan met verslechterende gezondheid als gevolg van langdurige stress, verminderde politieke participatie en een verminderd vertrouwen in instituties.¹⁵ Een belangrijk aandachtspunt is daarom een inclusieve economie, waarin de winnaars niet winnen ten koste van verliezers, maar waarin ook praktisch opgeleiden en ondernemers uit het brede mkb volwaardig deelnemen aan de economie en waarin elke regio telt.¹⁶

Ecologische aspecten

De afgelopen decennia is uitvoerig onderzocht wat de ecologische kernprocessen zijn die de veerkracht van de aarde reguleren. De veerkracht van de aarde is op haar beurt essentieel om het leven op aarde mogelijk te blijven maken. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van negen kernprocessen die essentieel zijn voor een veerkrachtige en leefbare aarde.¹⁷ Hieronder staan de negen kernprocessen (zoveel mogelijk in niet-technische termen) samengevat:

¹² SCP (2023), *Eigentijdse ongelijkheid: De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*.

¹³ WRR (2017), *De val van de middenklasse?*

¹⁴ SCP (2024), *De leefwerelden van arm en rijk*.

¹⁵ Zie: Mackenbach, J. (2022), 'Opkomst en neergang van ziekten in Nederland', TSG 100 (Suppl 3):S111–S118. En: Azzollini, L. & R. Macmillan (2023), 'Are "bad" jobs bad for democracy? Precarious work and electoral participation in Europe', *Front. Polit. Sci.* 5:1176686.

¹⁶ E.g. Mazzucato, M. & C. Perez (2022), *Redirecting Growth: Inclusive, sustainable and innovation-led*. Institute for Innovation and Public Purpose, University College London.

¹⁷ Rockström, J. et al. (2023), 'Safe and just Earth system boundaries.' *Nature* 619, 102–111 (2023).

- Stratosfeer (e.g. ozonlaag)
- Atmosfeer
- **Klimaat**
- **Integriteit van de biosfeer (e.g. biodiversiteit)**
- **Landgebruik (e.g. ontbossing)**
- **Nutriëntencyclus in de bodem (e.g. stikstof, fosfor, e.d.)**
- **De capaciteit van de aarde om gifstoffen af te breken**
- **Zuurgraad in oceanen**
- **Zoetwatercyclus**

Het is wetenschappelijk vastgesteld dat de draagkracht van alle oranje gearceerde ecologische kernprocessen mondiaal is overschreden (of bijna is overschreden, in licht oranje). De vijf belangrijkste oorzaken (drukfactoren) voor het overschrijden van de draagkracht van de aarde zijn: de uitstoot van broeikasgassen, materiaalverbruik, landgebruik, watergebruik en emissies van toxische stoffen. Nederland draagt op dit moment buitenproportioneel veel bij aan deze vijf veroorzakers van het overschrijden van de draagkracht van de aarde, zowel gemeten aan de productiezijde van de economie als gemeten aan de consumptiezijde van de economie.¹⁸ Dit zijn dus tevens de vijf belangrijkste knoppen om aan te draaien.

Om een leefbare aarde voor toekomstige generaties veilig te stellen moeten alle vijf de knoppen tegelijk en met voldoende snelheid omlaag worden gebracht. Nederland en de EU hebben daarom afspraken gemaakt over het reduceren van deze drukfactoren en de termijn waarbinnen dat moet gebeuren, namelijk:

- Broeikasgassen: 100% nettoreductie in 2050 (Nederland en EU).
- Materiaalverbruik: 100% circulair materiaalgebruik in 2050 (Nederland en EU).
- Landgebruik: 50% reductie in landvoetafdruk in 2050 (Nederland).
- Watergebruik: 25% reductie in zoetwatergebruik in 2035 (Nederland).
- Emissies van toxische stoffen: 100% reductie in gebruik van vervangbare zeer zorgwekkende stoffen in 2050 (Nederland en EU).

Dit betekent concreet dat gemeenten naast de energietransitie een volwaardige aanpak hebben te ontwikkelen voor de materiaaltransitie (circulaire economie), watertransitie (reductie van watergebruik en circulair watergebruik), eiwittransitie (gericht op vermindering van het landgebruik) en veiligestoffentransitie (vervanging van zeer zorgwekkende stoffen door veilige stoffen). Daarbij komt dat er geen wetenschappelijk bewijs is dat het mogelijk is om deze vijf milieudrukfactoren *tegelijk*, en vooral *snel* genoeg, naar beneden te brengen in combinatie met kwantitatieve groei (consumptie- en bbp-groei). Dat vormt een belangrijke extra reden voor selectieve groei, omdat selectieve groei gericht is op kwalitatieve groei in plaats van kwantitatieve groei.

Bouwstenen voor beleid

Om de verschillende uitdagingen op het terrein van brede welvaart aan te pakken is samenwerking tussen overheden en bedrijven onontbeerlijk. Voor gemeenten is het hierbij van essentieel belang om te komen tot een balans tussen het ondersteunen van bedrijfseconomische activiteiten en het stellen van eisen aan bedrijven. Selectieve groei gaat

¹⁸ Berekeningen op basis van Exiobase 3.7 (open-access): <https://www.exiobase.eu/>

namelijk niet zoals oude industriepolitiek over ‘picking winners’, maar volgens de principes van moderne industriepolitiek over ‘picking a direction for the willing’.¹⁹

Er zijn namelijk heel veel bereidwillige ondernemers, waaronder veel ondernemers uit het brede mkb, die net als veel wetenschappers inzien dat onze economie een nieuwe, op kwaliteit in plaats van kwantiteit georiënteerde richting nodig heeft. Veel ondernemers ervaren echter in de praktijk tal van belemmeringen, zoals financiële en juridische belemmeringen, om deze richting succesvol in te kunnen slaan. Vanuit het selectieve groeiparadigma staan overheden decentraal in contact met ondernemers en gaan ze samen met ondernemers in publiek-private samenwerkingsverbanden aan de slag om belemmeringen richting een toekomstbestendige economie weg te nemen. Overheden hebben daarbij een ondernemende rol: ze stellen doelen en creëren een gelijk speelveld voor die doelen, en ze doen investeringen en delen risico's met private partijen om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken.²⁰

De gemeente is hierbij uitstekend gepositioneerd om deze rol te spelen. De gemeente is namelijk decentraal ingebed in clusters en ondernemersnetwerken en heeft de instrumenten in huis om richting te geven aan toekomstige economische activiteiten en om belemmeringen voor ondernemers weg te nemen.

Vier sturingsmechanismen

Concreet zien we vier belangrijke sturingsmechanismen om haar instrumenten aan te wenden om economische activiteiten te stimuleren die de brede welvaart bevorderen, namelijk: selectiviteit, conditionaliteit, vernieuwing en om- en afbouw. De gemeente kan deze vier sturingsmechanismen toepassen in publiek-private samenwerkingsverbanden. In het navolgende kader voorzien we elk van de vier mechanismen van een kernachtige definitie.

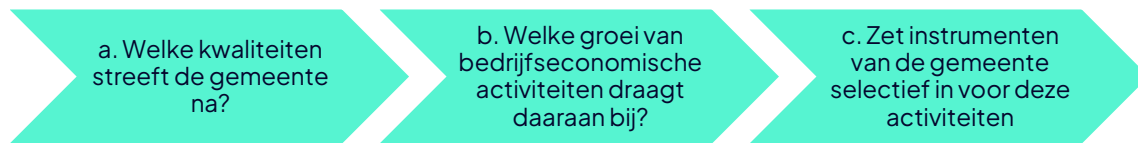
1. **Selectiviteit** betekent dat de gemeente een instrument alleen inzet voor private partners die economische activiteiten ontplooiën die bijdragen aan een of meerdere bredewelvaartdoelen van de gemeente. Dit in tegenstelling tot de huidige beleidspraktijk in veel gemeenten, waarbij gemeenten hun instrumenten inzetten voor alle soorten bedrijvigheid in alle sectoren.
2. **Conditionaliteit** betekent dat de gemeente een instrument inzet op voorwaarde dat private partners bij de ontplooiing van hun economische activiteiten rekening houden met bepaalde bredewelvaartaspecten die voor de gemeente belangrijk zijn.
3. **Vernieuwing** betekent dat de gemeente met een nieuw instrument en/of publieke investeringen bepaalde innovaties stimuleert die van belang zijn voor toekomstige brede welvaart en die als gevolg van marktfalen of transitiefalen spontaan onvoldoende van de grond komen.
4. **Om- en afbouw**: om ruimte te scheppen (letterlijk en figuurlijk) voor nieuwe bedrijfseconomische activiteiten is in sommige gevallen om- en afbouw nodig van bedrijvigheid die niet-toekomstbestendig is maar wel schaarse ruimte, talenten en infrastructuur bezet houdt.

Hieronder lichten we elk van de vier sturingsmechanismen nader toe en voorzien we ze van knoppen om aan te draaien. Verschillende gemeenten en provincies zijn al in samenwerking met Sufficiency bezig met het opstellen van een selectieve groeiagenda. Wij putten bij het toelichten van de knoppen om aan te draaien uit deze waardevolle kennis en ervaring.

¹⁹ Mazzucato, M. & C. Perez (2022), *Redirecting Growth: Inclusive, Sustainable and Innovation-led*. Institute for Innovation and Public Purpose, University College London.

²⁰ Ibidem.

1. Zet instrumenten van de gemeente selectiever in



De eerste stap voor de realisatie van dit sturingsmechanisme is om per aspect van brede welvaart concrete doelen en kwaliteiten te benoemen waar de gemeente naar streeft. In de voorgaande paragraaf hebben we daar al een aantal kernpunten van genoemd.

De tweede stap is om een selectie te maken van bedrijfseconomische activiteiten waarvan toekomstige groei wenselijk is in het licht van de bredewelvaartdoelen. Denk aan groene technologie, inclusieve digitalisering, circulaire bouw, ontwikkeling van alternatieve eiwitten, enzovoort. Voor het regionaal economisch beleid is het van belang om deze selectie van bedrijfseconomische activiteiten zoveel mogelijk te clusteren, in lerende ecosystemen. Daarom is regionale afstemming van belang om te bepalen welk cluster in welk gebied kansen krijgt.

De derde stap is om bepaalde instrumenten van de gemeente selectief in te zetten voor deze clusters. Hierbij valt te denken aan de besteding van gelden uit innovatiefondsen, de ruimtelijke programmering, waaronder het stimuleren van clustervorming bij kaveluitgiftes op nieuwe terreinen en bij herontwikkellocaties, campusontwikkeling en human capital investeringen.

Een eventuele aanvullende stap is om private partijen, in het bijzonder banken, te betrekken bij het organiseren van (durf)kapitaal voor de investeringen die nodig zijn om de beoogde selectie van nieuwe bedrijfseconomische activiteiten van de grond te krijgen.

Praktijkvoorbeeld selectiviteit: gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht richt haar economische beleid op een toekomstbestendige economie, een toekomstbestendige beroepsbevolking middels een leven lang leren en een levendige en leefbare stad.²¹ De gemeente zet haar economische middelen en instrumenten daarom selectief in, waarbij economische groei geen doel op zich is, maar een middel om de brede welvaart te versterken.²² Dat betekent dat de gemeente alleen groei nastreeft van economische activiteiten die van belang zijn om belangrijke maatschappelijke vraagstukken mee op te lossen, zoals de klimaatcrisis, kansenongelijkheid, de circulaire economie en de wooncrisis. De gemeente meet haar resultaten op het terrein van selectieve groei met de Utrechtse Nieuwe Economie Index, die jaarlijks in beeld brengt waar Utrechtse bedrijven staan als het gaat om de transformatie richting een toekomstbestendige economie.²³

2. Stel bij de inzet van instrumenten scherpe condities

Gemeenten zetten veel gemeenschapsgeld in om bedrijvigheid in hun regio's te stimuleren. Veel gemeenten hebben hierbij jarenlang een zogenoemde rode-loper-benadering gehanteerd: voor bedrijven werd de rode looper uitgerold, ongeacht het type bedrijvigheid en ongeacht de manier waarop ze hun bedrijfsactiviteiten vormgeven. De laatste tijd is daar steeds meer kritiek op gekomen. Denk bijvoorbeeld aan kritische geluiden rondom grootschalige distributiecentra die overal in het land zijn neergezet, zonder dat daarbij adequate voorwaarden zijn gesteld aan duurzaamheid, ruimtegebruik, natuurinclusiviteit, kwaliteit van arbeid en aantrekkelijke uitstraling. Bovendien laten gemeenten hiermee kansen liggen om het peloton van bedrijven in

²¹ Zie: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/economisch-beleid>

²² Zie: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/economisch-beleid/actieagenda-utrechtse-economie>

²³ Zie: <https://utrecht-monitor.nl/utrechtse-nex>

beweging te brengen om toekomstbestendiger te worden. Gemeenten doen er daarom goed aan om bij de inzet van instrumenten scherpere condities te stellen.

Wat het stellen van condities betreft zijn er heel veel mogelijkheden voor overheden om deze in te vullen. De economen Dani Rodrik en Mariana Mazzucato hebben in een wetenschappelijke studie een overzicht van deze mogelijkheden geschetst (zie het navolgende kader).²⁴

- A. Condities gericht op marktgedrag:** hierbij stelt de overheid voorwaarden die van private partijen marktgedrag vragen gericht op publieke doelen, zoals:
- *Toegankelijkheid:* de producten en diensten die bedrijven met de hulp van overheidsinstrumenten ontwikkelen moeten toegankelijk zijn voor brede groepen inwoners.
 - *Bedrijfsbeleid:* bedrijven die gebruik maken van overheidsinstrumenten committeren zich aan het maken en implementeren van beleid gericht op sociaal wenselijke uitkomsten, bijvoorbeeld:
 - Klimaatneutraliteit.
 - Circulariteit.
 - Natuurinclusiviteit.
 - Kwaliteit van arbeid (denk aan de zekerheden die in de vorige paragraaf zijn geschetst).
 - Inclusie en diversiteit.
 - Steward-ownership.
 - *Winstdeling:* de winst die bedrijven maken met producten en diensten die ze met de hulp van overheidsinstrumenten ontwikkelen moet gedeeld worden met werknemers of (via royalties of winstuitkeringen) met de investerende overheidsorganisatie.
 - *Herinvestering:* de winst die bedrijven maken met producten en diensten die ze met de hulp van overheidsinstrumenten ontwikkelen moet geherinvesteerd worden in productieve activiteiten.
- B. Vaste versus onderhandelbare condities:** de condities die de overheid stelt kunnen vooraf vastgesteld zijn of ze kunnen gedurende het project of programma in een iteratief proces worden vastgesteld en bijgesteld.
- C. Risicodeling:** door te investeren in publiek-private samenwerking en in nieuwe economische activiteiten waarvan de uitkomsten onzeker zijn, neemt de overheid risico's met publieke middelen. De overheid kan daarom condities stellen over de verdeling van de risico's in verschillende (positieve en negatieve) scenario's.
- D. Monitoring:** de overheid kan als voorwaarde stellen dat private partners de resultaten van de activiteiten die met de hulp van overheidsinstrumenten zijn ontwikkeld worden bijgehouden en transparant worden gemaakt.

Gemeenten hebben mogelijkheden om condities te stellen bij een breed scala aan instrumenten, waaronder:

- Mkb-dienstverlening
- Inkoop en aanbesteding
- Omgevingsbeleid
- Erfpachtbeleid
- Inzet gemeentelijk vastgoed
- Innovatieprogramma's
- Business development

²⁴ Rodrik, D. & M. Mazzucato (2023), *Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.

Praktijkvoorbeeld conditionaliteit: gemeente Dordrecht

De gemeente Dordrecht heeft voor de economische toekomst van de gemeente duidelijke kwaliteiten voor ogen. Deze kwaliteiten zijn samen te vatten in de volgende doelen:

1. Groei van de economie en werkgelegenheid, met een focus op de kwaliteit, niet slechts de kwantiteit van banen.
2. Het versterken van de kennisinfrastructuur en onderwijskwaliteit.
3. Het realiseren van meer betaalbare woningen.
4. Geen uitstoot van broeikasgassen meer in 2040.
5. De manier van CO₂-besparing moet duurzaam zijn: natuurinclusief en circulair.

De focus op kwaliteit van werk noemt men in Dordrecht banen met impact in sectoren van de toekomst: banen die aan mensen voldoende zekerheid bieden, banen die van betekenis zijn voor maatschappelijke vraagstukken en banen die voldoende ontwikkelingsmogelijkheden bieden. Deze en andere doelstellingen neemt de gemeente op als conditie bij de inzet van gemeentelijke voorzieningen, bijvoorbeeld als criterium bij de kaveluitgifte voor nieuwe bedrijventerreinen. Ook bij gemeentelijke innovatieprogramma's, investeringen in het hoger onderwijs in de stad en business development kiest de gemeente in haar beleidsinsteek en voorwaarden duidelijk voor toekomstbestendige bedrijvigheid. Voorbeelden hiervan zijn de Refit Alliantie, een open-innovatie initiatief voor de verduurzaming van de binnenvaart, en de Duurzaamheidsfabriek, gericht op digitalisering en vergroening van de maakindustrie.

3. Jaag vernieuwing aan middels publiek initiatief

Zoals hierboven benoemd, zijn er wel bereidwillige ondernemers, waaronder veel ondernemers uit het brede mkb, die een nieuwe richting willen inslaan, maar lopen zij tegen tal van blokkades op. Het is bovendien niet vanzelfsprekend dat de markt deze blokkades wegneemt. Ten tijde van transitie zorgen gevestigde belangen namelijk voor belemmeringen die selectieve groei verhinderen. We noemen in het navolgende kader een aantal concrete bedrijfseconomische knelpunten waar ondernemers tegenaan lopen die het probleem illustreren.

Kader: bedrijfseconomische knelpunten die het benutten van kansen belemmeren

1. **Schaal- en kostennadelen.** Gevestigde economische activiteiten zijn jarenlang doorontwikkeld en geoptimaliseerd. Dit leidt tot grote kostenvoordelen en schaalvoordelen voor deze activiteiten. Nieuwe economische activiteiten, waaronder veel van de kansen die genoemd zijn, ontberen deze voordelen. Daardoor is het moeilijk om deze nieuwe activiteiten concurrerend te maken.
2. **Gebrek aan verdienmodellen.** Nieuwe businessmodellen zijn vaak gebaseerd op meervoudige waardecreatie, dat wil zeggen creatie van economische én sociale en/of ecologische waarde. Klassieke verdienmodellen en de tucht van de markt zijn echter hoofdzakelijk gericht op de creatie van economische waarde en minder op het creëren van sociale en ecologische waarde. Externe effecten zijn hierbij lang niet altijd meegenomen in de prijs, waardoor deze producten kunstmatig goedkoop zijn. Daardoor is er lang niet altijd een verdienmodel voor producten en diensten die meervoudige waarde creëren. Sterker nog: doordat veel sociale en ecologische kosten geen onderdeel zijn van de kostprijzen concurreren zij maatschappelijk gezien op oneigenlijke wijze met nieuwkomers die wel rekening houden met sociale en ecologische kosten.

3. **Achterblijvende vraagarticulatie.** Bij de lancering van nieuwe economische activiteiten is vaak sprake van achterblijvende vraagarticulatie. Een klein groepje nieuwkomers op de markt moet daarom een grote communicatie-inspanning doen, terwijl de communicatie-uitingen van gevestigde partijen vaak nog gericht zijn op conventionele producten en diensten.
4. **Er speelt een kip-ei-probleem.** Gevestigde partijen hebben weliswaar de investeringsruimte om de tijd en middelen bij elkaar te brengen om kosten- en schaalnadelen te overbruggen, maar zij hebben daartoe geen sterke prikkel, omdat nieuwe verdienmodellen hun bestaande verdienmodellen uitdagen. Nieuwe partijen ervaren weliswaar een sterkere prikkel, maar hebben juist veel minder investeringsruimte om dit te doen. Daarnaast zijn er bereidwillige mkb-ondernemers die zouden willen switchen naar maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar die evenmin de investeringsruimte hebben om dit te doen.

De bovengenoemde belemmeringen doen zich sterker voor naarmate de beschikbare ruimte (fysieke ruimte en milieuruimte) en menskracht beperkt zijn, wat in veel gemeenten het geval is. Gemeenten kunnen deze patstelling helpen doorbreken middels publieke initiatief. Publieke investeringen kunnen hierbij van belang zijn, maar over het algemeen is publieke coördinatie nog belangrijker. Om een nieuwe waardeketen van de grond te krijgen zijn namelijk *gelijktijdige investeringen in alle schakels van de keten nodig*.

Praktijkvoorbeeld: circulaire bouw

Circulaire bouwinitiatieven komen alleen van de grond als er gelijktijdig geïnvesteerd wordt in:

- Én het organiseren van kwalitatief goede reststromen, bijvoorbeeld van “bouwafval” (eigenlijk: herbruikbare bouwmaterialen);
- Én in de inrichting van de logistiek van circulaire bouwmaterialen, waaronder tijdelijke opslag van herbruikbare bouwmaterialen;
- Én in de ontwikkeling van nieuwe bouwmaterialen en bouwtechnieken.

Bovendien moet er behalve aanbod van circulaire bouwactiviteiten ook voldoende vraag zijn naar circulaire gebouwen. Het vergt veel coördinatie om partijen voor deze verschillende schakels in de keten bij elkaar te brengen en om tot gezamenlijk opschalingsplannen te komen. De gemeente is uitstekend in staat om een coördinerende rol te vervullen, omdat de gemeente via haar dienstverlening al in contact staat met de meeste van deze partijen. Bovendien is de gemeente zelf een grote aanbesteder van bouwprojecten, waardoor de gemeente in staat is om slimme condities te stellen die helpen om vraag te creëren naar circulaire bouwoplossingen (het tweede sturingsmechanisme).

4. Waar nodig economische activiteiten om- en afbouwen

Het vierde sturingsmechanisme is om economische activiteiten die niet-toekomstbestendig zijn maar wel kostbare ruimte, talenten en milieuruimte in beslag nemen te helpen om- of af te bouwen. Hierbij gaat het er niet om dat bedrijven worden afgeschreven, integendeel. Vrijwel alle bedrijven herbergen zowel toekomstbestendige als niet-toekomstbestendige activiteiten. Het gaat er juist om dat bedrijven gestimuleerd worden om nieuwe, toekomstbestendige businessmodellen te ontwikkelen en op te schalen, zodat deze de niet-toekomstbestendige activiteiten steeds verder verdringen. Een praktisch startpunt daarbij is dat de gemeente in gesprek gaat met bedrijven om na te gaan (a) of ze een visie op het ontwikkelen en opschalen van nieuwe businessmodellen hebben en wat ze daarvoor nodig hebben, en (b) of ze verouderde activa op de balans hebben staan die bijna zijn afgeschreven en die omgevormd kunnen worden voor nieuwe, toekomstbestendige doeleinden.

In sommige gevallen zullen de verouderde activa niet meer voldoen aan wet- en regelgeving en vergunningen en kan de gemeente door handhavend op te treden het om- en afbouwproces versnellen. Zo heeft de gemeente, samen met de provincie, een uitgebreid instrumentarium voor milieuruimtelijke sturing en kan de gemeente ook handhaven op de inzet van de *best available technologies*, bijvoorbeeld qua energiebesparing.

In andere gevallen zal de gemeente vooral versnelling teweeg kunnen brengen door het proces van *self-discovery* te faciliteren. *Self-discovery* betekent dat bedrijven in staat gesteld worden om door te experimenteren wat, gegeven hun huidige krachten en zwaktes, toekomstige waardeproposities waarin zij concurrerend kunnen zijn.²⁵ Dit proces vergt toegang tot nieuwe kennis, nieuwe netwerken en nieuwe technologie en infrastructuur. De gemeente kan haar uitgebreide regionale netwerk inzetten om bedrijven te verbinden met andere bedrijven en met kennisinstellingen. Ook hebben veel gemeenten innovatieregelingen, human capital regelingen, fieldlabs en incubatoren waarmee ze bedrijven in staat kunnen stellen om te experimenteren met nieuwe ideeën en nieuwe technologieën. Hierbij is het wel van essentieel belang dat gemeenten deze ondersteuningsmogelijkheden alleen inzetten onder scherpe condities.

Praktijkvoorbeeld selectiviteit: Amsterdam Economic Board

De Amsterdam Economic Board (AEB) positioneert zichzelf als innovatiehub van de economie van de toekomst. De Board stimuleert partnerbedrijven en andere bedrijven uit de metropoolregio om zichzelf opnieuw uit te vinden en om in coalities te werken aan een gezonde, schone en innovatieve regio. De AEB schuwt daarbij experimenten niet en is ook niet bang om bedrijven de richting te wijzen van nieuwe economische modellen, zoals de Donuteconomie, postgroei en de Betekeniseconomie.²⁶ Voorbeelden van experimenten die de AEB in het recente verleden gefaciliteerd heeft, zijn een *data commons collective*, experimenten met *true pricing*, de opzet van wijkwerkcoöperaties ter stimulering van wijk economieën en een verkenning naar postgroei-businessmodellen in de textielketen. De AEB zoekt hierbij telkens een middenweg tussen ondernemers aanspreken en aanjager zijn van een nieuwe economie, en ondernemers meenemen en faciliteren bij het wegnemen van belemmeringen.

Tot slot

We hopen dat deze handreiking je inspireert om aan de slag te gaan om nieuw economisch beleid te verankeren in lokale verkiezingsprogramma's, coalitieakkoorden en beleidsprogramma's. Mocht je op zoek zijn naar nog meer beleidsideeën gericht op selectieve groei en postgroei, download dan ons [working paper](#) 'postgroei voor decentrale overheden'.

Mocht je deze ideeën graag gepresenteerd zien in de gemeenteraad of in het college, zodat lokale politici en bestuurders hierover in gesprek kunnen gaan, neem dan [contact](#) met ons op voor het inplannen van een presentatie.

Ben je bestuurder of beleidsadviseur en wil je selectieve groei net als andere koplopende gemeenten en provincies met deskundig advies en/of procesbegeleiding willen verankeren in het economisch beleid? Neem dan [contact](#) op met Sufficiency voor het inplannen van een vrijblijvend verkennend gesprek. Wij horen graag waar je behoefte aan hebt en vertellen je op basis van onze uitgebreide kennis en ervaring met adviestrajecten in gemeenten en provincies welke stappen je kunt zetten en hoe we je daarbij kunnen ondersteunen.

²⁵ Hausmann, R. & D. Rodrik (2003), 'Economic development as self-discovery'. *Journal of Development Economics*, Vol. 72. No. 2, pp. 603–633.

²⁶ Zie: <https://amsterdameconomicboard.com/initiatief/nieuwe-economische-modellen/>